



Universität Potsdam

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen
Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 10 (2007)

Tina Bär

Ökologischer Landbau in Polen
Institutionen als Entwicklungsfaktoren

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen
Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 10 (2007)

Tina Bär

Ökologischer Landbau in Polen
Institutionen als Entwicklungsfaktoren

Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Forschungspapire „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“ ISSN 1860-028X

Heft 10 (2007)

ISBN 978-3-940793-01-0

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2007/1546>

URN <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus-15464>

Herausgeber: Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation
Hochschuldozent Dr. Jochen Franzke
Kontakt: August-Bebel-Str. 89 D-14482 Potsdam
Tel.: +49 331 977 3414
E-Mail: franzke@uni-potsdam.de

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam

Verlag: Universitätsverlag Potsdam
Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
E-Mail: ubpub@uni-potsdam.de
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

© **Universitätsverlag Potsdam, 2007**

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	i
1. Fragestellung	2
2. Akteure im ökologischen Landbau	4
2.1. Die Akteure und ihre Interessen	4
2.1.2. Die polnische Regierung	4
2.1.3. Die polnischen Bauern	6
2.1.4. Nichtregierungsorganisationen im Ökolandbausektor	8
2.1.5. Die Wissenschaft und Beratung	9
2.1.6. Die Konsumenten	11
2.1.7. Die Europäische Union.....	13
2.1.8. Weitere Akteure in Polen und auf EU-Ebene.....	14
2.2. Die Akteurskonstellation	15
2.3. Zusammenfassung der Akteursbetrachtung	17
3. Institutionelle Erklärungsansätze auf polnischer Ebene	20
3.1. Formale Institutionen in Polen.....	20
3.1.1. Organisatorische staatliche Verankerung	20
3.1.2. Biolandbaugesetze	21
3.1.3. Besitzrechtsverhältnisse.....	24
3.2. Informelle Institutionen in Polen	26
3.2.1. Produktionsstrukturen und Traditionen	26
3.2.2. Selbstorganisation.....	28
3.2.3. Marktstrukturen	29
4. Institutionelle Erklärungsansätze auf europäischer Ebene	31
4.1. Formale Institutionen in der EU	32
4.1.1. Organisatorische Verankerung	32
4.1.2. Biolandbaugesetze	33
4.1.3. Vorbeitrittshilfen und relevante finanzielle Unterstützung nach EU-Beitritt.....	35
4.2. Informelle Institutionen in der EU	38
4.2.1. Produktionsstrukturen.....	38
4.2.2. Selbstorganisation des Ökosektors	40
4.2.3. Marktstrukturen	41
5. Abschließende Betrachtungen	44

1. Fragestellung

Die polnische Landwirtschaft wird im Hinblick auf ihre Rolle in der EU als nicht wettbewerbsfähig eingeschätzt und es scheint unumstritten, dass strukturelle Reformen unabdingbar sind. Ratschläge für die Entwicklung der polnischen Landwirtschaft gibt es viele. Unter anderem wird Polen die Besetzung von potentiellen Marktnischen empfohlen. Als Hoffnungsträger gilt dabei der ökologische Landbau, für den die extensive, traditionelle polnische Landwirtschaft eine optimale Voraussetzung darstellt. Neben einer EU-weit steigenden Nachfrage nach Bio-Lebensmitteln spricht für diese verstärkte Nischenbesetzung die Tatsache, dass die arbeitsintensive ökologische Wirtschaftsweise zumindest teilweise der zu erwartenden hohen Arbeitslosigkeit im Agrarsektor entgegen wirken kann. Damit würde der Biolandbau einen entscheidenden Beitrag für eine nachhaltige Regionalentwicklung leisten. Trotz positiver Entwicklungen in den letzten Jahren, verlief die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Polen allerdings schleppend, und das Potential Polens scheint in diesem Bereich noch längst nicht ausgeschöpft. Diese Arbeit widmet sich der Frage, welche institutionellen Erklärungen es für diese Entwicklung gibt, verbunden mit der Hoffnung, institutionelle Faktoren ausfindig zu machen, welche die Entwicklung besonders positiv befördern oder andererseits abbremsen. Dabei werden ausgehend von einem institutionentheoretischen Hintergrund relevante formale und informelle Institutionen auf polnischer und EU-Ebene untersucht, sowie verschiedene Akteursgruppen, sowie deren Interaktion mit den institutionellen Entwicklungen beleuchtet.

„Ökologischer Landbau“ soll aufbauend auf die Definition der International Federation for Organic Agriculture (IFOAM) allgemein verstanden als „a system that excludes the use of synthetic inputs, such as synthetic fertilizers and pesticides, veterinary drugs, genetically modified seeds and breeds, preservatives, additives and irradiation.“ (IFOAM 2006). Im Speziellen liegen dem Begriff die jeweiligen Kriterien der zuständigen Zertifizierungseinrichtungen zu Grunde. Für Institutionen wird eine breite Begriffsdefinition zugrunde gelegt, verstanden als „[...] auf Dauer gestellte Regelmäßigkeiten sozialen Handelns“ (Lepsius 2004: 321), die neben formalen auch informelle Institutionen umfasst. Biolandbau wird als integraler Bestandteil nachhaltiger Entwicklung betrachtet und stellt gewissermaßen nachhaltige Entwicklung auf einer teilgesellschaftlichen Mikroebene dar und wird somit wenn auch nicht direkt stellvertretend so zumindest beispielhaft für die Makroebene nachhaltiger Entwicklung beleuchtet. Die Institutionen, welche teilweise auch als vierte Dimension von Nachhaltigkeit beschrieben werden (vgl. Di Giulio 2003: 323), sind Instrumente um nachhaltige Entwicklung zu erreichen und stellen damit die strategische Ebene dar. Diese Arbeit geht davon aus, dass von Institutionen bestimmte Wirkungen ausgehen, auch wenn diese nicht im Einzelnen zurechenbar sind. Dabei befindet sich das institutionelle Umfeld mit den darin handelnden Akteuren in einem kontinuierlichen Austausch- und Reproduktionsverhältnis und muss daher integrativ betrachtet werden. Die Leitfrage dabei ist, welche Institutionen es gibt, die eine Rolle spielen und wie diese wirken. Dabei sollen die Institutionen in vier verschiedenen Kategorien beleuchtet werden. In der horizon-

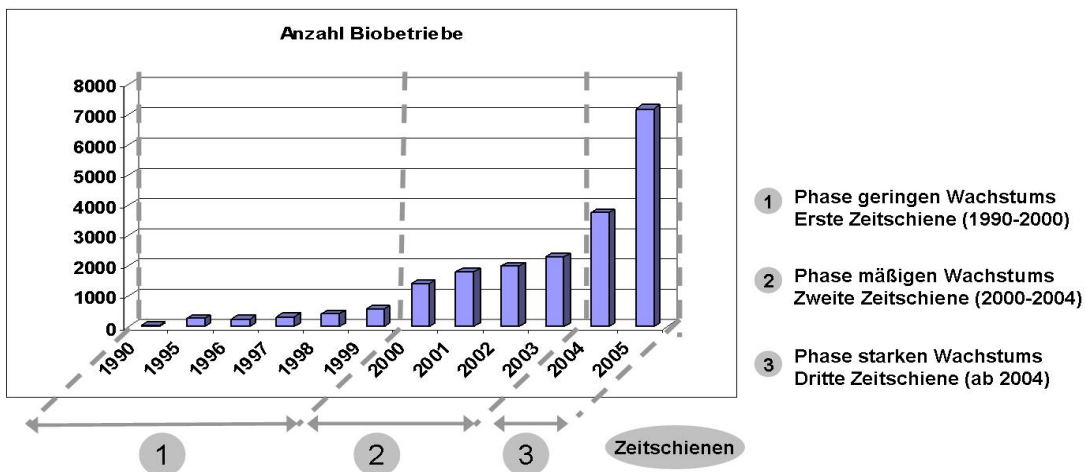
talen Dimension werden einerseits formale Institutionen, wie rechtliche Regelungen zum Biolandbau und strukturelle Verankerung des Themas und andererseits informelle Institutionen, wie Produktionsstrukturen und Konsumkultur analysiert. In der vertikalen Dimension werden diese Institutionen jeweils auf den Ebenen Polen einerseits und EU andererseits untersucht. Es wird dabei allerdings nicht möglich sein, alle institutionellen Rahmenbedingungen zu untersuchen und auch nicht gleichermaßen abschließend.

Methodisch wurden neben Dokumentenanalysen und der Auswertung vorhandenen statistischen Datenmaterials ergänzende Expertengespräche mit folgenden Experten durchgeführt: *Peter Stratenwerth*, Biobauer in dem kleinen Dorf Słubice in der Nähe von Płock und Vorstandsmitglied des Ökolandbauverbandes EKOLAND, *Jozef Tyburski*, Professor für landwirtschaftliche Anbausysteme an der Universität Olsztyn und wissenschaftlicher Pionier in der Ökolandbaubewegung, *Kasimir Rabsztyń*, Leiter des Regionalbüros der landwirtschaftspolitischen Regierungsorganisation ‚Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa‘ ARiMR in Krakau, *Maria Staniszewska*, Mitarbeiterin der Umweltorganisation ‚Polski Klub Ekologiczny‘ (PKE) im Regionalbüro in Gliwice, dessen Arbeitsschwerpunkt im Bereich Ökolandbau liegt, *Krzysztof Sulima*, Mitarbeiter der Abteilung ‚Landwirtschaft, Wald und Boden‘ (B1) der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission und zuständig für die Implementierung der europäischen Agrarumweltprogramme in Polen.

Um den ökologischen Landbau angemessen in seiner Entwicklung analysieren zu können, wird diese Entwicklung in drei Zeitschienen gegliedert, die verschiedene Entwicklungsphasen widerspiegelt. Orientiert man sich an den Zahlen zur Entwicklung der Anzahl zertifizierter ökologisch wirtschaftender Landwirtschaftsbetriebe, so lassen sich drei Phasen mit zwei signifikanten untersuchungsrelevanten Phasengrenzen identifizieren, wie unten stehende Abbildung verdeutlicht.

Abbildung 1: Aufteilung des Entwicklungsprozesses Ökolandbau in drei Zeitschienen

Aufteilung des Entwicklungsprozesses Ökolandbau in drei Zeitschienen



Quelle: Eigene Darstellung

Es soll analysiert werden, warum die Ökolandbauentwicklung die neunziger Jahre hindurch so schleppend verlief, welche Faktoren das wenn auch geringe Wachstum begünstigt haben und welche Institutionen eine stärkere Entwicklung gehemmt haben. Weiterhin soll für die mäßige Wachstumsphase ab 2000 und die starke Wachstumsphase nach 2004 erklärt werden, welche institutionellen Faktoren bei diesem Entwicklungsprozess eine Rolle gespielt haben und welchen Stellenwert ihnen beizumessen ist. Dabei soll jeweils insbesondere auf die quantitativen Sprünge in der Entwicklung der Ökobetriebszahlen eingegangen werden und institutionelle Veränderungen ausfindig gemacht werden, welche diese abrupten Entwicklungen erklären können. Dabei wird Folgendes vermutet:

These 1: Das schwache Wachstum in der ersten Entwicklungsphase lässt sich auf Grund des polnischen institutionellen Umfeldes erklären, wobei sowohl formale wie informelle Institutionen einen Hemmfaktor für die Entwicklung des Ökolandbaus darstellen.

These 2: Das mäßige Wachstum in der zweiten Entwicklungsphase lässt sich vorrangig auf Grund des polnischen institutionellen Umfeldes erklären, wobei vermutet wird, dass die formalen Institutionen die Entwicklung des Ökolandbaus fördern, während die informellen Institutionen den Prozess wegen ihrer geringeren Anpassungsgeschwindigkeit eher hemmen.

These 3: Das starke Wachstum in der dritten Entwicklungsphase lässt sich vorrangig, auf Grund der ergänzenden positiven Wirkung des europäischen institutionellen Umfeldes erklären. Dabei wird vermutet, dass zumindest die formalen Institutionen die bereits begonnene positive Entwicklung durch polnische Institutionen verstärken.

2. Akteure im ökologischen Landbau

2.1. Die Akteure und ihre Interessen

2.1.2. Die polnische Regierung

Die polnische Regierung hat dem Biolandbau lange Zeit wenig Bedeutung beigemessen. Eines der größten Probleme war dabei die geringe Offenheit bzw. das mangelnde Verständnis für das Thema (Interview Tyburski 2006). So ist ein bis heute weit verbreitetes Argument, polnische Landwirtschaft sei per se umweltfreundlich, weil sehr extensiv gewirtschaftet wird. „Auch im Ministerium für Umwelt ist vor allem die Ansicht vertreten, dass die traditionelle polnische Landwirtschaft, wie sie überwiegend noch in den Familienbetrieben vorzufinden sei, keine großen Umweltprobleme erzeuge, sondern vielmehr ein Potential für den Umwelt- und Naturschutz darstelle“ (Lütteken 2002: 176f). Allerdings scheint das Interesse des Umweltministeriums an Fragen der Landwirtschaft deutlich größer gewesen zu sein, als umgekehrt das Interesse des Landwirtschaftsministeriums an Umweltbelangen (vgl. Lütteken 2002: 199). Ein Indiz dafür,

dass für das Landwirtschaftsministerium Umweltaspekte nur geringe Relevanz hatten, ist die langjährige Zuordnung des Themas Ökolandbau zum Umweltministerium (vgl. Lütteken 2002: 175).

Die größte polnische Umweltorganisation PKE spricht von einem „constant fight with the administration“ (Interview Staniszewska 2006). Es lässt sich konstatieren, dass die polnische Regierung und Verwaltung lange Zeit nicht nur untätig im Politikfeld Biolandbau war, sondern die Bestrebungen ökologischen Anbau zu fördern teilweise aktiv boykottiert hat. So wurde mitunter Bauern, die auf ökologischen Anbau umstellen wollten, mit Hinweis auf die unzähligen Kontrollen und Anforderungen sogar aktiv davon abgeraten (Interview Tyburski 2006).

Das Landwirtschaftsministerium wurde im Bereich Biolandbau erst Ende der 1990er Jahre auf Druck von Anbauverbänden und NGOs aktiv. Als Ergebnis wurden 1999 Subventionen eingeführt und 2001 das Biolandbaugesetz verabschiedet. „From then on, the interest of ministry slowly started to increase“ (Morschitz/Stolze/Michelsen 2004: 18). Das späte Interesse der Regierung ist als ein Grund anzusehen, warum sich der ökologische Landbau in der ersten Zeitschiene nur schwach entwickelt hat.

Es scheint zwei Gründe zu geben, warum das Interesse der Regierung am ökologischen Landbau in Polen zugenommen hat und vom derzeitigen Landwirtschaftsminister inzwischen aktiv unterstützt wird.

Der erste Grund ist im Interesse der Regierung zu verorten, innerhalb der EU politisch akzeptiert zu sein. Es gehört zum guten Ton europäischer Politik, sich für Biolandbau einzusetzen. So ist z.B. aus Sicht der ARiMR, der Regierungsorganisation welche als Schnittstelle zwischen Biobauern und Regierung fungiert, auch die Einführung von Förderinstrumenten zum ökologischen Landbau maßgeblich auf den Druck von Brüssel im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zurückzuführen (Interview Rabsztyn 2006). Auch die Ergebnisse der Befragungen von Lütteken im Rahmen von Recherchen zur Agrarumweltpolitik im Transformationsprozess Polens deuten in diese Richtung: „Innerhalb des Landwirtschaftsministeriums werden sowohl die Einrichtung der Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Umwelt als auch ihre langsam steigende Akzeptanz [...] der Notwendigkeit zugeschrieben, dass Polen korrespondierende Regelungen zu der zu diesem Zeitpunkt bestehenden VO (EWG) 2078/92 der EU schaffen muss“ (Lütteken 2002: 195).

Der zweite Grund liegt in dem Interesse der Regierung begründet, ihre auf dem europäischen Binnenmarkt strukturell benachteiligten Bauern zu stützen und mit Hilfe von Förderzuweisungen der EU Arbeitsplätze im Agrarsektor zu erhalten. So kommt Lütteken z.B. zu dem Schluss: „Auch dem Aspekt der Schaffung alternativer Einkommensquellen für die Landwirte auf marginalen Standorten kommt hinsichtlich der motivationalen Faktoren eine große Bedeutung zu. Es wird immer wieder die Hoffnung ausgedrückt, dass langfristig durch Agrar-Umweltprogramme Einkommen erzielt werden könne, [...]“ (Lütteken 2002: 196). Die polnische Regierung hat also die EU-Förderungen zum ökologischen Landbau als strukturpolitisches Instrument ländlicher Entwicklung entdeckt.

Nach der Parlamentswahl 2005 scheint das Thema Ökolandbau in den Fordergrund zu rücken und das Interesse der Regierung „entwickelt sich in eine gute Richtung“ (Interview Rabsztyn 2006). So ist z.B.

auch ein großes PR-Projekt für ökologischen Landbau geplant, in welchem 12 Mio. Euro für die Werbung zu Biolandbau und Bioprodukten ausgegeben werden sollen (Interview Stratenwerth 2006). Es ist sogar ein Aktionsplan für Ökolandbau von Seiten des Landwirtschaftsministeriums in Arbeit, der allerdings durch Einwände anderer Ministerien noch nicht verabschiedet werden konnte (Interview Tyburski 2006). Nach Auffassung von Maria Staniszewska vom polnischen Ökoklub wird der Biolandbau allerdings auch heute nur unterstützt, weil es dem Ruf der polnischen Regierung in der EU gut tut und es in diesem Politikfeld EU-Gelder abzuschöpfen gibt, nicht jedoch aus Überzeugung; Biolandbau sei vielmehr weiterhin „treated as a fashion“ (Interview Staniszewska 2006). Inwiefern der ökologische Landbau inzwischen tatsächlich ideologisch Unterstützung von der polnischen Regierung erfährt, bleibt an dieser Stelle offen. Zum Verhältnis zwischen dem Umwelt- und dem Landwirtschaftsministerium als zwei Einheiten innerhalb der Regierung in Polen ist festzuhalten, dass die Kooperation eher schlecht läuft. „Derzeit besteht [...] der Eindruck, dass beide Ministerien teilweise an den gleichen Themen arbeiten, ohne jedoch miteinander zu kooperieren oder auch nur von den Aktivitäten des jeweils anderen Ministeriums zu wissen.“ (Lütteken 2002: 225). Die schlechte Koordination einzelner Einheiten innerhalb des Akteurs Regierung scheint die ohnehin wenig ausgeprägte Handlungsorientierung zur Förderung des ökologischen Landbaus noch zu schwächen.

2.1.3. Die polnischen Bauern

Die konventionellen Bauern stehen dem Ökolandbau sehr skeptisch gegenüber. Einstellungen wie: „Die bärtigen, latzhosigen Männer können unser Land nicht ernähren“ (Interview Stratenwerth 2006) sind weit verbreitet und „conventional farmers still consider organic farmers as strange people“ (Interview Staniszewska 2006). Das Bewusstsein für die Sinnträchtigkeit von ökologischem Landbau ist nicht ausgeprägt, und so gibt es wenige Bauern, die aus intrinsischer Motivation auf Biolandbau umstellen. Viele Probleme ergeben sich aus der geringen formalen Ausbildung bei einem Großteil der Landwirte, verbunden mit niedrigem Umweltbewusstsein und einem ungenügenden Verständnis für ökologische Zusammenhänge und negative Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt (vgl. Lütteken 2002: 180). Die meisten konventionellen Landwirte wollen nicht „mit Umweltbelangen aufgehalten werden. [...] Es sei vielmehr schwer für sie, zu akzeptieren, dass moderne Landwirtschaft auch eine Gefahr für die Umwelt darstellen könne.“ (ebenda). Dementsprechend gering ist die Motivation von herkömmlichen Produktionsmethoden abzuweichen und auf ökologischen Anbau umzustellen. „Die meisten Wissenschaftler befürchteten, dass das begründete Interesse der Landwirte an steigendem Einkommen in der Zukunft zu einer Intensivierung der Produktion ohne jede Rücksicht auf die Umweltbelange führen werde“ (Lütteken 2002: 201). Die Bauern haben also nicht nur wenig bis kein Interesse ökologischer zu werden, sondern es zeichnen sich im Gegensatz Tendenzen ab, dass zunehmende Intensivierung und Industrialisierung angestrebt wird. Bestrebungen der konventionellen Bauern gegen fortschreitende Intensivierung

scheinen weniger aus Umweltgesichtspunkten zu erfolgen: „Vielmehr kommt diese Ablehnung des Strukturwandels offensichtlich von der aus ihrer Sicht damit verbundenen Bedrohung für die kleinen landwirtschaftlichen Betriebe, die diesem Strukturwandel weichen müssten, [...]“ (Lütteken 2002: 203).

Allerdings werden die Biobauern nicht wirklich als Konkurrenten wahrgenommen, und so ist „the relationship rather cool“ (Interview Staniszewska 2006), und es liegen der Autorin auch keinerlei Indizien vor, dass die konventionelle Landwirtschaftslobby aktiv den Prozess der Gesetzgebung zum Ökolandbau und die Einführung von entsprechenden nationalen Förderinstrumenten behindert hätte. Allerdings trägt die Stärke der industriellen Landwirtschaftslobby in Parlament und Regierung (Interview Staniszewska 2006) sicherlich mit dazu bei, dass dem Thema Biolandbau von Seiten der Regierung lange Zeit so wenig Bedeutung beigemessen wurde und weitgehend auf Unverständnis stößt bzw. gestoßen ist.

Im Gegensatz zu den konventionellen Bauern ist die Gruppe der Biobauern in Polen sehr gering. Die Interessen der Biobauern im Hinblick auf den Biolandbau scheinen auf den ersten Blick eindeutig, weil ihnen mit gesetzlichen Regelungen und staatlichen Förderungen die Arbeit und das Überleben erleichtert werden. Schon allerdings in der Motivation, warum überhaupt der Weg des ökologischen Landbaus gewählt wird, gibt es große Differenzen. Es wird nicht abschließend zu klären sein, ob für Bauern, die auf Ökolandbau umstellen, eher intrinsische Anreize wie ideologische Überzeugungen eine größere Rolle spielen, oder ob extrinsische Anreize wie Subventionen für Bioflächen überwiegen. Es scheint an dieser Stelle sinnvoll, die Gruppe der Ökobauern in zwei Kategorien zu unterteilen: zum einen die Bauern, die tatsächlich ökologische Erzeugnisse produzieren und zum anderen Weideland-Bauern, die zwar viel ökologisch zertifiziertes Land haben, aber nicht aktiv produzieren.

Der Anteil an Brach- oder Weideland an der ökologisch zertifizierten Fläche, nimmt in Polen ähnlich vielen anderen Ländern einen beachtlichen Stellenwert ein. So entsprach der Anteil ökologischen Weidelands 2004 knapp der Hälfte der insgesamt ökologisch zertifizierten landwirtschaftlichen Fläche (vgl. IJHARS 2005: 8). Die Bauern kassieren in diesem Fall Fördergelder, bringen aber größtenteils keine Produkte auf den Markt. Allenfalls für den Milchsektor spielt diese Fläche eine Rolle. In diesem Zusammenhang tauchte im Rahmen der durchgeführten Experteninterviews der Begriff „Marshall-Kowska-Str.-Landwirte“ (Interview Rabsztyn 2006) auf. Diese Landwirte sind benannt nach der Hauptstraße in Warschau, wo viele hohe Landwirtschaftsbeamte wohnen, welche sich nach 1989 Ländereien von über 300 Hektar Größe zugelegt hätten, die sie mit Hinblick auf die verfügbaren Fördermittel inzwischen nach ökologischen Standards haben zertifizieren lassen (ebenda). Bei dieser Gruppe ist zu vermuten, dass die extrinsische Motivation in Form von Subventionen für die Umstellung auf Ökolandbau im Fordergrund steht.

Die Bauern, die tatsächlich auf ihrer als ökologisch zertifizierten Fläche produzieren, scheinen hingegen vorwiegend aus intrinsischen Motiven umzustellen. So zumindest der Eindruck des Biobauers und Vorstandsmitglieds bei dem polnischen Bio-Anbauverband EKOLAND, Peter Stratenwerth (Interview Stratenwerth 2006). Diese Gruppe von Bauern hat aber zum großen Teil gleichzeitig ein wenig ausgeprägtes

Gespür für die ökonomischen Herausforderungen des Marktes und damit entstehen Probleme, sich an die neuen Bedingungen des Marktes anzupassen (vgl. Lütteken 2002: 201). Viele Bauern fühlen sich z.B. nicht für die Vermarktung ihrer Produkte verantwortlich (vgl. ebenda). Diese Biobauern haben also ein starkes Interesse an ökologischer Produktion, setzen sich allerdings dennoch wenig für die Schaffung funktionierender Verarbeitungs-, Vertriebs- und Absatzmarktstrukturen ein.

2.1.4. Nichtregierungsorganisationen im Ökolandbausektor

Der erste und wohl noch heute bedeutendste Anbauverband ist ‚EKOLAND‘, der sich als Zusammenschluss von Ökobauern schon 1989 gegründet hat. Ziel des Verbandes ist es, ökologischen Landbau und Umweltschutz zu fördern und Standards für Ökolandbau zu entwickeln (vgl. Metera 2005). Der Verband stellt die Interessenvertretung der Ökolandwirte dar. Ekoland war diejenige Organisation, die in Anlehnung an die Standards von IFAOM zu Beginn der neunziger Jahre eigene Zertifizierungskriterien für ökologischen Landbau und ein eigenes Öko-Logo entwickelt hat, welches sich noch heute neben dem EU-Logo auf vielen Bioprodukten findet. Ekoland hat über Jahre und die verschiedenen Regierungskoalitionen hinweg versucht, das Landwirtschaftsministerium dafür zu gewinnen, einen gesetzlichen Rahmen für den ökologischen Landbau zu schaffen (Interview Tyburski 2006) und ist an der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs zum ökologischen Landbau beteiligt gewesen. Neben Ekoland gibt es inzwischen weitere Anbauverbände. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang ‚Biogleba‘, in deren Arbeit die Koordination der Produktion im Vordergrund steht, sowie die ‚Produktionskoordination Radom‘, welche die gemeinsame Nutzung von Maschinen und den Erfahrungsaustausch zwischen Biobauern organisiert (vgl. Metera 2005). Die Aktivitäten der Anbauverbände beschränken sich jedoch weitgehend auf Produktions- und Zertifizierungsaspekte des ökologischen Landbaus und weniger auf Themen wie Verarbeitung, Vermarktung und Konsumentenbildung (Interview Staniszewska 2006).

Das Zertifizierungswesen ist in Polen privat organisiert (Interview Staniszewska 2006). Nachdem zunächst die Zertifizierung durch die Anbauverbände durchgeführt wurde, war dies mit der Einführung von staatlichen Standards nicht mehr möglich. Neben der aus Ekoland hervorgegangenen Zertifizierungsorganisation ‚Agrobiotest‘, gibt es inzwischen eine ganze Reihe an Zertifizierungsunternehmen, zu denen ‚Bioekspert‘, ‚PTRE‘, ‚COBICO‘ und ‚PNG‘ gehören. Die politische Lobby der Zertifizierungsunternehmen ist inzwischen ziemlich groß, weil es diese Unternehmen sind, die mit der Umstellung von konventionellem auf ökologischen Landbau ihr Geld verdienen (Interview Tyburski 2006).

Als letzte Gruppe ist in diesem Abschnitt die der Umweltorganisationen zu nennen. Diese beschäftigen sich natürlich nicht ausschließlich mit ökologischem Landbau, sind aber unter anderem in diesem Feld aktiv. Verschiedene nationale und lokale Umwelt- und Naturschutzgruppen bzw. Organisationen konzentrieren sich in Bezug auf Landwirtschaft vor allem auf ökologischen Landbau: „Vielfach wird der ökologi-

sche Landbau als einzige Alternative für eine umweltverträgliche Landwirtschaft gesehen.“ (Lütteken 2002: 188) Die Arbeit findet vielfach in Kooperation mit Bauern statt, denn „es wächst [...] zunehmend die Erkenntnis, dass Umwelt- und Naturschutz nur in enger Kooperation mit der Landwirtschaft und nicht gegen sie möglich ist“ (Lütteken 2002: 207). Es ist schwer zu beziffern, wie sich die Anzahl von Umweltorganisationen und Gruppen im Laufe der neunziger Jahre entwickelt hat. Die OECD spricht für 1992 von ca. 100 Organisationen oder Gruppen, das Umweltministerium benennt für den Zeitraum zwischen 1989 und 1997 ein Zuwachs von 1200 Umweltorganisationen, die sich neu haben registrieren lassen (vgl. Anderson 2002: 361). Darüber hinaus ist nicht klar, wie viele Organisationen sich wie stark mit dem Thema Biolandbau beschäftigen. Ziemlich aktiv beteiligt sich die größte und älteste polnische Umweltorganisation ‚Polski Klub Ekologiczny‘ (PKE), die sich in Gesetzgebungsprozesse zum Ökolandbau einbringt, gemeinsam mit Biobauern verschiedene Projekte durchgeführt und sich für Verbraucheraufklärung und Verbraucherbildung einsetzt (Interview Staniszewska 2006). Die Handlungsorientierung von PKE ist im Gegensatz zu den Anbauverbänden stärker auf Förderung des Konsums ökologischer Produkte ausgerichtet. Der PKE ist nach eigenen Angaben lange Zeit die einzige Organisation gewesen, die sich überhaupt um Verbraucherbildung bemüht hat (ebenda). Bei Anderson taucht aber noch eine ‚Society of Ecological Households‘ auf, die 1990 gegründet wurde und Ausbildungsmöglichkeiten und Informationen zu nachhaltigen Konsummustern bereitstellt (vgl. Anderson 2002: 362).

Als Meilenstein in der verbandlichen Organisation von Ökolandbauinteressen soll noch die ‚Coalition to support organic farming‘ (Interview Staniszewska 2006) genannt werden, die 1998 gegründet wurde, politische Stellungnahmen vorbereitet und sich für ein wachsendes Ansehen von Bioprodukten einsetzt. In dieser Koalition arbeiten bis heute 24 Organisationen zusammen, von Nichtregierungsorganisationen über private Zertifizierungseinrichtungen und Universitätslehrstühlen bis hin zum ‚extension service‘ (ebenda).

2.1.5. Die Wissenschaft und Beratung

Das wissenschaftliche Interesse am ökologischen Landbau begann in Polen in den achtziger Jahren bei einigen Dozenten in der Universität in Warschau, welche die Idee des Biolandbaus fördern wollten, „but in the eighties it was not easy to find common ground with officials“ (Interview Tyburski 2006). Das Thema war politisch nicht gewollt, weil die Intensivierung der Landwirtschaft für die Bereitstellung ausreichender Produktionsmengen für den Export nach Russland angestrebt wurde. Damit war die Arbeit der Wissenschaftler auf diesem Gebiet vor der politischen Wende sehr erschwert (ebenda). Zu Beginn der 1990er Jahre gab es kaum Anhänger der Ökobewegung in der Wissenschaft, die meisten Dozenten waren sogar gegen Biolandbau. Grund für diesen Widerstand war die lange Zeit weit verbreitete Ansicht, dass Biolandbau sogar schlecht für die Umwelt sei, weil z.B. so viel Kompost produziert würde (Interview Tyburski 2006). Es wurden sogar Studien in Auftrag gegeben bzw. vorgegeben solche Studien durchgeführt zu haben, welche dieses Vorurteil belegen sollten. Diese sind aus Sicht von Prof. Tyburski, Professor

an der Universität Olsztyn und einer der wissenschaftlichen Pioniere in der Forschung zum ökologischen Landbau, allerdings ausgesprochen fragwürdig verlaufen (ebenda).

Nachdem die wenigen interessierten Wissenschaftler die Gründung von EKOLAND mit initiiert hatten und sie den Verband in der Gründungsphase als Vorstandsmitglieder unterstützten, stieg das wissenschaftliche Interesse am Thema Biolandbau langsam. Aber obwohl es im Laufe der Jahre zunehmend junge Wissenschaftler gab, die sich für das Thema interessierten und auch insgesamt das Forschungsinteresse am ökologischen Landbau gewachsen ist, ist es noch heute eine relativ übersichtliche Anzahl von Wissenschaftlern, die sich mit dem Thema beschäftigen (Interview Tyburski 2006). Tyburski spricht von nicht mehr als 7 Professoren, die in Polen intensiv zu dem Thema forschen (ebenda). Zum mangelnden Interesse der Forscher am Thema Biolandbau kam erschwerend hinzu, dass es in den neunziger Jahren insgesamt wenig Investition in die Wissenschaft gab, was z.B. auch dazu führte, dass die Bedeutung der zuvor wichtigen polnischen Wissenschaftsakademie abnahm. „This crisis is apparent in reduced employment in the scientific sector, the disappearance of highly qualified young staff, inadequate equipment, and inefficient cooperation between scientific centres and enterprises.“ (Anderson 2002: 362)

Ein etwas optimistischeres Bild der Forschungsaktivitäten im Bereich Ökolandbau ergibt sich aus einer Auflistung von Forschungsinstituten und Universitäten von Dorota Metera in ihrer zusammenfassenden Darstellung der Situation des Biolandbaus in Polen 2005. Dort werden zumindest 10 Universitäten und außeruniversitäre Institute benannt, die sich mit dem Thema in der einen oder anderen Form und Intensität befassen (vgl. Metera 2005). Die Auflistung zeigt, dass neben Universitäten auch zunehmend Forschungsinstitute, wie das ‚Institute of Soil Science and Plant Cultivation‘ bei der Forschung im Biolandbau eine Rolle spielen. Hinzu kommen darüber hinaus als zunehmend politisch einflussreiche Akteure staatliche Wissenschaftsinstitute, die für die Regierung Gutachten schreiben und direkt den Ministerien unterstellt sind (Interview Tyburski 2006).

Die Forschungsthemen im Bereich Ökolandbau sind vielfältig: Unter anderem werden Einflüsse verschiedener Landwirtschaftssysteme untersucht, sowie die natürlichen, landwirtschaftlichen und ökonomischen Bedingungen für den Biolandbau erforscht. Es werden Ökobetriebe hinsichtlich ihrer Organisation, dem Treibhausgasausstoß, der Energieeffizienz und ähnlichem evaluiert und Mikroorganismen hinsichtlich Umwandlungsmechanismen von Natrium und Kohlenstoff im Boden untersucht (vgl. Metera 2005). Neben diesen naturwissenschaftlichen Forschungsthemen finden auch sozioökonomische Aspekte wie das Umweltbewusstsein von Konsumenten, Marketing von Bioprodukten sowie rechtliche und organisatorische Aspekte des Ökolandbaus wissenschaftliche Berücksichtigung (vgl. ebenda)

Neben den Forschungsaktivitäten spielt besonders der Beitrag vieler wissenschaftlicher Einrichtungen für die Beratung sowie Aus- und Weiterbildung von Ökolandwirten eine Rolle. Durch die zunehmende Zahl der Ökobauern in Polen, hat sich entsprechend auch der Beratungs- und Schulungsbedarf vergrößert, was die Forschung in eine sehr anwendungsbezogene Richtung lenkte und zunehmend Anbaumethodiken in

den Vordergrund rückte (vgl. Rieken 2006: 68). Schon in den neunziger Jahren wurden an verschiedenen Universitäten und Landwirtschaftsschulen Kurse und Ausbildungsprogramme angeboten, um die Grundsätze des ökologischen Landbaus auf verschiedenen Ebenen zu vermitteln (vgl. Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 14). An den Universitäten von Lublin und Olsztyn werden derzeit Studiengänge zum ökologischen Landbau mit Bachelor und Masterabschluss angeboten, an der landwirtschaftlichen Universität in Warschau befindet sich ein Masterprogramm im Aufbau (vgl. ebenda).

Für den Bereich Schulung und Beratung stehen darüber hinaus auch in den Anbauverbänden Kapazitäten bereit, inzwischen gibt es auch staatliche Beratungsunternehmen. Bis 2004 gab es kein staatliches Beratungssystem (vgl. Rieken 2006: 64) und z.B. die staatlichen Beratungsbroschüren seien für Biobauern „ziemlich unbrauchbar“ (Interview Stratenwerth 2006), weil im Gegensatz zu den Beratungstexten zu konventionellem Anbau lediglich die Düngemittel und Pestizide rausgestrichen seien (ebenda).

2.1.6. Die Konsumenten

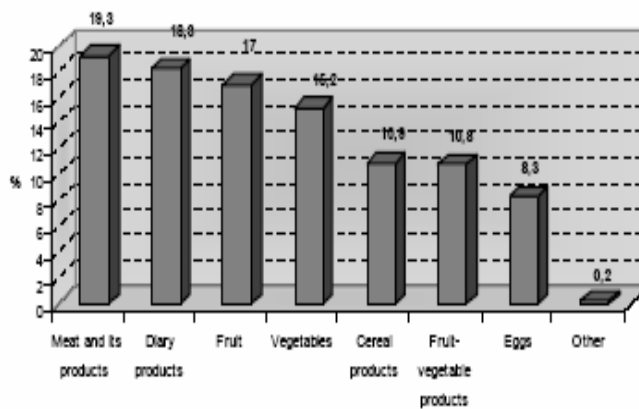
Im Länderbericht der Europäischen Umwelt Agentur zu Polen heißt es, „it is projected that the interest in organic farming will increase in the next years. This will result from a major demand for natural food among Polish consumers [...]“ (EEA 2006). Allerdings ist die Datenlage zum derzeitigen und vergangenen Konsumverhalten der polnischen Bevölkerung unzureichend und es lassen sich wenig konkrete Zahlen zum Verbrauch ökologischer Lebensmittel finden. In der Literatur und auch nach Meinung der befragten Experten ist die Nachfrage allerdings heute noch ausgesprochen gering.

Łuczka-Bakula und Smoluk von der Landwirtschaftlichen Universität in Poznań haben 2004 eine Umfrage zum Konsumverhalten in den Regionen Schlesien und Großpolen durchgeführt, an der 900 Menschen teilgenommen haben, um die Gründe für eben diese geringe Nachfrage sowie Hauptmotive für den Kauf von Bioprodukten zu ermitteln (vgl. Łuczka-Bakula/Smoluk 2005: 483). Diese Umfrage ergab, dass das Basiswissen über Bioprodukte eher gering ist, und viele Menschen weder über die Definition von Bioprodukten noch über die Modalitäten der Zertifizierung Bescheid wissen (vgl. ebenda). Die ermittelten Zahlen zum derzeitigen Biokonsum ergaben entgegen der Erwartungen ein recht positives Bild: So gaben von den Befragten 17 Prozent an, regelmäßig Ökoprodukte zu kaufen, 48 Prozent würden ca. einmal im Monat und ca. 34 Prozent der Befragten zumindest gelegentlich Ökoprodukte konsumieren (vgl. Łuczka-Bakula/Smoluk 2005: 483). Leider ist der Originaldatensatz zu dieser Umfrage nicht zugänglich, so dass an dieser Stelle z.B. nicht geklärt werden kann, ob sich diese Zahlen nur auf die Menschen bezieht, die tatsächlich wissen, was Ökoprodukte sind oder auf alle Befragten. Einzige unter den gegebenen Umständen mögliche Erklärung für diese recht positiven Ergebnisse könnte die Tatsache sein, dass 71 Prozent der Befragten zur mittleren und oberen Einkommensschicht gehören (vgl. ebenda) und das für westliche Länder typische Elitenproblem als intervenierende Variable auch hier eine Rolle spielen könnte, d.h. Biopro-

dukte nur von Besserverdienenden gekauft werden. Der tatsächliche durchschnittliche Konsum von Bioprodukten könnte damit deutlich unter den ermittelten Werten liegen.

Weiterhin können dieser Umfrage verschiedene Hürden für den Kauf von Bioprodukten entnommen werden. So äußerten 43 Prozent der Befragten, dass Bioprodukte nicht in zufrieden stellendem Maße verfügbar seien und sie vor allem Fleisch und Milchprodukte, aber auch ökologisches Obst und Gemüse häufiger konsumiert würden, wenn das Angebot da wäre (vgl. Łuczka-Bakuła/Smoluk 2005: 484).

Abbildung 2 Which of these products would you buy, if the offer was wider?



Quelle: Łuczka-Bakuła/Smoluk 2005

Ca. 72 Prozent der Befragten äußerten als Kaufhemmnis, dass Bioprodukte zu teuer seien und etwa die Hälfte der Befragten war nicht bereit, mehr als 10 Prozent Preisdifferenz für Ökoprodukte zu bezahlen (ebenda). Als dritter Grund wurde der fehlende Problemdruck auf die polnischen Konsumenten angegeben: „Low level of demand in the past mainly came from the good and very good opinion on Polish non-organic food connected with low use of chemicals in agriculture. However, one can foresee that its growth will take place together with the acceleration of the concentration process in agriculture, which may lead to the organic food interest growth and increase the development perspectives of the organic food market in Poland” (Łuczka-Bakuła/Smoluk 2005: 484). Das Problem der geringen Nachfrage nach Ökoprodukten hat also vielfach damit zu tun, dass der Ruf konventioneller polnischer Lebensmittel sehr gut ist.

Diese benannte Ursache für Kaufhemmnisse wird auch von anderen Autoren bzw. Experten geteilt. So erläutert Maria Staniszevska vom PKE, dass es neben geringem Verständnis von Ökoprodukten auch tatsächlich noch viele konventionell erzeugte Produkte gibt, die den Ökoprodukten sehr ähnlich sind und z.B. ohne Pestizide angebaut werden, so dass der Unterschied dieser Produkte oft nicht leicht zu begreifen

ist (Interview Staniszevska 2006). In diesem Zusammenhang werden z.B. auch lokale Produkte häufig pauschal als ökologisch angesehen (vgl. Platje 2004: 29).

Auch wenn es neben den oben wiedergegebenen Umfrageergebnissen keine Zahlen über das Kaufverhalten bzw. potentielle Kaufverhalten von polnischen Verbrauchern hinsichtlich des Konsums ökologischer Produkte gibt, so wird jedoch von den im Rahmen dieser Forschungsarbeit befragten Experten attestiert, dass teilweise sogar eine größere Nachfrage nach Ökoprodukten bestehe, als am Markt angeboten wird (u.a. Interview Rabsztyn 2006).

2.1.7. Die Europäische Union

Laut Krzysztof Sulima ist der ökologische Landbau für die Europäische Kommission „one of the important priorities“ (Interview Sulima 2006). Die Gründe dafür seien allgemein, dass Biolandbau zum Umweltschutz beiträgt und so z.B. hilft, Boden- und Wasserqualität zu sichern, und mit dem Aspekt des Landschaftserhalts auch einen wesentlichen Beitrag zum Artenschutz leistet (ebenda). Darüber hinaus gebe es ganz pragmatische Gründe für eine starke Konzentration auf Biolandbau im Rahmen der von der EU forcierten Agrarumweltmaßnahmen, denn Biolandbau sei nicht schwer zu implementieren, weil der Beitrag zum Umweltschutz „very close to old habits“ (Interview Sulima 2006) angesiedelt sei und der Bauer Bauer bleibt und nur andere Methoden nutzt. Darüber hinaus kann im Gegensatz zu Maßnahmen wie der Einrichtung von Vogelschutzgebieten, „organic farming [...] be done more or less everywhere“ (ebenda). Für die Europäische Kommission ist der Ökolandbau also im Rahmen der Agrar-Umweltpolitik ein wichtiges Instrument, weil er sehr nah an den Gewohnheiten der ausführenden Bevölkerung liegt und sich damit vergleichsweise leicht umsetzen lässt.

Nach Angaben der Abteilung Ökolandbau in der Generaldirektion Landwirtschaft wird Ökolandbau als Teil einer nachhaltigen Landwirtschaft und als praktikable Alternative zur konventionellen Landwirtschaft gesehen (vgl. GD Landwirtschaft 2004). Ökologischem Landbau eine hohe Priorität einzuräumen, leite sich von der allgemeinen Zielsetzung nachhaltiger Entwicklung in Landwirtschaft und Umwelt in der heutigen gemeinsamen Agrarpolitik ab: „Nachhaltige Entwicklung muss neben der Nahrungsproduktion jedoch auch den Erhalt der begrenzten Ressourcen und den Schutz der natürlichen Umwelt umfassen, so dass die Bedürfnisse der heute lebenden Menschen befriedigt werden können, ohne die Möglichkeiten kommender Generationen zu beeinträchtigen, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“ (ebenda).

Neben dieser allgemeinen Zielsetzung nachhaltiger Entwicklung lassen sich Belege für das frühe und andauernde Interesse der EU an ökologischem Landbau in dem rechtlichen Regelungsrahmen finden. So gibt es bereits seit Juni 1991 die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, welche einheitliche Regelungen für die ökologische Erzeugung zunächst pflanzlicher Produkte in der Europäischen Gemeinschaft enthält und damit für den ökologischen Landbau eine offizielle Aner-

kennung bedeutet (vgl. Europäische Gemeinschaften 2000: 10). Diese rechtliche Regelung ist im Zusammenhang mit der damaligen Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu sehen. Nachdem Ende der achtziger Jahre die ursprünglichen Ziele der GAP wie die Produktivitätssteigerung der europäischen Landwirtschaft zur Erreichung eines hohen Maßes an Selbstversorgung mit Lebensmitteln realisiert war, wurden mit der Reform auch andere Ziele ins Auge gefasst (vgl. Europäische Gemeinschaften 2000: 3). Dazu gehörte z.B. die Einbeziehung des Umweltschutzes in die Landwirtschaft und damit „eröffneten sich dem ökologischen Landbau, der bis dahin nur eine marginale Rolle gespielt hatte, erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten.“ (ebenda). Bereits ein Jahr später eröffnete 1992 die Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 dann Möglichkeiten für eine finanzielle Unterstützung des ökologischen Landbaus (vgl. Europäische Gemeinschaften 2000: 6). In der 2003 erneut eingeleiteten Reform der GAP spielt der ökologische Landbau wieder eine besondere Rolle. So gibt es als Bestandteil dieser Reform einen ‚Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel‘. Dessen Ziele sind es u. a. ist, die Entwicklung des ökologischen Marktes durch Verbraucherinformationen sicherzustellen, die Effizienz der öffentlichen Förderung zu steigern und die gemeinschaftlichen Standards zu verbessern und zu verstärken (vgl. GD Landwirtschaft 2005)

Ein weiteres Indiz für das große Interesse der Europäischen Union am ökologischen Landbau ist die Verankerung im Haushaltsplan (vgl. Europäische Union 2006). Die Ausgaben für den ökologischen Landbau werden zwar nicht gesondert aufgeführt, allerdings sollen stellvertretend die Ausgaben für die Agrarumweltmaßnahmen dienen, in deren Kontext auch die Finanzhilfen für ökologischen Landbau geleistet werden. Aus dem Haushaltsplan 2006 geht hervor, dass für diese Agrarumweltmaßnahmen im Jahr 2005 ca. 2 Mrd. Euro und im Jahr 2006 ca. 2,8 Mrd. Euro als Verpflichtungen eingestellt bzw. ausgegeben wurden. Das entspricht ca. 20 Prozent des Budgets für die Entwicklung des ländlichen Raumes und ca. 3-4 Prozent des Budgets, welches für die Landwirtschaft in der EU insgesamt ausgegeben wird. Damit stellen die Agrarumweltmaßnahmen einen beträchtlichen Ausgabenanteil dar. Wie viel dieses Geldes aber tatsächlich auf ökologischen Landbau verwendet wird, kann an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Es stellt sich abschließend noch die Frage, inwiefern unter Umständen wechselnde Konstellationen im Ministerrat die Ökolandbaupolitik und deren Ausrichtung bzw. Bedeutung beeinflusst haben. Laut Aussagen von Krzysztof Sulima wurde jedoch der ökologische Landbau im Gegensatz zu anderen Agrarumweltmaßnahmen nie wirklich kritisiert: „The organic farming issue has not been touched by political national interest“ (Interview Sulima 2006). Demnach scheint der ökologische Landbau durchgehend eine hohe Priorität auch aus Sicht der Nationalstaaten gehabt zu haben.

2.1.8. Weitere Akteure in Polen und auf EU-Ebene

Nachdem die Bedeutung der katholischen Kirche im Zuge des Engagements in der Oppositionsbewegung vor 1989 eine recht aktive Rolle für die Förderung des ökologischen Landbaus gespielt und z.B. erste

Vorträge und Treffen organisiert hat, übt sie sich seit der politischen Wende eher in Zurückhaltung (Interview Rabsztyń 2006). Das ist vermutlich der Grund dafür, warum die katholische Kirche in anderen Forschungsarbeiten zum Ökolandbau in Polen wenig Erwähnung findet. Sie wird daher auch im Rahmen dieser Arbeit nicht tiefergehend betrachtet. Ein Hinweis zur aktuellen Rolle der Kirche findet sich allerdings bei Lütteken: „Für viele Akteure im ländlichen Raum stellt die katholische Kirche eine wertvolle Institution dar, die den Zugang zu den Landwirten erleichtert. [...] So führen auch die Landwirtschaftskammern zusammen mit der Kirche Schulungen für Bauern durch, so genannte Volksuniversitäten, und stehen auch mit der kirchlichen Seelsorge für die Landwirte, für die die Anpassung an die neuen Verhältnisse schwierig ist, in Verbindung.“ (2002: 234).

Darüber hinaus sei kurz etwas zu weiteren europäischen Akteuren angemerkt. Zuvor ist die EU als homogener Akteur dargestellt worden. Für den ökologischen Landbau spielen aber auf EU-Ebene entsprechend der Darstellung für Polen gleichfalls die Bauern, Anbauverbände, Umweltorganisationen, Wissenschaftler und Konsumenten eine Rolle. Dabei handelt es sich einerseits um die polnischen Akteure, die auf EU-Ebene aktiv werden und um Akteure aus anderen Mitgliedsstaaten. Da Polen sich im hier betrachteten Zeitabschnitt größtenteils außerhalb der EU befunden hat und nur im Rahmen von Beitrittsverhandlungen und -hilfen, sowie nur sehr eingeschränkt über den Markt mit der EU verknüpft war, wird davon ausgegangen, dass die nicht-polnischen Akteure für den Großteil der Zeit nur bedingt einen Einfluss hatten und sie werden daher an dieser Stelle nicht vertieft betrachtet.

Diese Akteure finden sich dennoch in zweierlei Hinsicht in dieser Forschungsarbeit wieder. Zum einen wird davon ausgegangen, dass alle europäischen Akteure in der einen oder anderen Weise dazu beigetragen haben, dass das Interesse der EU am Thema Biolandbau so groß ist und die Regelungsdichte so ist wie sie ist. Damit werden die Interessen und Handlungsorientierungen dieser Akteure in der Zeit vor Polens EU-Beitritt mittelbar durch die Einstellung der EU wieder gespiegelt, wie im vorhergehenden Abschnitt erläutert wurde. Zum zweiten finden sich diese Akteure in dem Kapitel 4.2. über die informellen Institutionen auf EU-Ebene wieder. Dabei werden aber nicht die Akteure mit ihren Interessen und Handlungsorientierungen an sich beleuchtet, sondern es wird gezeigt, inwiefern die Stärke von z.B. europäischen Anbauverbänden und Umweltorganisationen einerseits und den Konsumenten andererseits die Entwicklung des Biolandbaus in Polen als institutionelle Rahmenbedingung beeinflusst haben.

2.2. Die Akteurskonstellation

Den Landwirten wird hinsichtlich möglicher Zusammenarbeit mit anderen Akteuren eine große Skepsis zugeschrieben, „mit anderen zu kooperieren und neue Ideen aufzugreifen“ (Lütteken 2002: 226). Als Gründe dafür werden Bildungsstand, Alter und Erfahrungen in den letzten Jahrzehnten angeführt: „So sei z.B. für die älteren Landwirte im Nord-Osten [...] Widerstand charakteristisch, einhergehend mit großer Enttäuschung über die Entwicklung auch in der letzten Dekade seit Transformationsbeginn.“ (Lütteken

2002: 226). Die verschiedenen Interessenvertretungen der konventionellen Landwirte sind hingegen an einer Zusammenarbeit untereinander interessiert und schätzen sich selbst als sehr politisch ein (vgl. Lütteken 2002: 227), was dazu führt, dass die Lobby der industriellen Landwirtschaft sehr groß ist (Interview Rabsztyń 2006) und die konventionellen Bauern auf die Regierung entscheidenden Einfluss ausüben.

Der Ökolandbausektor wird von den konventionellen Verbänden als so klein eingeschätzt, dass er nicht als ernstzunehmender Akteur im Politikgestaltungsprozess wahrgenommen wird (vgl. Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 15). Zum Verhältnis zwischen konventionell und ökologisch wirtschaftenden Bauern gibt es widersprüchliche Aussagen. So schreiben Moschitz/Stolze/Michelsen: “Interrelations between the organic and mainstream farming communities are described as competitive with some examples of cooperation; mainstream farming organisations only became interested in organic farming after the Council of Organic Farming was established at the Ministry of Agriculture and Rural Development in 2003.” (Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 21). Staniszewska geht hingegen davon aus, dass Ökobauern von den konventionellen Bauern nicht als wirkliche Konkurrenten gesehen werden (Interview Staniszewska 2006).

Zum Verhältnis zwischen polnischer Regierung und den Ökolandbauverbänden bzw. Umweltorganisationen spricht Lütteken von einer mangelnden Kooperationsbereitschaft vor allem von Seiten des Landwirtschaftsministeriums (vgl. 2002: 223). Insbesondere gibt es Informationsprobleme. So kennen zwar viele der in diesem Politikfeld zu verortenden Verbände die ministerielle Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Umwelt, der Informationsfluss hin zu den Verbänden laufe jedoch schleppend (vgl. Lütteken 2002: 233). Zum Zeitpunkt der Forschungsarbeit Lüttekens „zeigt sich das Akteursnetz für Interaktionen zwischen Landwirtschaftsministerium oder anderen staatlichen Einheiten auf der einen Seite und regionalen oder lokalen zivilgesellschaftlichen Gruppen auf der anderen Seite noch wenig ausgebildet“ (2002: 232). Vertreter des ökologischen Landbaus sind inzwischen allerdings im Rat für Ökolandbau im Landwirtschaftsministerium beteiligt (Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 15). Damit gibt es zumindest eingeschränkt Kooperation und positive Rückkopplung, und die Bedeutung der Ökoverbände im Akteursgeflecht steigt.

Die Kooperation der NGOs untereinander erscheint wiederum als recht positiv. So sei die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verbänden oder Organisationen, die sich mit ökologischem Landbau befassen, wesentlich häufiger als in anderen Bereichen (vgl. Lütteken 2002: 233). Es gab über den in dieser Arbeit betrachteten Zeitraum hinweg wissenschaftliches Interesse am ökologischen Landbau, der wissenschaftliche Einfluss bezog sich jedoch eher auf die Sphäre der verbandlich organisierten Ökobauern, als direkt auf den Politikgestaltungsprozess. Zwischen den am Ökolandbau interessierten Wissenschaftlern und den Ökobauern und den Ökoverbänden lässt sich also so etwas wie eine strategische Koalition von am Politikfeld Biolandbau beteiligten Akteuren ausmachen. Allerdings stärkt die große Gruppe der Skeptiker unter den Wissenschaftlern natürlich die Praxis der konventionellen Bauern und wirkt sich im Sinne des Ökolandbaus negativ auf die Handlungsorientierung von konventionellen Bauern und Regierung aus.

Zum Verhältnis der Akteursgruppe der Konsumenten zu anderen Akteuren gibt es wenig Anhaltspunkte. Die Rolle der Konsumenten im Akteursgeflecht lässt sich aber vielleicht auch losgelöst von den anderen Akteuren beschreiben. So sind die bereits vorhandenen Ökokonsumenten sicher als strategische Partner der Ökolandwirte und Ökoverbände zu sehen, weil sie durch den Kauf ökologisch erzeugter Produkte den Absatz der Ökobauern stärken und damit deren Bedeutung steigern. Da diese Gruppe unter den Konsumenten allerdings noch recht klein ist, wird dieser positive Einfluss in seiner Stärke abgeschwächt. Dazu kommt, dass in dem Maße, wie die Ökokonsumenten die Ökobauern mit ihrer Nachfrage stärken, die Konsumenten konventioneller Produkte auch die konventionellen Bauern stärken.

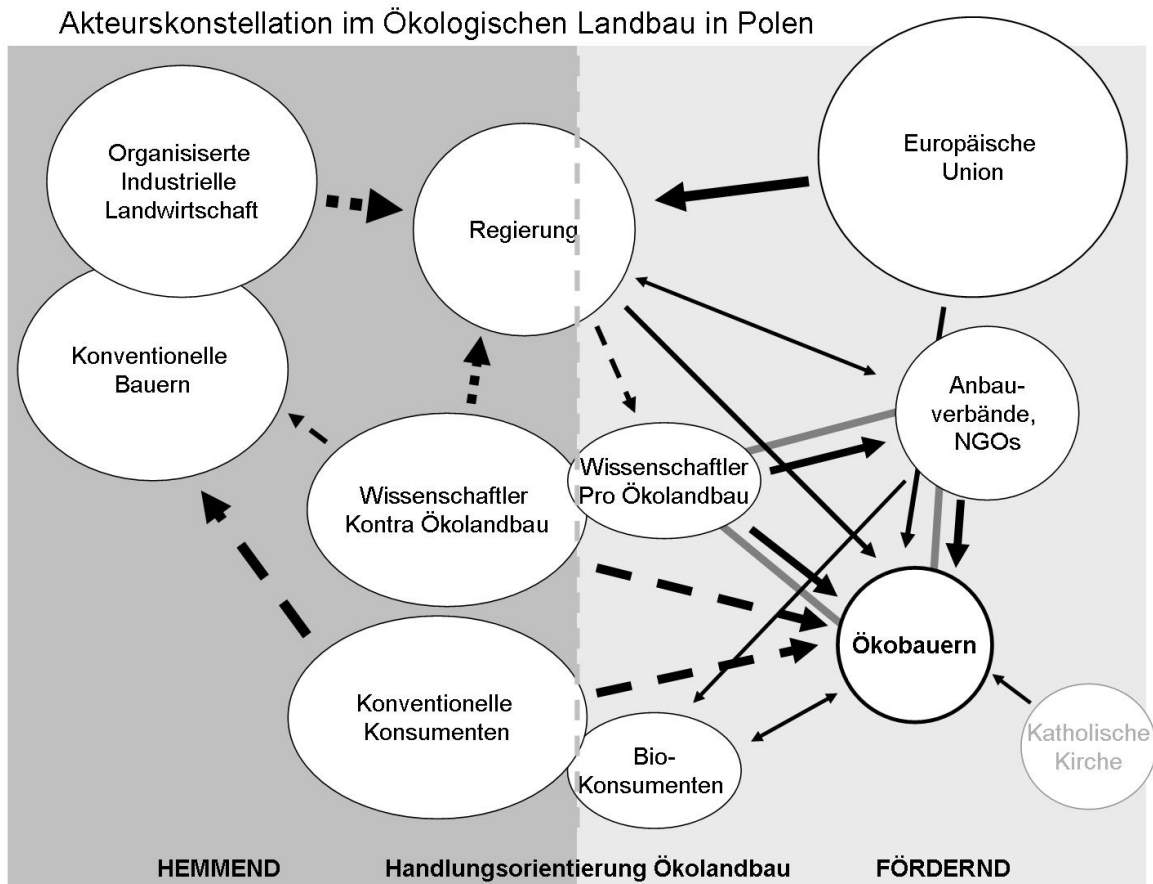
Die Europäische Union respektive vor allem die Europäische Kommission scheinen als Akteur eine große Rolle für die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Polen zu spielen. Die Handlungsorientierung hinsichtlich der Unterstützung des Biolandbaus ist positiv, und durch die strategisch günstige Position als Verhandlungspartner in den Verhandlungen mit Polen zum EU-Beitritt ist auch die Stärke ihres Einfluss zumindest auf die rechtlichen Entwicklungen im Politikfeld Ökolandbau in Polen als groß einzuschätzen.

2.3. Zusammenfassung der Akteursbetrachtung

Das Verhältnis der Akteure zueinander und ihre Bedeutung für die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Polen soll in Anlehnung an die in diesem Kapitel gewonnenen Erkenntnisse durch die nachfolgende Grafik veranschaulicht werden. Die Pfeile sollen dabei den Einfluss der Akteure aufeinander verdeutlichen. Je stärker der Pfeil, desto größer der zugeordnete Einfluss. Durchgehende Pfeile stehen für eine fördernde Wirkung auf die Entwicklung des ökologischen Landbaus, gestrichelte Pfeile stehen für eine hemmende Wirkung auf jene Entwicklung bzw. für eine fördernde Wirkung auf konventionelle Landwirtschaft. Die Stärke der einzelnen Akteure im Akteursgeflecht kann aus Gründen der Darstellbarkeit nur ansatzweise durch die Größe der Blasen verdeutlicht werden. Diese vereinfachte Grafik krankt natürlich daran, dass ein statisches Bild entsteht und die Entwicklung der Akteure im Zeitverlauf nicht ausreichend Berücksichtigung findet. Dieses Defizit soll in der nachfolgenden Zusammenfassung an entsprechender Stelle durch kurze Erläuterungen ausgeglichen werden.

Wie aus der folgenden Abbildung ersichtlich, erscheint es sinnvoll, die Akteure hinsichtlich ihrer Handlungsorientierung in zwei Kategorien einzuteilen: die Gruppe a) der Akteure, welche die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Polen fördern und die Gruppe b) der Akteure, welche diese Entwicklung eher hemmen.

Abbildung 3: Akteurskonstellation im ökologischen Landbau in Polen



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Gruppe a) gehören neben den Ökobauern, die Biokonsumenten, die ökologischen Anbauverbände und Umweltorganisationen, diejenigen Wissenschaftler, die dem Biolandbau aufgeschlossen gegenüber stehen, eingeschränkt die Regierung, etwas abseits die katholische Kirche und prominent positioniert die Europäische Union. Zur Gruppe b) werden die konventionellen Bauern und die organisierte industrielle Landwirtschaft, zum großen Teil die Regierung, diejenigen Wissenschaftler, welche dem Ökolandbau skeptisch gegenüberstehen und die konventionellen Konsumenten gezählt. Diese Akteure beeinflussen sich auf vielfältige Weise: Die ökologischen Anbauverbände und NGOs unterstützen die Ökobauern und befördern mit wenn auch schwach ausgeprägten Aktivitäten zur Konsumentenbildung das Wachstum der Gruppe der Biokonsumenten, die wiederum die Ökobauern mit ihrer Nachfrage stärken.

Die am Ökolandbau interessierten Wissenschaftler unterstützen die Verbände und mit ihren Ausbildungs- und Beratungsaktivitäten auch direkt die Ökobauern. Die Regierung fördert den Ökolandbau durch finanzielle Unterstützung an die Ökobauern, das allerdings erst sehr spät im betrachteten Zeitverlauf. Interaktionen und positive Rückkopplungen zwischen Regierung und Ökoverbänden sind vorhanden, aber

schwach ausgeprägt und noch recht jung. Die katholische Kirche hat eine die Bauern unterstützende Rolle, hält sich aber inzwischen im Hintergrund und agiert in dem Feld nicht mehr politisch. Die Europäische Union fördert den Ökolandbau stark über den Einfluss auf die Regierung im Zuge der Beitrittsverhandlungen und über die Gewährung finanzieller Mittel für den Ökolandbau.

Auf der anderen Seite gehen von den skeptischen Wissenschaftlern und konventionellen Konsumenten positive Impulse für die konventionelle Landwirtschaft aus, welche wiederum einen starken Einfluss auf die polnische Regierung hat und die Entwicklung des ökologischen Landbaus hemmen. Der Anteil der konventionellen Bauern und Konsumenten sowie der skeptischen Wissenschaftler ist im Vergleich zu den Ökobauern, Konsumenten und Wissenschaftlern wesentlich größer und das Gewicht der Gruppe b) im Akteursgeflecht deutlich höher zu verorten. Allerdings scheinen die Akteure der Gruppe a) trotz ihres geringen Anteils besser vernetzt zu sein. So kann hier bei der Interaktion zwischen Verbänden, Ökobauern und Wissenschaftlern von einer strategischen Partnerschaft gesprochen werden, die durch das graue, die drei Akteure verbindende Dreieck gekennzeichnet ist und ihre Position im Akteursgeflecht stärkt. Unterstützend kommt die EU als Akteur dazu, deren Einfluss an dieser Stelle von der Autorin als verhältnismäßig hoch eingeschätzt wird.

Welchen Erklärungsbeitrag leistet die Akteursbetrachtung für das Explanandum? Es ist davon auszugehen, dass die Stärke der Akteure, welche dem ökologischen Landbau skeptisch oder desinteressiert gegenüberstehen, mitverantwortlich für das geringe und mäßige Wachstum in den ersten beiden Entwicklungsphasen ist. Der Wechsel vom schwachen zum mäßigen Wachstum lässt sich im Hinblick auf die Interessen und Interaktionen der Akteure durch die stärkere Vernetzung der Ökolandbauverbände und Umweltorganisationen mit der polnischen Regierung zurückführen. Diese stärkere Kooperation kann sowohl durch ein gesteigertes Interesse der Regierung als auch verstärkte Lobbyarbeit der Ökoverbände bedingt sein. Schon in der zweiten Entwicklungsphase, besonders jedoch in der dritten Phase, spielt die eine wahrnehmbare Rolle. Das Akteursgeflecht erscheint über einen langen Zeitraum hinweg sehr statisch, die Fronten zwischen den beiden Akteursgruppen a) und b) verhärtet. Dieser Umstand führt zu einer Lähmung des Entwicklungsprozesses ökologischer Landwirtschaft. Erst das Hinzutreten der EU als zunächst eher außenstehendem Akteur scheint diesen statischen Zustand aufzubrechen. Das bedeutet im Umkehrschluss für die zweite und dritte Entwicklungsphase, dass der EU – aufgrund ihrer Stärke als Akteur und der spezifischen Handlungsorientierung den Ökolandbau zu fördern – ein positiver und entscheidender Einfluss auf die Entwicklung der ökologischen Landwirtschaft zuzurechnen ist.

3. Institutionelle Erklärungsansätze auf polnischer Ebene

3.1. Formale Institutionen in Polen

3.1.1. Organisatorische staatliche Verankerung

Das Thema Ökolandbau war lange Zeit dem Umweltministerium zugeordnet (vgl. Lütteken 2002: 175). Inzwischen spielt das Ministerium noch eine Rolle bei der Beratung zu Gesetzesentwürfen und bei der Umweltbildung, die Verantwortung für die Ausarbeitung von Gesetzen und Fördersystemen für den Ökolandbau liegt seit einiger Zeit jedoch beim Landwirtschaftsministerium (vgl. Metera 2005). Der Fachbereich Ökolandbau ist dort unter der Leitung von Wiesław Wawiernia der Abteilung ‚Pflanzenzüchtung/Pflanzenschutz‘ zugeordnet (vgl. Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 2006). Es ist der öffentlich zugänglichen Strukturbeschreibung des Ministeriums leider nicht zu entnehmen, wie viele Mitarbeiter in diesem Fachbereich beschäftigt sind, aber es gibt zumindest für das Thema Ökolandbau eine eigenständige Struktureinheit. Die Öffnung des Landwirtschaftsministeriums für Umweltaspekte erfolgte gegen Ende des Jahres 1996, als es sich nach Monaten des Zögerns entschloss die Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Umwelt als eine der 16 Arbeitsgruppen zur Angleichung der polnischen Agrarpolitik an den europäischen Aquis Communautaire einzurichten (vgl. Lütteken 2002: 175). Zunächst waren die unterschiedlichen Abteilungen des Landwirtschaftsministeriums noch der Auffassung gewesen, diese Arbeitsgruppe wäre dem Umweltministerium zuzuordnen, aber „inzwischen sieht sich die Gruppe innerhalb des Ministeriums akzeptiert, auch wenn nicht alle Kollegen den Inhalt der Arbeit als wichtig einschätzen und verstehen“ (ebenda).

Vermutlich im Zuge der Einrichtung dieser Arbeitsgruppe Landwirtschaft und Umwelt wurde 1997¹ auch eine Arbeitsgruppe Ökolandbau gegründet, „and from then on took an active part in formulating organic farming policies“ (Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 19). Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe war es dann auch Biolandbauverbänden möglich, den Politikprozess mit zu gestalten (vgl. ebenda).

Als bedeutende institutionelle Verankerung des ökologischen Landbaus in der Regierung respektive dem Landwirtschaftsministerium ist dann die Einrichtung des ministeriellen Rates für ökologischen Landbau zu sehen (vgl. Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 19). Dieser wurde zunächst 2003 und erneut noch einmal 2006 als den Minister beratendes Gremium eingerichtet, in dem Spezialisten aus dem Biosektor, Wissenschaftler, Umweltverbände und Zertifizierungsorganisationen vertreten sind und dessen Arbeit von Seiten der Ökobewegung als sehr konstruktiv eingeschätzt wird (Interview Tyburski 2006).

Über die Strukturen auf ministerieller Ebene hinaus, findet der Ökolandbau organisatorische Verankerung in verschiedenen Behörden. Mit der Gründung der Agentur für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR) 1994 wurde eine landwirtschaftliche Behörde geschaffen, deren Aufgaben-

¹ Andere Quellen sprechen von 1996 (vgl. u.a. Metera 2005)

gebiet die Entwicklung des ländlichen Raumes ist (vgl. ARiMR 2006). Die ARiMR ist heute vor allem für die Implementierung der europäischen Strukturfondsbeihilfen zuständig, in die auch die Ökolandbauförderung fällt. Notwendig geworden durch das polnische Biolandbaugesetz von 2001 wurde im Jahr 2003 das polnische Inspektorat für Landwirtschaft und Nahrungsmittelqualität (IJHARS) gegründet, welches u.a. das staatliche Biozertifizierungssystem überwacht (vgl. IJHARS 2006). Darüber hinaus sind als staatliche Einrichtungen noch das polnische Akkreditierungszentrum (PCA), welches die privat organisierten Zertifizierungsunternehmen akkreditiert, die staatliche Handelsinspektion, welche die Kennzeichnung und Qualität von Produkten auf dem Markt kontrolliert, sowie die staatliche Bodenanalytestelle zu nennen (vgl. Metera 2005).

Der ökologische Landbau findet also an verschiedenen Stellen in Polen staatliche organisatorische Verankerung und damit hat dieser institutionelle Faktor sicherlich Anteil an der Entwicklung des ökologischen Landbaus in Polen gehabt. Allerdings gibt es zwei Einschränkungen zu nennen. Zum einen hat das Thema ‚Ökologischer Landbau‘ sehr spät Berücksichtigung gefunden. Die meisten organisatorischen Verankerungen hängen mit dem Biolandbaugesetz (IJHARS, PCA) von 2001 oder gar erst mit dem EU-Beitritt 2004 (Fondsverwaltungsfunktion von ARiMR) zusammen. Auch die Einrichtung des Rates für ökologischen Landbau ist sehr jung und selbst mit der Arbeitsgruppe Ökolandbau hat es bis 2001 gedauert, bis es eine erste rechtliche Regelung zum Ökolandbau gab. Zum anderen schränkt das Problem personeller Diskontinuität auf ministerieller Ebene die positive Wirkung ein. „Aufgrund der anhaltenden Transformation der staatlichen Strukturen und des hohen Anpassungsbedarfs durch den erstrebten Beitritt zur Europäischen Union werde das ‚normale‘ Maß an Umstrukturierungsprozessen sowie an politischen Wechseln von Ansprechpartnern überschritten [...].“ (Lütteken 2002: 214). Der organisatorischen staatlichen Verankerung des Ökolandbaus ist aus Sicht der Autorin also grundsätzlich eine positive Wirkung zuzuschreiben, allerdings ist diese aufgrund der benannten Einschränkungen für die erste Zeitschiene nur schwach ausgeprägt. Das erklärt unter anderem, warum die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen erst so sehr spät begonnen hat. Für die zweite und dritte Entwicklungsphase kann der organisatorischen Verankerung hingegen eine positive Wirkung zugeschrieben werden.

3.1.2. Biolandbaugesetze

Zur Regulativen Gesetzgebung: Die unter 3.1.1. bereits erwähnte Arbeitsgruppe für Ökolandbau im Landwirtschaftsministerium arbeitete ab 1997 den Gesetzesentwurf aus, welcher einen rechtlich bindenden Rahmen für die Zertifizierung von Ökohöfen und Ökoprodukten darstellen sollte (vgl. Metera 2005). Zuvor hatte bereits EKOLAND mehrere Jahre erfolglos mit dem Ministerium über eine gesetzliche Regelung zum ökologischen Landbau verhandelt, sich aber dann auch in dieser Arbeitsgruppe eingebracht (vgl. Lütteken 2002: 91). Nachdem 1999 ein Gesetzesentwurf vorlag, dauerte es noch zwei Jahre bis dieser am 16.03.2001 abgestimmt wurde und am 3.11.2001 in Kraft trat (vgl. Dz. U. 2001 Nr. 38, poz. 452). Das

Gesetz definierte erstmals offiziell in Polen ökologischen Landbau, legte einheitliche Standards zur Zertifizierung von ökologisch angebauten Produkten fest und regelte die Einführung eines staatlich kontrollierten Zertifizierungssystems, welches von der IJHARS überwacht wird (vgl. ebenda). Ein polnisches Biosiegel wurde jedoch nicht eingeführt und ist auch zum jetzigen Zeitpunkt immer noch in Arbeit (Interview Tyburski 2006). Es musste lediglich der Hinweis ‚produkt rolnictwa ekologicznego‘ auf dem Produkt vermerkt werden (vgl. Metera 2005), was die Identifikation dieser Produkte durch den Verbraucher vermutlich erschwerte. EKOLAND hat aber bereits früh ein eigenes Label entwickelt und später wurde das EU-Label verwendet (vgl. ebenda). Die späte Verabschiedung des Ökolandbaugesetzes könnte einen Erklärungsbeitrag dazu leisten, dass sich in der ersten Entwicklungsphase so wenige Bauern dazu entschlossen, auf ökologischen Landbau umzustellen. Die mangelnde Kennzeichnung der Produkte und das Fehlen eines landesweit und verbandsübergreifend einheitlichen Labels ist möglicherweise eine Erklärung für die geringe Nachfrage bzw. den geringen Konsum von Ökoprodukten, weil die Ökoprodukte nicht ohne weiteres von konventionellen Produkten unterscheidbar waren.

Mit dem EU-Beitritt Polens 2004 wurde das polnische Biolandbaugesetz überarbeitet, um die EU-Verordnung 2092/91 zu implementieren, welche die Standards für ökologischen Landbau auf europäischer Ebene regelt². Dieses neue, derzeit aktuelle Gesetz wurde am 20.04.04 verabschiedet (vgl. Dz. U. 2004 Nr. 93, poz.898). Das Gesetz bezieht sich auf alle in der VO (EWG) 2092/91 genannten Standards und legt darüber hinaus nur die in Polen entsprechend geregelten Zuständigkeiten für den Zertifizierungsprozess (vgl. ebenda) fest. Ohne im Detail auf die Unterschiede zwischen den Gesetzen von 2001 und 2004 einzugehen, erscheint es erwähnenswert, dass die europäischen Standards wesentlich offener sind, als die in Polen 2001 verabschiedeten. Die in dem ursprünglichen polnischen Gesetz geregelten Anforderungen an den ökologischen Landbau entsprachen weitgehend den Regeln biologisch-dynamischen Anbaus und waren damit restriktiver (Interview Staniszewska 2006). Das hat sicherlich mit dazu beigetragen, dass die Zahl der Biohöfe in der dritten Zeitschiene stark zugenommen hat, da es mit den neuen Regelungen weniger Anforderungen zu erfüllen gab.

Zur redistributiven Gesetzgebung: Finanzielle Unterstützung gibt es für Ökobauern in Polen schon wesentlich länger als rechtlich geregelte Standards. Bereits seit 1993 unterstützte das Landwirtschaftsministerium finanziell Boden- und Wasseranalysen (vgl. Metera 2005). Diese Maßnahme war zwar nicht explizit biolandbauspezifisch, stellte aber zumindest eine kleine Unterstützung für die konversionswilligen Bauern dar, weil für ökologischen Anbau bestimmte Boden und Wasservoraussetzungen erfüllt sein müssen. Um eine direkte Unterstützung von Ökobauern zu erreichen, machte die Arbeitsgruppe Ökolandbau dem Agrarministerium 1998 einen Vorschlag für Subventionen. Durch eine ministerielle Verordnung vom 11.05.1998 wurden dann zumindest die Inspektionskosten vom Staat übernommen (vgl. Metera 2005). Diese Unterstützung deckte allerdings nur ca. 10-15 Prozent der Zertifizierungskosten und es gab keine

² Zur VO (EWG) 2092/91.

flächenbezogenen Zuschüsse (Interview Tyburski 2006). Daher nahm auch die Anzahl an zertifizierten Betrieben nur unwesentlich zu, woraufhin die ministerielle Arbeitsgemeinschaft als Konsequenz vorschlug, das System finanzieller Unterstützung zu verändern und in Anlehnung an Subventionssysteme anderer EU-Staaten Direktzahlungen an die Bauern in Konversion und nach Zertifizierung zu leisten (vgl. Metera 2005). Die Zahlungen erfolgten ab 1999 und wurden 2000 noch einmal deutlich erhöht, was augenscheinlich mit der Zunahme von Biohöfen und Biofläche in Polen von 1999 auf 2000 korreliert und damit die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen positiv beeinflusst zu haben scheint. Wie sich die Hektarprämien und Inspektionssubventionen im Laufe der Jahre erhöht haben, geht aus dem regelmäßig aktualisierten Länderbericht zum Ökolandbau in Polen auf dem Internetportal organic-europe.net hervor und ist in den nachstehenden beiden Tabellen zusammengefasst.

Abbildung 4: Subventionen für den Ökolandbau in Polen

Anbauart	Subventionen für 1 ha ^[1] in Euro in Konversion / Ökoland			
	1999	2000	2002	2006 ^[2]
Gemüse	48 / 36	144 / 108	125 / 100	254 / 244
Ackerland	36 / 29	108 / 87	50 / 37	177 / 156
Obstgärten	53 / 43	159 / 129	137 / 112	468 / 400
Beerenobst	55 / 48	165 / 108	137 / 125	
Weideland	18 / 12	36 / 29	20 / 12	86 / 68
Betriebsgröße	Inspektionssubventionen in Euro			
	1999	2000	2002	2004
Bis 5 ha	24	72	75	140
5 – 10 ha	31	84	87	174
10 – 20 ha	36	96	100	186
20 – 50 ha	43	108	112	209
50 – 100 ha	48	120	125	233
Über 100 ha	84	144	150	255

[1] Davon 100% bis 50 ha, 50% von 50 – 100 ha, 0% über 100 ha
(für Zahlen 2006: 100% bis 100 ha, 50% 100 – 300 ha, 10% über 300 ha)
[2] Nur noch ca. 30% polnische Kofinanzierung für EU-Fördermittel enthalten.

Quelle: Metera 1999 - 2006, eigene Darstellung

Wie aus den Tabellen ersichtlich ist, haben sowohl die Hektarprämien für ökologischen Landbau als auch die Zuschüsse zur Zertifizierung von 1999 zu 2000 zugenommen, was vermutlich zu dem Anstieg an Bio-betrieben in diesem Jahr geführt hat. Für das Jahr 2002 ist dann wieder eine leichte Absenkung der Subventionen zu verzeichnen, was die Stagnation in der Entwicklung des Biolandbaus zu Beginn dieses Jahr-

zehnts begründen könnte. Leider liegen die Zahlen nicht für alle Jahre nachvollziehbar vor. Seit dem EU-Beitritt werden vom polnischen Staat Hektarprämien nur noch als Kofinanzierung der EU-Subventionen im Rahmen der Agrarumweltprogramme geleistet (Interview Rabsztyn 2006), zusätzliche Förderung erfolgt nur noch über die Zuschüsse zu den Zertifizierungskosten (Interview Staniszewska 2006). Da die Kofinanzierung der Agrarumweltzuschüsse nur ca. 30 Prozent der Gesamtmittel deckt (Interview Sulima 2006), fällt der Beitrag Polens für den Ökolandbau hinter den Leistungen von 2000 zurück. Dafür wird aber deutlich mehr Geld in die Inspektionssubventionen gesteckt.

Auf die Rolle der EU-Förderungen wird im Kapitel 4.1.3. noch näher eingegangen. Aber schon hier wird im Vergleich mit den älteren polnischen Ökolandbau-Subventionen deutlich, dass die Fördersummen für die Bauern seit dem EU-Beitritt merkbar höher ausfallen. Wenn man davon ausgeht, dass zumindest ein Teil der heutigen Ökobauern nicht nur aus Überzeugung, sondern auch aufgrund der Fördergelder auf ökologischen Landbau umgestellt haben, dann lässt sich vermutlich durch den Sprung in der Höhe der Fördermittel auch der Sprung in der Anzahl zertifizierter Betriebe im Jahr 2004 erklären.

Es kommt allerdings an dieser Stelle die Frage auf, ob nicht zwischen Erhöhung der Fördersummen und Zunahme der zertifizierten Betriebe entsprechend der nötigen Konversionszeit eine Zeitspanne von ca. zwei Jahren liegen müsste. Vielleicht ist die fehlende Verzögerung damit zu erklären, dass einige Bauern bereits in Erwartung kommender Fördergelder auf Ökolandbau umgestellt haben. Zumindest der Termin des EU-Beitritts und damit der Beginn möglicher EU-Förderungen waren ja relativ lange abzusehen.

Zusammenfassend lässt sich hinsichtlich der rechtlichen Regelungen zum ökologischen Landbau in Polen festhalten, dass es erst um das Jahr 2000 herum ein rechtlicher Rahmen für Standards ökologischen Landbaus als auch nennenswerte finanzielle Unterstützung für die Umstellung von konventionellem auf ökologischen Anbau gegeben hat. Darüber hinaus ist die Kennzeichnung vieler ökologisch zertifizierter Produkte aufgrund eines fehlenden einheitlichen Labels als unzureichend einzuschätzen. Die rechtlichen Regelungen und Subventionen tragen zwar von ihrer Wirkungsrichtung zur Entwicklung des Ökolandbaus in Polen bei. Allerdings ist auch hier wieder festzuhalten, dass dieser Prozess erst sehr spät einsetzte und damit als mitverantwortlich für das geringe Wachstum des Biosektors in den neunziger Jahren, also der ersten Entwicklungsphase, ist.

3.1.3. Besitzrechtsverhältnisse

Der Landwirtschaftssektor in Polen ist stark privatwirtschaftlich geprägt, was historische Ursachen hat. Im Rahmen der Agrarreform von 1944 wurden Großgrundbesitzer enteignet und Grundstücke ab einer Gesamtfläche von 100 Hektar oder ab einer Anbaufläche von 50 Hektar in Staatseigentum überführt, um anschließend zwischen den Bauern aufgeteilt oder für den Aufbau von neuen Betrieben verwendet zu werden (Kierreta 2001: 82). „Dabei wurde eine Obergrenze für das private Eigentum festgesetzt, die 5 Hektar für den Hauptanbau und 1 Hektar für den Nebenerwerbanbau nicht überschreiten durfte“ (Kierreta

2001: 83). Sonderregelungen gab es aus politischen Erwägungen für Großbauern im westlichen Polen, womit die agrarstrukturellen Disparitäten innerhalb Polens mit kleinbäuerlichen Dörfern in Zentral- und Ostpolen einerseits und agrarstrukturell hochwertiger ausgestatteter Landwirtschaft in Westpolen andererseits gefestigt wurden (ebenda).

Ab 1948 setzte die Phase der Kollektivierungspolitik ein, in welcher die Gründung von Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) forciert wurde, an denen die Teilnahme zwar freiwillig, aber unter hohem ökonomischem Druck von Seiten des Staates erfolgte. Die Verstaatlichung und Zwangskollektivierung stieß allerdings in der Bevölkerung auf Widerstand. Mit den Arbeiterunruhen in Posen 1956 und der Wahl Władysław Gomułkas zum Staatschef wurde auch die Zwangskollektivierung beendet. Seitdem befinden sich ca. 90 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche in privater Hand (vgl. Europäische Kommission 2002).

Die Besitzrechtsverhältnisse waren also in Polen seit 1956 relativ klar und boten den Bauern Sicherheit: “Well established and enforced property rights are significant because they give security/certainty that the right holder’s access, withdrawal, management, alienation or exclusion will be recognised in the future by potential competitors for these rights.” (Gatzweiler et al 2001: 27). Rabsztyn geht für Polen sogar davon aus, dass viele Bauern den Unruhen von 1956 mit ihren Folgen für die Besitzrechtsstrukturen wesentlich größere Bedeutung beimessen als dem EU-Beitritt Polens 2004 (Interview Rabsztyn 2006).

Aber auch Polen war nach der politischen Wende im Zuge der Transformation von der Privatisierungswelle erfasst. Die Privatisierung der vorhandenen staatseigenen Unternehmen wurde durch ein Privatisierungsgesetz vom 13. Juli 1990 in Gang gesetzt (vgl. Lütteken 2002: 60). Das Interesse an der Privatisierung wuchs mit der akuten Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der Staatsbetriebe in den Folgejahren und führte zu Beginn des Jahres 1992 zur Gründung der ‚Agentur für landwirtschaftliches Eigentum des Fiskus‘ (AWRSP), welche gesetzlich verpflichtet wurde, das gesamte Vermögen der liquidierten Staatsbetriebe und die Flächen des ‚Staatlichen Bodenfonds‘ zu übernehmen und weitgehend zu privatisieren (vgl. ebenda). Allerdings verlief der Privatisierungsprozess sehr langsam. Ursache dafür ist unter anderem die geringe Nachfrage kleiner Familienbetriebe nach Zukauf von Boden, aufgrund von finanziellen Beschränkungen und sowie der Tatsache, dass potentielle Käufer im Südosten des Landes angesiedelt sind, der Großteil der ehemaligen Staatsbetriebe sich jedoch im Nordwesten des Landes befindet. Andererseits gab es in Polen kein Restitutionsgesetz, da ca. drei Viertel des Landes der Staatsbetriebe vor dem zweiten Weltkrieg in deutschem Besitz waren und somit eine Restitution unter Umständen eine Rückgabe der Gebiete an „nicht mehr im Land lebende Deutsche“ (Lütteken 2002: 61) bedeutet hätte, und ein solches Restitutionsgesetz damit in der politischen Diskussion um die Privatisierung keine Rolle spielte. Das hemmte einerseits den Privatisierungsprozess, andererseits war damit auch die Unsicherheit der Bevölkerung hinsichtlich möglicher Rückübertragungsansprüche geringer als in anderen Ländern. Allerdings spielt dieses Problem seit dem EU-Beitritt wieder eine Rolle, weil sich die ‚Preußische Treuhand GmbH‘

seit ihrer Gründung im Jahr 2000 für genau diese Rückübertragungen von enteigneten Gebieten an ehemalige deutsche Besitzer einsetzt (vgl. Preussische Treuhand 2006). Diese Anspruchserhebung wirkt sich nach Gatzweiler negativ auf die benannte Sicherheit in den Verfügungsrechten aus. Es lässt sich jedoch nicht klären, welchen Einfluss diese Entwicklungen tatsächlich auf die Bauern haben. Daher soll an dieser Stelle auf diese Problematik nicht weiter eingegangen, sondern lediglich als Einschränkung der verhältnismäßigen Sicherheit der polnischen Bauern in ihren Verfügungsrechten angesehen werden.

Was bedeutet das für die Entwicklung des ökologischen Landbaus? Platje geht davon aus, dass private Landwirtschaft generell stärkere Anreize für wirtschaftliche Effizienz bietet als vergesellschaftete Landwirtschaft (vgl. 2004: 18). Im Fall von Allgemeinbesitz gebe es nur schwache Anreize, sich um natürliche Ressourcen zu sorgen, die für Polen typischen landwirtschaftlichen Familienbetriebe würden hingegen die stärksten Anreize für nachhaltige Landwirtschaft geben, weil die Landwirte mit der Motivation konfrontiert seien, die Interessen ihrer Sprösslinge zu wahren (vgl. ebenda). Da die Landwirtschaft in Polen mit den benannten Einschränkungen spätestens seit 1956 in privater Hand ist und Landwirtschaft großenteils in Familienbetrieben erfolgt, wäre demzufolge davon auszugehen, dass sich die Besitzrechtsverhältnisse positiv auf die Entwicklung des Ökolandbaus auswirken. Das trotzdem lange Zeit so wenige der Bauern auf ökologischen Landbau umgestellt haben, begründet Prof. Tyburski mit fehlendem Wissen vieler Landwirte über die Zusammenhänge von Landwirtschaft und Umwelt: „within the Polish Society there is not enough knowledge about the effects of agriculture on environment“ (Interview Tyburski 2006). In diesem Punkt führt also die bloße Betrachtung des institutionellen Rahmens nicht weiter, sondern es scheinen stärker verhaltenswissenschaftliche Aspekte eine Rolle zu spielen.

3.2. Informelle Institutionen in Polen

3.2.1. Produktionsstrukturen und Traditionen

In der polnischen Landwirtschaft spielen Traditionen eine große Rolle, und es wird viel an alten Denk- und Handlungsmustern festgehalten (vgl. Platje 2004: 19). Die mangelnde Offenheit und Kooperationsbereitschaft der konventionellen Bauern wurde bereits bei der Betrachtung der Akteure im Kapitel 2.1.2. näher erläutert. Das bedeutet zum einen, dass viele Bauern schwer zugänglich sind für neue Denkansätze und die bestehenden Traditionen einen Wandel hin zu mehr ökologischer Landwirtschaft erschweren. Andererseits könnte die Traditionsverbundenheit auch eine Chance für den Ökolandbau darstellen, weil ja grundsätzlich an traditionelle Produktionsmethoden angeknüpft wird (vgl. Platje 2004: 19). Denn wie schon an anderer Stelle erläutert, ist die Produktionskultur in Polen in gewisser Weise schon ökologisch, weil teilweise wenig Dünger, Pestizide und Maschinen eingesetzt werden und viele kleine landwirtschaftliche Betriebe noch geschlossene Ökosysteme darstellen (vgl. Platje 2004: 28). Allerdings fehlt das ebenfalls schon angesprochene Bewusstsein, dass ökologisches Wirtschaften nicht gleichzeitig rückständiges

Wirtschaften bedeutet, sondern moderne und traditionelle Wirtschaftsweisen zusammen zu guten Ergebnissen führen können (vgl. ebenda). Außerdem halten viele Bauern ihre Produktion für ökologisch, weil nur einmal im Jahr Spritzmittel verwendet werden und – zwar nicht gar kein – aber doch wenig künstlicher Dünger verwendet wird (Interview Rabsztyn 2006). Dieser Umstand trägt dazu bei, dass der Ruf konventioneller polnischer Lebensmittel noch so gut ist. Das führt zu einer Situation in der die recht traditionell aber konventionell wirtschaftenden Bauern ihre Produkte gut verkaufen können und oft kein Interesse an Zertifikaten haben, weil der bürokratische Aufwand so hoch ist (ebenda). Die gewachsenen und bestehenden Landwirtschaftstraditionen stellen also grundsätzlich eine gute Ausgangsbasis für die Entwicklung des ökologischen Landbaus dar, hemmen die Entwicklung aber real, weil die Traditionen nicht auf einem differenzierten Verständnis von ökologischer Landwirtschaft aufbauen.

Die Landwirtschaftsstruktur ist eine Institution, die sich aus den erläuterten Besitzrechtsverhältnissen und der Dominanz der Privatwirtschaft ergibt, allerdings auch eng mit den Traditionen der landwirtschaftlichen Familienbetriebe zusammenhängt und daher an dieser Stelle Berücksichtigung finden soll.

Die landwirtschaftlichen Strukturen sind in Polen sehr zersplittert. Die ca. 18 Mio. Hektar Ackerland in Polen sind auf kleine und kleinste Betriebe mit einer durchschnittlichen Größe von ca. acht Hektar aufgeteilt (vgl. Platje 2004: 28). Die meisten der sehr kleinen Betriebe befindet sich im Südosten des Landes, im Nordosten die aus historischen Gründen größeren Betriebe (vgl. Platje 2004: 29). Zu der an sich schon kleinteiligen Struktur kommt noch hinzu, dass die bewirtschafteten Gebiete oft keine zusammenhängenden Flächen darstellen, sondern teilweise auf sechs oder mehr verschiedene Felder aufgeteilt sind (vgl. ebenda). Ein Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe wirtschaftet vorwiegend für den eigenen Bedarf: „Generally speaking, probably half of Polish farming is subsistence farming, with families producing for their own needs, and 30 percent is small, producing little for the market.“ (Platje 2004: 29).

Aus dieser Dominanz von kleinen Familienbetrieben ließe sich schließen, dass viele Bauern gar kein Interesse an zertifiziertem Biolandbau haben, weil sie kaum für den Markt produzieren. Das würde auch erklären, warum die Ökohöfe mit den durchschnittlich 20 Hektar so viel größer sind als die konventionellen Betriebe. Allerdings ist es nach Aussagen des langjährigen Biobauers Peter Stratenwerth eher so, dass von sieben bis acht Hektar heute niemand mehr leben könne und die meisten Bauern, so sie denn auf dieser geringen Fläche überhaupt noch wirtschaften, alle noch Nebeneinkünfte hätten (Interview Stratenwerth 2006). Seiner Einschätzung nach tauchen viele dieser Kleinbetriebe – ca. eine Million mit zwei bis drei Hektar die dann auch wieder zersplittert sind – nur noch in der Statistik auf, werden aber kaum noch bewirtschaftet (ebenda). Das legt wiederum die Schlussfolgerung nahe, dass die vorherrschenden Produktionsstrukturen für die Entwicklung des Ökolandbaus eigentlich förderlich sein müssten, weil sie sich damit eine neue Überlebenschance eröffnen würden. Diese Vermutung erhärtet sich noch, wenn man in Betracht zieht, dass die meisten Höfe nur unzureichend mit Kapital ausgestattet sind, die technische Infrastruktur

problematisch ist und die Produktivität der polnischen Landwirtschaft insgesamt mit nur drei Prozent Beitrag zum BIP sehr gering ausfällt (vgl. Lang 2003: 153f).

Entgegen dieser Vermutung über die positive Wirkung der Produktionsstrukturen auf die Entwicklung des Ökolandbaus scheint real jedoch die Verhaftung in konventionellen Produktionspraktiken den Ökolandbau in seiner Ausbreitung zu hemmen. Die zersplitterten Strukturen erfordern es, dass sehr viele Bauern überzeugt werden müssen, damit in nennenswertem Umfang ökologisch gewirtschaftet wird und in dieser Situation haben es die wenigen Biobauern zusätzlich schwer, weil auch die gleichgesinnten Bauern weit übers Land verstreut sind, oft allein dastehen und ausgegrenzt werden (Interview Tyburski 2006).

3.2.2. Selbstorganisation

Ähnlich wie andere Transformationsstaaten hat Polen damit zu kämpfen, ein durchsetzungsfähiger Staat zu werden und in die Gesellschaft hinein zu wirken, statt parallel zu ihr zu existieren. Puślecki schätzte den polnischen Staat im Jahr 2000 noch als schwach ein und hält zu diesem Zeitpunkt die Fähigkeit zur Führung einer unabhängigen Politik für nicht ausgeprägt, was sich z.B. an der Stärke von Interessengruppen wie der organisierten konventionellen Landwirtschaft zeige, deren Bedeutung im Politikprozess wachse (vgl. Puślecki 2000: 104f). Die Schwäche des Staates bedeutet gleichzeitig eine Chance sowie die Notwendigkeit der gesellschaftlichen Selbstorganisation, wie sie in Polen eine lange Tradition hat (Interview Tyburski 2006). Wie auch in anderen Ländern war die Ökolandbaubewegung in Polen eine Initiative von gesellschaftlichen Basisgruppen, wie einzelnen Biobauern, die sich 1989 zur Gründung des ersten polnischen Anbauverbands EKOLAND zusammengefunden haben, aber auch von gesellschaftlichen Eliten wie den Wissenschaftlern, die dem Ökolandbau wohlwollend gegenüber standen und die Gründung dieses Verbandes unterstützt haben (Interview Tyburski 2006). Die Gründung von EKOLAND wird von vielen Seiten als Meilenstein in der Entwicklung des Ökolandbaus in Polen angesehen (Interviews Stratenwerth, Tyburski, Staniszevska 2006). Mit dessen Gründung ist eine wichtige Institution für die Stärkung des Ökosektors eingerichtet worden.

Allerdings hat sich die Bedeutung von EKOLAND im Laufe der Zeit geändert. Bis Mitte der neunziger Jahre war EKOLAND nicht nur Anbauverband, sondern auch einziger Aussteller von Biozertifikaten und jeder Bauer, der seine ökologische Produktion zertifiziert haben wollte, musste auch bei EKOLAND Mitglied werden, was den Verband entsprechend gestärkt hat (Interview Tyburski 2006). Bereits 1993 gab es mit PTRE eine zweite große Zertifizierungsorganisation. Seit etwa 1997 gibt es aber immer mehr private Kontrollorganisationen, bei denen man nicht Mitglied werden muss, was die Selbstorganisation in Verbänden wie EKOLAND und damit auch die Rolle der Biobauern schwächt (ebenda). Von diesem Zeitpunkt an gliederte auch EKOLAND die Zertifizierung in die ‚AgroBIOTest‘ aus und spezialisierte sich auf Lobbyarbeit und Beratung. Inzwischen gibt es eine Reihe kleiner Biolandbauverbände, die übers ganze Land verteilt sind, aber es hat sich bisher kein Dachverband gebildet (vgl. Moschitz/Stolze/Michelsen

2004: 12). Bislang fehlt es dem organisierten Ökolandbausektor noch an Koordination: „The organic farming community is still in its initial stages, characterised by a proliferation of institutions that are spread throughout the country, and the organic farming community still lacks unity.“ (Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 12). Allerdings hat sich mit der bereits erwähnten ‘Koalition zur Förderung und Entwicklung des Ökologischen Landbaus’, die sich 1998 gegründet hat und viele verschiedenen Verbände und Organisationen bündelt, eine erste verbandsübergreifende Koordinationsmöglichkeit ergeben und dieser Koalition wird durchaus das Potential zugesprochen, sich zu einer Art Dachverband des Ökosektors zu entwickeln (vgl. ebenda).

Die Selbstorganisation der Biobauern hat also zu Beginn der Ökolandbaubewegung eine große Rolle dafür gespielt, die Entwicklung des ökologischen Landbaus voranzutreiben. Allerdings ist der Grad der Selbstorganisation als zu gering bzw. die Arbeit als zu unkoordiniert einzuschätzen, um den Ökolandbau in Polen in großem Maßstab voranzutreiben. Dieser Umstand spielt also vermutlich mit eine Rolle dafür, dass die Entwicklung des Ökolandbaus in der ersten Zeitschiene nur sehr langsam und auf niedrigem Niveau erfolgte und sich in der zweiten Zeitschiene nur mäßig entwickelte.

3.2.3. Marktstrukturen

Der Markt für Ökoprodukte ist in Polen noch sehr gering ausgeprägt, ihr Anteil nimmt nur einen geringen Stellenwert ein. Die wichtigsten ökologischen Produkte stellen frisches Gemüse und Obst, Milchprodukte und Brot dar (vgl. Metera 2005), das heißt die Verarbeitungstiefe der Produkte ist sehr gering. Eine nicht repräsentative aber dennoch aufschlussreiche Stichprobe der Autorin in Bioläden in Krakau hat ergeben, dass zwar eine relativ breite Produktpalette auch an verarbeiteten Produkten angeboten wird, und so z.B. Brotaufstrich, Müsliriegel und Tees angeboten werden. Nach Aussagen eines Verkäufers seien aber Produkte wie Fertigmilchpulver oder ähnliches vorwiegend aus z.B. Deutschland und Frankreich importiert. Das zeigt, dass es in Polen durchaus eine Nachfrage nach ökologischen verarbeiteten Produkten gibt, diese aber von den polnischen Anbietern nicht bereitgestellt werden, d.h. es wird zwar ökologisch angebaut, aber nicht marktgerecht verarbeitet (Interview Tyburski 2006). Das führt wiederum dazu, dass die Nachfrage nach Bioprodukten, wie in Kapitel 2.1.6. erläutert, stagniert, weil die Produktpalette nicht den Vorstellungen der Konsumenten entspricht.

Zwei weitere Aspekte prägen die Marktsituation für Ökoprodukte in Polen. Auf der einen Seite werden ökologisch erzeugte Produkte als konventionell verkauft, auf der anderen Seite gibt es eine Nachfrage nach einem stabilen Angebot, der von Seite der Produzenten nicht gerecht wird (vgl. Metera 2005). Diese scheinbar widersprüchliche Situation lässt sich leichter verstehen, wenn man in Betracht zieht, dass die Vermarktungsstrukturen für Ökoprodukte schwach ausgeprägt sind.

Leider ist die Datenlage zu den Verarbeitungs- und Vertriebsstrukturen sehr unzureichend. Auf Nachfrage bei der Agrobiotest auf der polnischen Landwirtschaftsmesse im Oktober 2006 war zu erfahren, dass es

nur ca. 100 als ökologisch zertifizierte Unternehmen in Polen gibt, die sich vordergründig mit Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten befassen und nicht mit der Produktion. Die Hälfte davon seien Handelsunternehmen, die andere Hälfte Verarbeiter. Ein Großteil der Produkte wird im Direktverkauf veräußert (vgl. Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 16). Der Anteil der Produkte, die im Einzelhandel verkauft werden, steigt jedoch. So gibt es heute ca. 300 Bioläden in Polen, die sowohl polnische als auch importierte, sowohl frische als auch verarbeitete Produkte anbieten (vgl. Metera 2005). Allerdings haben Bioläden und vor allem aber Großmärkte hohe Anforderungen an die Ökoprodukte, was z.B. Form und Größe angeht, die von den Bauern nicht erfüllt werden können (Interview Stratenwerth 2006). Für Supermärkte schien es sich lange nicht zu lohnen, Bioprodukte anzubieten, weil der Kundenkreis noch zu klein war (ebenda). Inzwischen gibt es zunehmend auch Interesse von Supermärkten an Ökoprodukten; so hat beispielsweise die Tesco-Kette 2003 in Polen angefangen, Bioprodukte ins Sortiment aufzunehmen (vgl. Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 16). Auch solche Supermärkte müssen aber kontinuierlich und in bestimmten Mengen beliefert werden, was die Ökobauern in Polen derzeit nicht leisten können.

Es ist nach Beschreibung der Produktionsstrukturen in Polen offensichtlich, dass es durch die große Zerstreuung der Flächen für die Ökobauern ausgesprochen schwierig ist, Verarbeitungs- und Vertriebsstrukturen zu entwickeln. Aufgrund der fehlenden Strukturen, kommt es zu solch scheinbar widersprüchlichen Situationen, dass Bauern erst ökologisch produzieren und dann ihre Produkte doch als konventionell verkaufen, weil sie diese sonst nicht absetzen können (vgl. Metera 2005). Die Biohöfe sind weit übers Land verteilt, es ist oft schwer, zu Verarbeitern zu gelangen, und nicht leicht, die Anforderungen an einheitliche Größen und regelmäßige Lieferungen zu erfüllen (Interview Tyburski 2006). Nach Einschätzung von Stratenwerth haben im Moment oft nur die Bauern eine reelle Überlebenschance, die in der Nähe großer Städte mit viel versprechenden Absatzmärkten wohnen und unkompliziert z.B. Ökogemüse einfach ins Auto einladen und auf dem städtischen Markt verkaufen können (Interview Stratenwerth 2006).

Ein weiterer Hinweis auf die schlecht ausgebildeten Vermarktungsstrukturen ist die geringe Exportquote von polnischen Ökoprodukten. Auch hier gibt es leider keine statistisch erfassten Daten, auf die zurückgegriffen werden kann. Allerdings findet sich nach intensiven Recherchen für einen langen Zeitraum nur die Organisation ‚Symbio‘, die Produkte wie Marmelade, Säfte, tiefgekühlte Beeren, Getreidekaffee und Müsli nicht nur verarbeitet, sondern auch ins Ausland exportiert (vgl. Symbio 2006). Inzwischen scheint es einige wenige weitere Exportunternehmen zu geben, wie sich auf der Landwirtschaftsmesse ‚polargrafarm 2006‘ feststellen ließ. So gibt es inzwischen beispielsweise ein Unternehmen namens ‚Bioconcept‘, welches polnische Ökoprodukte in die USA und nach Großbritannien exportiert (vgl. Bioconcept 2006). Es ist natürlich im Hinblick auf das Anstreben geschlossener regionaler Kreislaufwirtschaft fraglich, ob z.B. wegen der negativen Umweltfolgen im Zusammenhang mit verstärkten Transportwegen Export von Bioprodukten anzustreben ist, aber die Situation illustriert noch einmal, dass die Verarbeitungs- und Vertriebsstrukturen in Polen sehr schwach ausgeprägt sind.

Die Gründe für die fehlenden Vermarktungsstrukturen liegen zum einen in der zersplitterten Betriebsstruktur, zum anderen wird aber auch die Disziplin der Bauern als problematisch angesehen, weil das Verbandsdenken nur sehr gering ausgeprägt ist und es damit schwer ist, Vertriebsgemeinschaften zu initiieren (Interview Stratenwerth 2006). Möglicherweise ist dieses Phänomen Ausdruck der allgemein in ehemals sozialistischen Transformationsstaaten vorzufindenden derzeit noch schwachen zivilgesellschaftlichen Organisationsbereitschaft.

An den schlechten Verarbeitungs-, Vermarktungs- und Vertriebsstrukturen scheint sich im Laufe der letzten Jahre wenig geändert zu haben. Allerdings sind zu der Marktsituation wie erwähnt kaum Daten verfügbar, an denen sich ggf. eine Entwicklung ablesen ließe. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es einerseits von Seiten der Konsumenten eine Nachfrage nach Ökoprodukten gibt, auch wenn diese noch relativ gering ist. Die Nachfrage ist aber mit bestimmten Ansprüchen an Produktbreite und kontinuierlicher Verfügbarkeit geknüpft, denen die Biobauern nicht gerecht werden. Auf der anderen Seite schaffen es Ökobauern nicht, ihre Produkte abzusetzen. Es gibt also sowohl einen Nachfrageüberschuss, als auch einen Angebotsüberschuss. Angebot und Nachfrage können sich aber nicht treffen, weil das Bindeglied dazwischen – der Verarbeitungs- und Vertriebsbereich – nicht funktioniert. Die fehlenden Marktstrukturen verhindern den für das wirtschaftliche Überleben der Biobauern notwendigen Absatz ihrer Produkte und hemmen dadurch ganz akut die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen. Das Vermarktungsproblem wird von den im Rahmen dieser Arbeit befragten Experten als einer der wichtigsten Hemmfaktoren bei der Etablierung des Ökolandbau in Polen angesehen (Interviews Tyburski, Stratenwerth, Staniszewska 2006) und trägt somit mit zur Erklärung bei, warum sich der Ökolandbau in Polen nur schleppend entwickelt hat.

4. Institutionelle Erklärungsansätze auf europäischer Ebene

Polen befindet sich für einen beachtlichen Teil des im Rahmen dieser Forschungsarbeit betrachteten Zeitraums im europäischen Integrationsprozess. Besonders in der Vorbeitrittsphase werden viele politische Aktivitäten zur Angleichung des polnischen Rechts an den europäischen *Aquis Communautaire* unternommen und bereits mit dem Assoziierungsabkommen 1994 schreitet die Marktöffnung Polens voran. Es ist daher davon auszugehen, dass zum Teil schon vor dem Beitritt Polens zur EU ein Einfluss von Brüssel auf nationale Politikfelder vorhanden ist. Ein entsprechend größerer Einfluss ist der EU zuzurechnen, seit Polen Mitgliedsstaat ist.

Es soll daher in diesem Kapitel untersucht werden, welchen Erklärungsbeitrag institutionelle Faktoren auf EU-Ebene für die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen leisten. Dabei soll einerseits darauf eingegangen werden, welcher ergänzende Beitrag diesen Faktoren für die zweite Zeitschiene, also die Phase mäßigen Wachstums von 2000 – 2004 zuzurechnen ist, und andererseits welchen Einfluss die EU-Institutionen seit dem Beitritt Polens, also in der Phase starken Wachstums, auf die Entwicklung des Ökolandbaus haben.

Bleibt man bei dem Analyseschema und unterscheidet nach formalen und informellen Institutionen, ergeben sich zwei Probleme. Erstens lassen sich nicht alle für Polen betrachteten Institutionen sinnvoll für die europäische Ebene analysieren. So erscheint es beispielsweise unwahrscheinlich, dass die Besitzrechtsverhältnisse in Europa oder die europäischen Produktionstraditionen in ihrer Gesamtheit gesehen einen Einfluss auf den Ökolandbau in Polen haben. Das führt dazu, dass der Schwerpunkt der institutionellen Betrachtung sich verschiebt und damit schwerer vergleichbar wird. Trotzdem erscheint eine Abweichung vom polnischen Analyseschema sinnvoll. Es soll versucht werden, so nah wie möglich an den Betrachtungen polnischer Institutionen zu bleiben und sich gleichzeitig über Schwerpunktbildung weit genug davon zu entfernen, dass die Erörterung der institutionellen Einflussfaktoren einleuchtend bleibt. Daher konzentriert sich die Analyse der formalen Institutionen auf die relevanten rechtlichen Regelungen und Förderinstrumente, die Analyse der informellen Institutionen auf den europäischen Biomarkt.

4.1. Formale Institutionen in der EU

4.1.1. Organisatorische Verankerung

Wie schon erläutert, hat das Thema Ökolandbau in der EU eine hohe Priorität, vor allem weil es als einfach zu implementierendes Instrument im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen gilt (Interview Sulima 2006). Der Stellenwert des ökologischen Landbaus spiegelt sich auch in der organisatorischen Verankerung in der europäischen Kommission wieder. Vorrangig ist an dieser Stelle die Abteilung ‚Ökologischer Landbau‘ (Agri F5) der Generaldirektion ‚Landwirtschaft und ländliche Entwicklung‘ unter Isabelle Peutz zu nennen, in denen sich ca. acht Mitarbeiter mit dem Thema beschäftigen (vgl. Europäische Kommission 2006a). Bei dieser Abteilung ist auch der ‚Ständige Ausschuss für den ökologischen Landbau‘ angesiedelt (vgl. ebenda). Ökologischer Landbau wird nach Angaben der Abteilung vor allem als Element der Förderung nachhaltiger Landwirtschaft im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik angesehen (vgl. ebenda).

Neben dieser Abteilung im Landwirtschaftsministerium findet der Biolandbau noch in weiteren Organisationseinheiten Berücksichtigung. So sind die Generaldirektorate Erweiterung, Umwelt, Forschung und Gesundheit/Verbraucherschutz sowie die Europäische Umweltagentur EEA im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Aktivitäten mit dem Thema befasst (vgl. Fibl 2006). Die Integration des Biolandbaus in verschiedene Organisationseinheiten hat den Vorteil, dass dem Thema in vielen politischen Bereichen Rechnung getragen und es nicht als Randthema behandelt wird. Andererseits macht es diese Organisation für Außenstehende schwer, sich zu orientieren und im Zweifelsfall die richtigen Ansprechpartner ausfindig zu machen. Insgesamt ist jedoch die organisatorische Verankerung des Ökolandbaus in der Verwaltung der EU als stark einzuschätzen. Wie bereits erwähnt, wurde die Bedeutung des Ökolandbaus in Politik und Verwaltung der EU im Gegensatz zu anderen Politikfeldern auch durch die wechselnden Ratskonstellationen

nie ernsthaft in Frage gestellt (Interview Sulima 2006). Dadurch kann von einer relativ konstant hohen Bedeutung und Verankerung des Biolandbaus auf EU-Ebene gesprochen werden.

Was bedeutet das für den Biolandbau in Polen? Der Einfluss der sich von der organisatorischen Verankerung des Ökolandbaus in den Strukturen der Europäischen Kommission für die konkrete Situation in Polen ableiten lässt, besteht vor allem darin, dass das Thema als wichtig wahrgenommen wird. Es spiegelt sich darin ein weitgehender Konsens der Mitgliedsstaaten wieder, dass der Ökolandbau für die Nachhaltige Landwirtschaftsentwicklung eine bedeutende Rolle spielt. Daraus kann eine gewisse Erwartungshaltung der EU hinsichtlich der Einstellung zukünftiger bzw. neuer Mitglieder zum Ökolandbau abgeleitet werden, der sich schon in den Beitrittsverhandlungen und beim Monitoring der Aquis-Implementierung bemerkbar macht (Interview Sulima 2006). Damit ergibt sich aus diesem institutionellen Faktor nicht nur in der dritten, sondern zumindest auch der zweiten betrachteten Zeitschiene für die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen eine fördernde Wirkung.

4.1.2. Biolandbaugesetze

Die vermutlich bedeutsamste rechtliche Regelung stellt die Biolandbau-Verordnung vom Juni 1991 dar, welche die Kriterien des ökologischen Landbaus und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlich erzeugten Lebensmittel beinhaltet (vgl. Verordnung des Rates (EWG) Nr. 2092/91). Diese Verordnung, welche 1992 in Kraft getreten ist, ist eine Initiative im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, nachdem sich die Ziele von der Ausrichtung auf die Produktivitätssteigerung in der europäischen Landwirtschaft hin zur zunehmenden Einbeziehung des Umweltschutzes gewandelt hatten (Europäische Gemeinschaften 2000: 3). Mit der Verordnung wurden zunächst einheitliche Regelungen für die ökologische Erzeugung pflanzlicher Produkte geschaffen, seit 1999 fällt auch die tierische Erzeugung in den Geltungsbereich der Verordnung (vgl. Verordnung des Rates (EG) Nr. 1804/1999). Durch das Vorhandensein eines rechtlichen Regelungsrahmens von Seiten der EU, hat sich für Polen im Zuge des Integrationsprozesses die Notwendigkeit ergeben, die Regelungen zum Ökolandbau im Rahmen der Aquis-Angleichung in nationales Recht umzusetzen. Spätestens seit dem Beitritt zur EU, ist also dieser Institution ein großer Einfluss auf den Rechtsrahmen für den Ökolandbau in Polen beizumessen. Aber auch die Ökolandbaugesetzgebung Polens von 2001 scheint bereits in diesem Zusammenhang zu stehen. So wird von verschiedenen Experten betont, dass die Einführung des Biolandbaugesetzes in Polen 2001 mehr auf den realen oder gefühlten Druck von Seiten der EU zurückzuführen ist, als auf die Lobbyarbeit der Ökoverbände (u.a. Interview Rabsztyn 2006). Daraus ließe sich ein ergänzender Einfluss dieses institutionellen Faktors auf die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen in der zweiten Zeitschiene schlussfolgern.

Einen weiteren wichtigen Aspekt stellt neben dem Vorhandensein auch die inhaltliche Ausgestaltung der Verordnung dar. Der rechtliche Rahmen ordnet sich in die allgemeine Qualitätspolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse ein: „Diese Politik, die Anfang der neunziger Jahre eingeleitet wurde, ist eine Reaktion

auf die immer drängendere Nachfrage der europäischen Verbraucher nach besonderen Erzeugnissen gegenüber der zunehmenden Standardisierung konventioneller Produkte.“ (Europäische Gemeinschaften 2000: 10). In diesem Zusammenhang versucht die Verordnung eine Brücke zu schlagen zwischen der Verbrauchernachfrage nach möglichst naturbelassenen Produkten und der Notwendigkeit ein ausreichend großes Angebot an ökologischen Lebensmitteln bereitzustellen (vgl. Europäische Gemeinschaften 2000: 15). Das führt dazu, dass die Regelung an einigen Stellen sehr liberal gehalten ist. So werden z.B. verschiedene Zusatzstoffe stark aber nicht vollständig eingeschränkt (vgl. ebenda). Diese teilweise liberalen Regelungen werden von den Umweltverbänden in Frage gestellt. Vor allem die internationale Ökolandbauorganisation IFOAM kritisiert, dass die EU-Standards nicht den ihren entsprechen, welche vom Ökosektor selbst entschieden und als verbindlich angesehen werden. Das geht z.B. aus den Vorschlägen von IFOAM zur Revision der Biolandbauverordnung hervor (vgl. IFOAM 2005: 1). Laut Aussagen der befragten Experten, waren auch die polnischen Regelungen von 2001 wesentlich strenger als die EU-Normen (Interviews Staniszevska, Tyburski 2006). Das bedeutet für die konkrete Entwicklung des Ökolandbaus in Polen nach dem EU-Beitritt erst einmal, dass diese Differenz in den Anforderungen an das ökologische Wirtschaften einen Erklärungsbeitrag für den rapiden Anstieg der Anzahl von Ökobetrieben in Polen nach 2004, also der dritten Zeitschiene und Phase des starken Wachstums, leistet. Es liegt die Vermutung nahe, dass nach Änderung der gesetzlichen Standards mehr Bauern auf ökologischen Landbau umgestellt haben, weil die Anforderungen geringer und somit leichter zu erfüllen waren.

Dies steht allerdings im Widerspruch zu der Einschätzung von Platje, es sei für die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen ein Problem, dass die Ökostandards mit denen der EU inkompatibel seien (vgl. Platje 2004: 29). Vermutlich bezieht er sich dabei jedoch auf EU-Standards, die nicht direkt in der Biolandbauverordnung geregelt sind, sondern in parallel geltendem Recht, wie allgemeine Produktions- und Verarbeitungsstandards. Wie eine Pressemitteilung von Friends of the Earth Europe von 2004 kritisiert, ging sogar die EU davon aus, dass sich diese Standards negativ auf die Landwirtschaftsbetriebe auswirken: “However, application of EU hygiene standards, necessitated by its industrial model of food production has led to the very opposite of rural development: closing down of many small, local food processing enterprises, such as slaughterhouses or cheese-making companies. According to a study contracted by the European Commission, 25 Prozent of dairy processing enterprises and 40 Prozent of meat processing companies in Poland are expected to close down because they are not able to comply to EU standards.” (FoEE 2004) Aufgrund mangelnder Datenlage, lassen sich diese Vermutungen jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht empirisch belegen.

Auch wenn die Unterschiede der Regelungen im Detail an dieser Stelle nicht vertiefend untersucht werden können, so lässt sich zumindest festhalten, dass die Verordnungen der EU nicht nur liberaler sind, sondern einfach andere Anforderungen an die Bauern stellen. Das führt zu erhöhten Transaktionskosten in Bezug auf Wissen über die rechtlichen Standards und zu mit den neuen Regelungen verbundenen Kosten bei

Veränderungen der landwirtschaftlichen Produktion. Diese Aspekte der europäischen Biolandbauverordnung sprechen dafür, dass die positive Wirkung dieses institutionellen Faktors nur eingeschränkt zutreffend ist. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle noch, dass es sich im Rahmen der veränderten Gesetzeslage möglicherweise um einen mehr statistischen, denn realen Zuwachs an ökologischem Landbau handelt, weil der Definitionsrahmen einfach breiter geworden ist.

4.1.3. Vorbeitritts Hilfen und relevante finanzielle Unterstützung nach EU-Beitritt

Es sind für die Vorbeitrittsphase drei wichtige europäische Fonds zu nennen, welche die Beitrittsvorbereitungen und damit verbundene Investitionen im Rahmen der Angleichung an das Gemeinschaftsrecht unterstützen: ISPA, PHARE und SAPARD (vgl. Europäische Kommission 2006b). ISPA ist das strukturelle Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt, welches in Anlehnung an das Modell des Kohäsionsfonds für die ärmsten Länder der EU seit 2000 in den Bereichen Verkehr und Umwelt zum Tragen kommt (vgl. ebenda). Bei der Generaldirektion Regionalpolitik ist eine Liste mit Projekten der einzelnen Länder für die Zeit von 2000 bis 2003 verfügbar, aus der hervorgeht, dass die ISPA-Projekte in Polen vorrangig in den Bereichen Trink- und Abwasser durchgeführt wurden (vgl. Europäische Kommission 2006c). Aus dieser Projektübersicht geht allerdings nicht hervor, inwiefern diese Projekte direkt mit ökologischem Landbau in Verbindung stehen und somit kann die Wirkung dieses Fonds auf die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen an dieser Stelle nicht geklärt werden.

Die Förderungen im Zusammenhang mit dem PHARE-Programm der EU sollen den Modernisierungsprozess der Kandidatenländer fördern und die Umstellung auf die Strukturfonds erleichtern (vgl. Europäische Kommission 2006b). Nachdem die Mittel zunächst vor allem in die Privatisierung der staatlichen Landwirtschaftsgüter geflossen waren, wurde ab 1995 ein bedeutender Teil der Mittel für die Angleichung des polnischen Rechts an den *Aquis Communautaire* aufgewendet und in den Aufbau von Verwaltungsstrukturen für die Zeit nach dem EU-Beitritt investiert (vgl. Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 2004: 61). Seit 1998 ist eine nationale Kofinanzierung der Projekte notwendig, und es sind verstärkt Investitionen auch im Landwirtschaftssektor gefördert worden (vgl. ebenda). Eine komplette Liste mit den durchgeführten Projekten ist leider nicht verfügbar. Allerdings scheint zumindest ein Teil der Mittel auch in die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen geflossen zu sein. So gibt z.B. das polnische Landwirtschaftsministerium an, dass in der Zeit von 1999 bis 2003 ca. 39 Projekte gefördert wurden, im Rahmen derer auch die Gründung von ökologischen landwirtschaftlichen Betrieben fällt (vgl. Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 2004: 62). Darüber hinaus finden sich Hinweise zu einem PHARE twinning project, welches 2002 mit dem Ziel umgesetzt wurde, Institutionen im Biosektor zu entwickeln (vgl. Moschitz/Stolze/Michelsen 2004: 20). Auch wenn 2004 noch keine Evaluation möglich gewesen ist, konstatieren Experten „that the programme will have an important impact on the organic farming sector“ (ebenda). Auch vom PKE wurden nach eigenen Angaben über das Phare-Programm ver-

schiedene Ökolandbau-Projekte finanziert (Interview Staniszewska 2006). Den Förderungen im Rahmen des Phare-Programms kann also für die Phase des mäßigen Wachstums ökologischer Landwirtschaft in Polen eine ergänzende positive Wirkung zugeschrieben werden, auch wenn die Größenordnung, in der Biolandbauprojekte gefördert wurden, an dieser Stelle nicht genau zu ermitteln ist.

Das SAPARD-Programm ist ein Heranführungsinstrument komplementär zu PHARE und ISPA insbesondere zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (European Commission – DG Agriculture 2000) Gerade mit Blick auf die Maßnahme 5 des Programms zu den Agrarumweltprogrammen ist SAPARD eigentlich prädestiniert für Projekte zur Förderung von ökologischem Landbau. Aus dem nationalen SAPARD-Programm für Polen geht auch hervor, dass für Pilotprojekte im Rahmen der Agrarumweltprogramm-Maßnahme ca. 30,5 Mio. Euro eingeplant waren (vgl. European Commission – DG Agriculture 2000). Allerdings wurden diese kurz vor Bewilligung des Förderplanes wieder zurückgezogen. „Per Resolution 14/2002 hat das zuständige ‚SAPARD Monitoring Committee‘ des Ministeriums beschlossen, dass die Maßnahme 5 des SAPARD Programms ‚Agrarumweltmaßnahmen und Aufforstung‘ gestrichen wird und die Finanzmittel [...] umgelenkt werden [...]“ (Lütteken 2002: 246). Als Grund für diesen kurzfristigen Rückzug wird angegeben, dass die Zeit für die Implementierung der Projekte zu kurz gewesen sei, weil zwei Jahre später bereits die höheren Fördermittel für die Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme zugänglich würden: „Die Maßnahme 5 (Agrarumweltmaßnahmen) wurde nach einigem Hin und Her aus dem operationellen Programm gestrichen, da sie nach dem Beitritt im Rahmen der Strukturfonds ohnehin eingeführt werden müsse. Es schien den polnischen Beamten in Ministerium und ARiMR weder möglich noch sinnvoll, diese kurz vorher mit etwas abweichenden Grundsätzen im Rahmen von SAPARD einzuführen“ (Tragl 2004: 52). Die befragten Experten auf polnischer sowie auch EU-Ebene begründen den Rückzug mit logistischen Problemen (Interviews Rabsztyń, Staniszewska, Sulima 2006). Damit wurde eine Chance zur finanziellen Förderung des Ökolandbaus in Polen während der letzten zwei Jahre vor dem EU-Beitritt vertan.

Von den EU-Fördermaßnahmen, die während der Vorbeitrittsphase für Polen verfügbar waren, wurden also nur ein Teil der Mittel aus dem PHARE-Programm auch für Ökolandbauprojekte nutzbar gemacht. Damit scheint dieser institutionelle Faktor für die zweite Zeitschiene nur eingeschränkt bedeutsam.

Wie sieht es nun hingegen mit den finanziellen Zuschüssen seit dem EU-Beitritt Polens aus? Die Möglichkeiten für EU-Ökobauern an europäische Zuschüsse zu kommen, sind ausgesprochen vielfältig, wobei unterschiedliche Förderungen miteinander kombiniert werden können. Lampkin et al. stellen verschiedene Möglichkeiten finanzieller Unterstützung für Ökobauern durch die EU in ihrem Artikel ‚The Policy and Regulatory Environment for Organic Farming in Europe‘ für den Stand von 1999 zusammen.

Zum einen sind in diesem Zusammenhang Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik allgemein zu nennen, die für alle Bauern gelten, wie z.B. die allgemeinen Hektarprämien (vgl. Lampkin et al. 1999: 53). Darüber hinaus sind jedoch unter anderem auch Fördermöglichkeiten im Rahmen der horizontalen Maß-

nahmen (Ziel 5b) der EU-Strukturfonds möglich, in deren Rahmen Biobauern finanzielle Unterstützung für Vermarktungs- und Verarbeitungsaktivitäten beantragen können, es gibt Fördermöglichkeiten im Bereich integrierter ländlicher Entwicklung nach Verordnung 2981/93 und im Rahmen des LEADER II – Programms, sowie finanzielle Unterstützung für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Lampkin et al. 1999), um nur die präsentesten der Fördermöglichkeiten zu nennen.

Als wichtigste finanzielle Unterstützung für die Biobauern gelten die Agrarumweltprogramme im Rahmen der Verordnung 2078/92, die Einkommensausfälle und Zusatzkosten bei der Umstellung auf ökologischen Anbau ausgleichen und darüber hinaus mit bis zu 20 Prozent der Mittel finanzielle Anreize für die Konversion bieten sollen (vgl. Lampkin et al. 1999: 43). In Polen ist die Biolandbau-Maßnahme nach Aussagen der Generaldirektion Umwelt der EU, welche diese Mittel mit verwaltet, die beliebteste im Rahmen der Agrarumweltprogramme (Interview Sulima 2006). Das wird unter anderem damit begründet, dass Bauern in allen Regionen Polens diese Mittel beantragen können, es mit derzeit ca. 80 Prozent einen ungewöhnlich hohen Förderanteil der EU gibt und die Bauern keinen finanziellen Eigenbeitrag leisten müssen (ebenda). Aus dem aktuellen Jahresbericht Polens vom Juni 2006 über die abgerufenen Fördermittel des letzten Jahres geht hervor, dass ca. 127 Mio. PLN der Agrarumweltförderung für ökologischen Landbau ausgegeben wurde (vgl. Republic of Poland 2006: 17). Das deckt sich in etwa mit den im ländlichen Entwicklungsplan 2004-2006 angegebenen Höchstfördersummen (vgl. Ministry for Agriculture and Rural Development 2005: 139), was darauf schließen lässt, dass die veranschlagten Mittel tatsächlich von den Bauern auch in großem Maße beantragt werden und nicht in ihrer bürokratischen Ausgestaltung scheitern. Genau lassen sich die Zahlen aufgrund unterschiedlicher Zeiträume, für die die Mittel angegeben sind, allerdings nicht vergleichen. Wie schon in Kapitel 3.1.2. erläutert, fallen die EU-Förderungen für die Biobauern im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen auch deutlich höher aus, als die nationalen Vorläuferförderungen. Es kann nach der eingehenden Analyse dieser Maßnahme davon ausgegangen werden, dass sie einen entscheidenden Beitrag für die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen geleistet hat und ihr damit ein wichtiger Erklärungsbeitrag für das starke Wachstum des Sektors in der dritten betrachteten Zeitschiene beizumessen ist. Allerdings wird selbst von Seiten der Europäischen Kommission eingeräumt, dass mit den Agrarumweltbeihilfen vor allem denjenigen Bauern geholfen wird, die ohnehin schon sehr naturnah produzieren, für die der Umstellungsaufwand nur gering ist und die in Konsequenz allerdings auch nur wenig zur Veränderung der Umweltsituation beitragen (Interview Sulima 2006). Für die stark intensiv wirtschaftenden Bauern seien die Anreize zu niedrig, weil sie immer noch mehr Geld mit ihrer intensiven Landwirtschaft verdienen, als die Öko-Subventionen ausgleichen könnten (ebenda). Dennoch tragen die Agrarumweltbeihilfen rein quantitativ zur Förderung der Entwicklung des Ökolandbaus in Polen bei. Die anderen oben genannten Maßnahmen ergänzen diese positive Wirkung teilweise. Neben der Tatsache, dass die verschiedenen Fördermöglichkeiten sehr unübersichtlich sind, stehen aber gerade die allgemeinen Agrarzuschüsse stark unter Kritik. Abgesehen davon, dass mit dem Luxemburger Kompromiss verhandelt

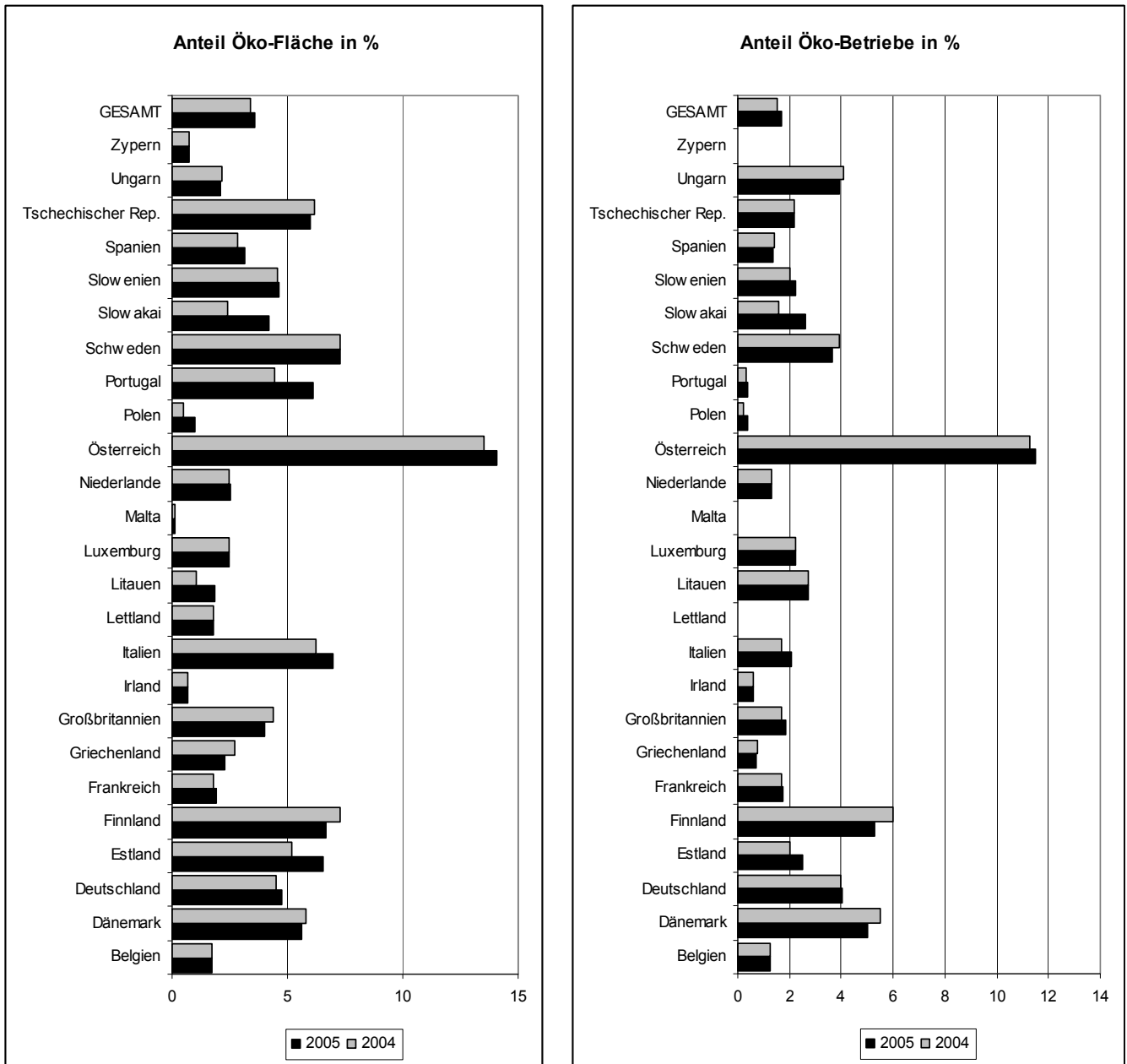
wurde, dass die Direktzahlungen zunächst nur 25 Prozent des Niveaus der EU-15 darstellen (vgl. u.a. Lang 2003:155), kritisieren ‚Friends of the Earth Europe‘ z.B., dass “While some basic environmental conditions for farming were agreed in the last year’s CAP reform, the new member states will only be obliged to implement them from 2009 on” (Friends of the Earth Europe 2004) und Platje kritisiert beispielsweise, dass die polnischen Bauern zu wenig über die Funktionsweise der GAP wissen und heute oft nur große Landwirtschaftsbetriebe in der Lage sind, von den Subventionen angemessen Gebrauch zu machen (vgl. 2002: 31). Auch auf die vielfältige Kritik kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, sondern es soll nur geschlussfolgert werden, dass die EU-Förderpolitik in ihrer Wirkung auf den Biolandbau sehr differenziert zu bewerten ist. Damit wird die positive Wirkung der Fördermaßnahmen im Gesamten als institutioneller Faktor für die Entwicklung des Ökolandbaus abgeschwächt.

4.2. Informelle Institutionen in der EU

4.2.1. Produktionsstrukturen

Der Ökolandbau befindet sich in allen EU-Staaten im Wachstum (vgl. Europäische Kommission 2005: 10) In der folgenden Grafik sind für die Länder der EU-25 der Anteil der Ökofläche und der Ökobetriebe für die Jahre 2004 und 2005 im Vergleich dargestellt.

Abbildung 5 und 6: EU-Vergleich der Ökofläche (in %)



Quelle: ZMP 2006, eigene Darstellung

Wie beiden Abbildungen zu entnehmen ist und wie bereits zu Beginn der Arbeit erläutert wurde, ist der ökologische Landbau sowohl die Flächen- als auch die Betriebsanteile betreffend in fast allen EU-Ländern wesentlich deutlicher ausgeprägt, als es in Polen der Fall ist. Der Anteil ökologisch bewirtschafteter Fläche an insgesamt landwirtschaftlich genutzter Fläche liegt im Durchschnitt für 2004 bei 3,37 Prozent und für 2005 bei 3,6 Prozent (vgl. FiBL 2006). Der Anteil der Ökobetriebe an der Gesamtzahl landwirtschaftlicher Betriebe liegt bei 1,55 Prozent für 2004 und 1,68 Prozent für 2005 (vgl. ebenda). Die Differenz in

den Anteilen von Fläche und Betrieben zeigt, dass auch auf EU-Ebene ökologisch wirtschaftende Betriebe durchschnittlich größer sind als konventionell wirtschaftende. In Österreich ist der ökologische Landbau im EU-Vergleich mit ca. 14 Prozent Ökofläche und ca. 11 Prozent Ökobetrieben am stärksten ausgeprägt. Schweden, Portugal, die Tschechische Republik, Italien, Finnland, Estland, Deutschland und Dänemark bilden mit Anteilen von ca. 5-7 Prozent Flächenanteil und ca. 3-5 Prozent Betriebsanteil das Mittelfeld des europäischen Ökolandbaus. Festzustellen ist, dass sich für die neuen EU-Mitglieder zumindest für die Jahre 2004 und 2005 kein einheitlicher Wachstumstrend erkennen lässt. So sind beispielsweise für Polen, Estland, Litauen und die Slowakei deutliche Zuwächse an Flächenanteilen und Betrieben zu vermerken, in Slowenien, Ungarn, Lettland und die Tschechische Republik ist für den Ökolandbau hingegen nur geringes bzw. sogar rückläufiges Wachstum zu erkennen.

Wie schon zu Beginn der Forschungsarbeit erläutert, ergibt sich eine große Schwierigkeit bei der Interpretation dieser Daten daraus, dass aus den angegebenen Zahlen nicht ersichtlich wird, welcher Anteil dieser Fläche tatsächlich bewirtschaftet wird. Auch Brachland und Wiesen kann man als Ökofläche zertifizieren lassen, diese tragen aber nicht zur ökologischen Landwirtschaft bei, weil auf diesen Flächen keine Produktion stattfindet. In einigen Ländern ist der Anteil von ökologischem Wiesen- und Weideland beträchtlich, im Jahr 2004 betragen die Anteile beispielsweise 91 Prozent für Irland, 75 Prozent in Großbritannien und ca. 65 Prozent in Österreich und Belgien. Da diese Angaben nur sehr unvollständig verfügbar sind, kann auf das Problem an dieser Stelle allerdings nicht vertieft eingegangen werden.

Es lassen sich aus der strukturellen Situation des europäischen Ökolandbaus nicht ohne weiteres stichhaltige Rückschlüsse auf den Einfluss dieser Strukturen auf die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen ziehen. Zu vermuten ist, dass sich das strukturelle Ungleichgewicht vor allem negativ auf die Positionierung Polens auf dem europäischen Biomarkt auswirkt, auf den in Abschnitt 4.2.3. noch näher eingegangen wird. Eindeutig wird sich auch das erst in einigen Jahren zeigen. Im Moment ist sowohl eine fördernde als auch eine hemmende Wirkung der europäischen Ökolandbaustrukturen auf den Biolandbau in Polen denkbar. Die vergleichsweise stärkere Ökobewegung in Europa könnte Polen mitreißen und die Entwicklung fördern oder aber auch bremsen und Polens Ökolandbau aufgrund von strukturbezogenen Wettbewerbsnachteilen ins Abseits gedrängt werden.

4.2.2. Selbstorganisation des Ökosektors

Die Ökobauern sind auf europäischer wie auch internationaler Ebene vor allem in der seit 1972 existierenden ‚International Federation of Organic Agriculture Movements‘ (IFOAM) organisiert, die als basisdemokratisch organisierter Verband derzeit 750 Mitglieder aus 108 Ländern vereinigt und auch eine europäische Sektion hat (vgl. IFOAM 2006). ‚IFOAM’s mission is leading, uniting and assisting the organic movement in its full diversity‘ (ebenda). Die Aktivitäten des Verbandes reichen von der Organisation internationaler Konferenzen zur Vernetzung der Ökolandbauakteure und dem Austausch zwischen Öko-

landwirten bis zur Mitgestaltung europäischer Gesetzgebungsprozesse (vgl. IFOAM 2006). So existieren neben vom europäischen Ökosektor akzeptierten Definitionen zum ökologischen Landbau z.B. viele Positionspapiere zu politischen Initiativen der EU (vgl. ebenda). Aus Polen sind derzeit acht Organisationen Mitglied, darunter das Ökolandbau-Büro der Umweltorganisation PKE, der Pionieranbauverband EKOLAND, sowie Zertifizierungsunternehmen, Initiativen und die Abteilung ‚Biolebensmittel‘ der Universität Warschau. Die polnische Ökobewegung hat von Beginn an einen engen Kontakt zur IFOAM gesucht, EKOLAND ist bereits kurz nach seiner Gründung Mitglied geworden und auch die ersten polnischen Ökostandards lehnten sich an die Definitionen von IFOAM an (Interview Tyburski 2006). Das bedeutet, dass die Selbstorganisation der Ökobauern auf u.a. europäischer Ebene den Ökolandbaus in Polen von Beginn an beratend begleitet hat und damit geschlussfolgert werden kann, dass sich dieser institutionelle Faktor positiv auf die Entwicklung des polnischen Ökolandbaus ausgewirkt hat. Die Kontakte zu IFOAM werden von den befragten Experten auch als einer der Meilensteine in der Entwicklung des Ökolandbaus gesehen (u.a. Interview Staniszewska 2006).

Als weitere zivilgesellschaftliche europäische Organisation, die sich mit ökologischem Landbau befasst, sind ‚Friends of the Earth Europe‘ (FoEE) zu nennen. Auch FoEE hat zum Ziel, europäische und EU-Politik zu beeinflussen, öffentliches Umweltbewusstsein zu stärken, die Interessen ihre Mitglieder gegenüber der EU zu vertreten und nach innen Wissen, Fähigkeiten und andere Ressourcen für eine umweltgerechte Entwicklung bereitzustellen (FoEE 2006). In Europa sind mehr als 30 nationale Organisationen Mitglied, aus Polen wiederum der PKE (vgl. ebenda). Zu den Themen, welche die Organisation beschäftigen gehört auch nachhaltige Landwirtschaft: „Friends of the Earth are campaigning for sustainable agriculture and real food.“ (FoEE 2006).

Wie stark der Grad der Selbstorganisation der Biobauern in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten ist und wie sich dieser auf die Situation des Ökolandbaus in Europa und letztlich in Polen auswirkt, kann im Rahmen dieser Forschungsarbeit nicht im Detail geklärt werden. Die Stärke des institutionellen Faktors Selbstorganisation auf europäischer Ebene ist an dieser Stelle daher nicht zu ermitteln, die Wirkungsrichtung kann jedoch als positiv gewertet werden.

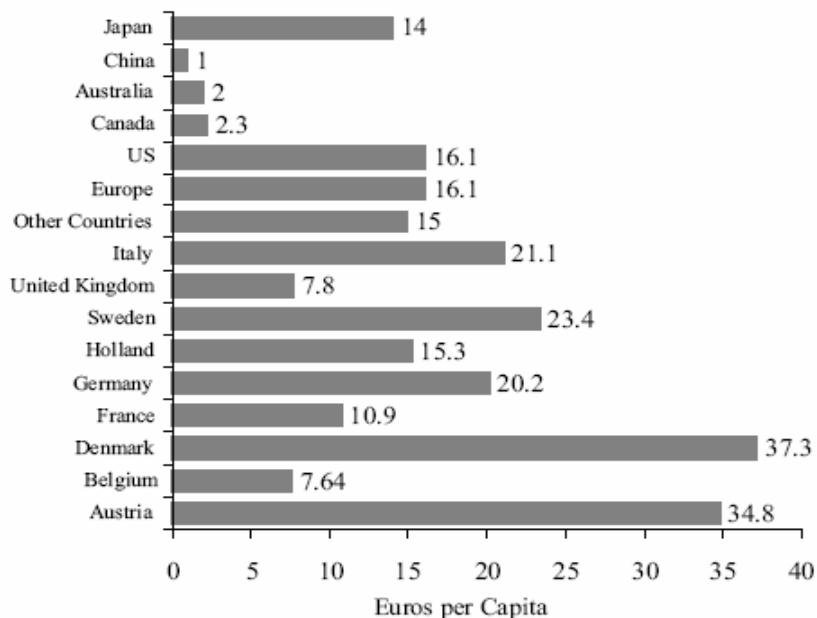
4.2.3. Marktstrukturen

Wie schon für die polnische Ebene festgestellt, ist auch für die europäische Ebene die Datenlage zum ökologischen Konsum relativ gering. Zahlen zum Konsum werden nicht übergreifend und kontinuierlich sondern allenfalls selektiv und punktuell erhoben. Einen guten Einblick in die Größenordnungen des europäischen Öko-Konsums bietet die Studie von Sylvander/Le Floc’h Wadel ‚Consumer Demand and Production of organics in the EU‘. Darin wird bereits für das Jahr 1999 ein EU-durchschnittlicher Öko-Konsum von ca. 16 Euro pro Kopf pro Jahr festgestellt (vgl. Sylvander/Le Floc’h Wadel 2000: 101). Dieser Kon-

sum verteilt sich aber sehr ungleich auf die verschiedenen Mitgliedsländer, wie unten stehende Grafik zeigt, auch wenn darin nicht alle EU-Mitgliedsländer aufgeführt sind.

Abbildung 7: Konsum von Bioprodukten in Europa 1999

Figure 3: Consumption of Organic Products by Country (Euros/Capita/Year).



Quelle: Sylvander/Le Floc'h Wadel 2000

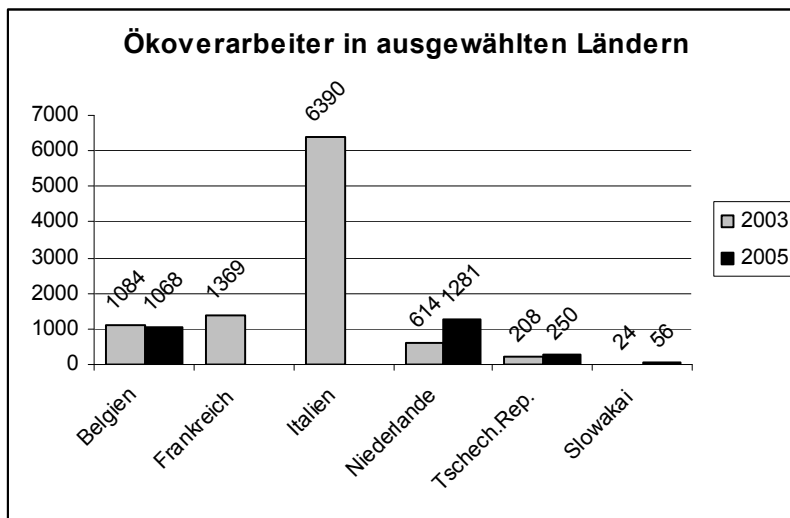
Demnach war der Öko-Konsum 1999 in Dänemark und Österreich mit ca. 35 Euro pro Kopf pro Jahr am höchsten, am niedrigsten hingegen in Großbritannien und Belgien mit nur ca. 7 bis 8 Euro pro Kopf pro Jahr. Der durchschnittliche Konsum erscheint mit ca. 16 Euro im Jahr pro Kopf noch relativ gering (vgl. Sylvander/Le Floc'h Wadel 2000: 101). Für das Jahr 2003 selektiv vorhandenes Datenmaterial der Europäischen Kommission zeigt allerdings, dass der Konsum ökologisch erzeugter Produkte in Europa wächst. So sind 2003 bereits durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Ausgaben für Ökoprodukte von ca. 60 Euro für Dänemark, 45 Euro für Schweden und ca. 40 Euro für Österreich und Deutschland zu verzeichnen (vgl. Europäische Kommission 2005: 20).

Das zeigt, dass sich aufgrund der verstärkten Ökokonsumkultur in Europa auch für Polen potentielle außerpolnische Märkte auftun, die den Absatz von Ökoprodukten steigern und damit die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen vorantreiben können. Diese Vermutung erhärtet sich bei der Betrachtung der Zusammenstellung von Zahlen zum Import ökologisch erzeugter Produkte in einzelnen EU-Ländern. Nach Angaben der französischen ‚Unité de Recherche sur l'Economie des Qualifications Agroalimentaires‘ sind für 1998 Öko-Importraten von 81 Prozent in Belgien, sogar 108 Prozent in den Niederlanden, ca. 30 Prozent in Dänemark, Schweden und Großbritannien und zumindest ca. 20 Prozent in Österreich, Frankreich,

der Schweiz und Deutschland zu verzeichnen (vgl. Sylvander/Le Floc'h Wadel 2000: 107). Das weist darauf hin, dass unabhängig davon, ob in diesen Ländern tatsächlich so viele Ökoprodukte verkauft oder nur verarbeitet werden, ein Nachfrageüberschuss besteht, an dessen Ausgleich sich polnische Bio-Exporteure beteiligen könnten. Es ist zu vermuten, dass die Nachfrage in anderen EU-Staaten bereits seit dem EU-Beitritt eine Rolle für die verstärkte Bioproduktion in Polen spielt, kann aber aufgrund fehlenden Datenmaterials über Export und Konsum von Öko-Produkten nicht eindeutig belegt werden.

Wie gestaltet sich im Vergleich mit Polen die Situation der Verarbeiter in Europa und welche Rolle spielt der Binnenmarkt für den Ökolandbau in Europa und Polen? Dies zeigt Abbildung 8.

Abbildung 8: Ökoverarbeitungsunternehmen in ausgewählten Ländern



Quelle: Eurostat 2006, eigene Darstellung

Für Polen ist bereits festgestellt worden, dass es nur ca. 100 zertifizierte Verarbeitungs- bzw. Handelsunternehmen gibt. Ähnlich sieht die Situation in der Tschechischen Republik mit ca. 250 und der Slowakei mit 56 aus (Eurostat 2006). Bei den in der Verarbeitung ökologischer Produkte als dominant geltenden EU-Ländern Belgien, Frankreich und die Niederlande – für Deutschland liegen die Zahlen leider nicht vor – sind jeweils ca. 1000 bis 1300 Verarbeitungsbetriebe zu verzeichnen. Das sind etwa zehnmal so viele Betriebe wie in Polen. In Italien sind es mit 6390 Betrieben bereits in 2003 sogar sechszigmal so viele. Daraus lassen sich für Polen Vor- und Nachteile ableiten.

Einerseits kann ein stark ausgeprägter Verarbeitungssektor in Europa für Polen bedeuten, dass die Ausbildung eigener Verarbeitungsstrukturen erschwert wird, weil bereits ausreichende Strukturen im europäischen Ausland bestehen. Andererseits kann sich für den Biolandbau in Polen die Chance ergeben, mit verstärktem ökologischem Anbau gerade diese Verarbeitungsunternehmen zu beliefern. Die Verarbeitungsbetriebe wären bei dieser Betrachtung eine wichtige Nachfragegruppe, die das Angebot von Biopri-

märprodukten in Polen ankurbeln könnte. Dieser Umstand kann auf die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen schon seit Polens Zugang zum Binnenmarkt eine Rolle gespielt haben, welche mit dem Assoziierungsabkommen von 1994 zumindest teilweise gewährleistet war (vgl. Tragl 2003: 19). Allerdings spielte der Export von Ökoprodukten nach Angaben der befragten Experten nur eine geringe Rolle. Einerseits gab es über Jahre hinweg ausschließlich bereits genannte Firma ‚Symbio‘, welche den Export von polnischen Ökoprodukten organisierte. Andererseits wurden wegen der vielen formalen Restriktionen von EU-Seite Bioprodukte wenn dann eher in die USA exportiert (Interview Staniszewska 2006). Die von Tragl konstatierte Konsequenz der wirtschaftlichen Liberalisierung im Zuge des Assoziierungsabkommens kann vermutlich teilweise auch auf den Biosektor übertragen werden: „Infolge der wirtschaftlichen Liberalisierung und der einsetzenden Rezession kam es zu einem Einbruch auch in der Landwirtschaft, zahlreiche Bauern verschuldeten sich und mussten ihren Betrieb aufgeben“ (Tragl 2003: 19). Andererseits spricht beispielsweise Puślecki dem polnischen Biosektor eine hohe Konkurrenzfähigkeit zu (vgl. 2000: 89). So bleibt die Wirkung der europäischen Marktstrukturen auf die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen vorerst unklar. „Der Markt für Ökolebensmittel in Europa ist ohne Zweifel ein sehr dynamischer Markt mit hohen Zuwachsraten, wie sie nur selten im Lebensmittelbereich anzutreffen sind. [...] Angesichts der ungebrochen hohen Wertschätzung von Verbrauchern für Ökolebensmittel in den meisten europäischen Ländern, die laufend neue Impulse [...] erhält, besteht auch kein Zweifel daran, dass dieser Markt weiterhin stark wachsen wird.“ (Hamm/Michelsen 2000: 38). Ob Polen an dieser Entwicklung teilhaben und sich die europäische Marktentwicklung positiv auf die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen auswirken wird, bleibt abzuwarten. Der Erklärungsbeitrag, den der europäische Markt für die bisherige Entwicklung des Ökolandbaus in Polen leistet, lässt sich somit nur schwer einschätzen.

5. Abschließende Betrachtungen

Zusammenfassen lässt sich folgendes festhalten: Das Thema Ökolandbau hat in Polen bis Mitte der neunziger Jahre nur eine sehr geringe Rolle gespielt, die Regierung und auch die Wissenschaft hatten wenig Interesse am Ökolandbau, dementsprechend war das Politikfeld organisatorisch unzureichend verankert und es gab keinen rechtlichen Regelungsrahmen für Ökozertifikate. Die Eigentumsverhältnisse in Polen bieten mit dem hohen Anteil an privaten Klein- und Familienbetrieben theoretisch gute Voraussetzungen für nachhaltige Landwirtschaft. Dieser institutionelle Faktor scheint sich jedoch so gut wie nicht auszuwirken, weil das Wissen und Verständnis für die Zusammenhänge zwischen Landwirtschaft und Umweltfolgen fehlt. Die Produktionstraditionen und Produktionsstrukturen bewirkten eine langjährige Verhaftung in konventionellen Anbaumethoden, ein Markt für Ökoprodukte entwickelte sich nur sehr langsam. Die verbandliche Organisation der polnischen Ökobauern setzte relativ früh ein, ist aber gerade im Vergleich zur Stärke der konventionellen Landwirtschaftslobby schwach und es fehlt an Koordination.

Ende der neunziger Jahre fanden im Rahmen der Vorbereitungen zur Implementierung des europäischen Aquis Communautaire mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe Ökolandbau im Landwirtschaftsministerium erste organisatorische Verankerungen des Themas in der Ministerialverwaltung und eine stärkere Vernetzung zwischen Ökoverbänden und Regierung statt. Auf internen Druck der ökologischen Interessenverbände und externen Druck von Seiten der EU wurden 1998 erste Fördermaßnahmen für Ökolandbau eingerichtet, und 2001 wurden in einem Gesetz die Standards ökologischen Landbaus und die Zertifizierungsverfahren geregelt. Diese institutionellen Veränderungen korrelieren mit dem ersten Anstieg an Ökobetrieben in der Phase mäßigen Wachstums, wobei der statistisch zu beobachtende Sprung von 1999 zu 2000 mit einer zeitgleichen Anhebungen des Fördersatzes einhergeht und diesem institutionellen Faktor damit besondere Relevanz zugesprochen wird. Im Jahr 2003 wird dann erstmals der den Landwirtschaftsminister beratende Rat für ökologischen Landbau eingesetzt, durch welchen der Ökolandbau aufgewertet wird und Biolandbauverbände in ihrem Einfluss gestärkt werden.

Mit dem EU-Beitritt 2004 änderten sich im Rahmen der Implementierung des europäischen Gemeinschaftsrechts die Standards für ökologischen Landbau, wobei die ökologischen Anforderungen der EU liberaler gehalten sind, als die zuvor in Polen gültigen. Dazu kommen im Rahmen der Agrarumweltprogramme und ergänzender Maßnahmen erheblich höhere Förderungen für die Biobauern, welche auch in großem Maße ausgeschöpft werden und für viele Bauern einen der ausschlaggebenden Gründe für die Umstellung auf ökologischen Landbau darstellen. Diese beiden institutionellen Faktoren tragen damit maßgeblich zur Erklärung des Wachstumsschubes ab 2004 bei. Ob der europäische Markt mit zur Förderung des Ökolandbaus in Polen beigetragen hat und beiträgt oder die Entwicklung eher abbremst, konnte nicht abschließend geklärt werden.

Es wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass es sich bei den benannten Institutionen möglicherweise nur um einige der Entwicklungsfaktoren handelt. Zum einen kann nicht ausgeschlossen werden, dass noch andere institutionelle Faktoren als intervenierende Variablen eine Rolle spielen. Zum anderen tragen unter Umständen nicht-institutionelle Faktoren zur Erklärung der Entwicklung des Ökolandbaus in Polen bei, die ebenfalls im Rahmen dieser Arbeit keine Berücksichtigung gefunden haben. Weiterhin soll hier darauf hingewiesen werden, dass die verschiedenen institutionellen Faktoren nicht gewichtet worden sind und das Analyseergebnis somit möglicherweise das Abbild der Realität verzerrt. Dennoch bestätigen sich die Erkenntnisse aus der gesichteten Literatur und den durchgeführten Experteninterviews gegenseitig, wodurch die Tragfähigkeit der Analyseergebnisse verstärkt wird.

Wie lassen sich die Interaktionen zwischen Institutionen und Akteuren beschreiben? Für den Akteur Regierung tut sich ein enger Zusammenhang mit der organisatorischen und rechtlichen Verankerung auf. Die polnische Regierung hatte lange Zeit kein Interesse an ökologischem Landbau, und damit fehlte die Voraussetzung für die Schaffung von Organisationseinheiten in der Verwaltung, die sich mit dem Thema befassen, und die Regelungsdichte des Politikfeldes war gering. Die fehlenden Regelungen und Förderin-

strumente führten dazu, dass die Bauern wenig Interesse hatten auf ökologischen Landbau umzustellen. Gleichzeitig bedingte die geringe Zahl an Biobauern ihre Schwäche als Interessengruppe, wodurch der Druck auf die Regierung zur Einführung von Regelungen gering war. Das geringe Interesse der Wissenschaftler wirkte sich negativ auf die Einflussmacht der Ökoverbände aus, weil die Unterstützung mit Fachwissen fehlte, gleichzeitig sah dadurch auch die Regierung wenig Handlungsbedarf. Andererseits ist denkbar, dass das Interesse der Wissenschaft am Ökosektor so gering war und noch ist, eben weil dieser so unbedeutend war, wodurch sich ein negativer Kreislauf entwickelte. Der Großteil der Konsumenten hatte lange Zeit wenig Interesse an Ökoprodukten. Daher war kein richtiger Absatzmarkt für die Ökobauern vorhanden und das hemmte wiederum die Umstellungsbereitschaft der konventionell wirtschaftenden Bauern. Die steigende Organisiertheit und Professionalisierung des Ökosektors in Polen und die starke organisatorische und rechtliche Verankerungen des Ökolandbaus auf EU-Ebene beförderte im Laufe der Zeit das Interesse der polnischen Regierung am Ökolandbau. Das hat mit zur Stärkung der Ökointeressengruppen geführt, die sich damit stärker politisch einbringen konnten und ihrerseits positiv auf die Entwicklung von einem gesetzlichen Regelungsrahmen wirkten. Die fest verankerten Produktionstraditionen und fehlendes Wissen haben zum geringen Interesse der Bauern an einer Umstellung auf ökologischen Landbau und bei den Ökobauern zum geringen Interesse an Verarbeitung und Vermarktung beigetragen, was wiederum die Entwicklung von Marktstrukturen hemmte und noch heute hemmt. Die fehlenden Marktstrukturen demotivieren hingegen wieder möglicherweise umstellungswillige Bauern.

Wie sich das Zusammenspiel zwischen Institutionen und Akteuren hinsichtlich der Entwicklung des Ökolandbaus in Polen tatsächlich gestaltete, lässt sich an dieser Stelle nicht abschließend klären. Ein Aspekt ist allerdings auffällig und betrifft die zyklische Verstärkung von Hemmen und Fördern des Ökolandbaus. So scheinen sich die hemmenden Institutionen und desinteressierten Akteure gegenseitig verstärkt zu haben, so dass die interessierten Akteure wie z.B. Ökobauern und Ökoverbände trotz ihrer in Kapitel 2.3. beschriebenen strategischen Allianz nicht dagegen angekommen sind. Dadurch lässt sich der weitgehend statische Zustand während der neunziger Jahre erklären, der anscheinend erst durch das Hinzutreten der EU sozusagen als Akteur von außen aufgebrochen werden konnte.

These 1 konnte im Laufe der Forschungsarbeit bestätigt werden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die hemmende Wirkung der verschiedenen institutionellen Faktoren unterschiedliche Ausprägung aufweist, und von Nichtexistenz, wie rechtlichen Regelungen bis hin zu Faktoren reicht, die grundsätzlich positiv wirken, aber ausgesprochen schwach ausgeprägt sind, wie z.B. die Selbstorganisation des Ökosektors. Die Vermutung, dass die Erklärung des geringen Wachstums in der ersten Phase auf der Ebene polnischer Institutionen zu finden ist, konnte nicht durch anderweitige Erkenntnisse widerlegt werden.

These 2 kann nur mit Einschränkungen bestätigt werden. Die institutionellen Veränderungen im formalen Bereich auf polnischer Ebene, also die verstärkte organisatorische Verankerung und Regelungsichte haben sich für den Ökolandbau positiv entwickelt. Damit kann den formalen polnischen Institutionen eine

fördernde Wirkung in der zweiten Entwicklungsphase zugesprochen werden. Für die informellen Institutionen konnte gezeigt werden, dass diese auch in der zweiten Phase relativ unverändert blieben. Nicht bestätigen lässt sich die Vermutung, dass die Erklärungen für diesen Zeitabschnitt vorrangig auf polnischer Ebene zu suchen sind. Die Analyse des institutionellen Umfeldes auf europäischer Ebene weist darauf hin, dass schon in den Jahren vor dem EU-Beitritt Polens ein Einfluss auf den polnischen Ökolandbau zu verzeichnen ist. Dieser Einfluss ist allerdings weitgehend auf formale europäische Institutionen beschränkt.

Auch These 3 kann bestätigt werden. Der ergänzende Einfluss europäischer Institutionen, der insbesondere von den Standards ökologischen Landbaus und den vorhandenen Fördermechanismen ausgeht, hat eine fördernde Wirkung auf die Entwicklung des Ökolandbaus in Polen entfaltet, wie in Kapitel 4 gezeigt werden konnte. Für Polen ist als institutionelle Veränderung zur dritten Zeitschiene hin, vor allem die Einrichtung des Rates für ökologischen Landbau zu nennen. Ansonsten sind für die polnische Ebene für diese Zeitschiene wenig Veränderungen sichtbar, die nicht mit dem EU-Beitritt zusammen hängen. Wie sich vom Gewicht her polnische und europäische Institutionen zueinander verhalten und welche Rolle die informellen Institutionen auf EU-Ebene für Polen spielen, konnte nicht abschließend geklärt werden.

Wie sind die Forschungsergebnisse zu bewerten und was lässt sich für die zukünftige Entwicklung des Ökolandbaus in Polen ableiten? Die Forschungsergebnisse dieser Arbeit lassen darauf schließen, dass die Entwicklung des Ökolandbaus vor allem von dem Vorhandensein eines rechtlichen Regelungsrahmens und von der Höhe finanzieller Unterstützung für die Ökobauern abhängig ist. Weiterhin legen die Forschungsergebnisse den Schluss nahe, dass die Entwicklung des Ökolandbaus in großem Maße durch indirekte oder direkte Intervention der EU zu erklären ist und das Wachstum des Ökosektors nach Polens EU-Beitritt auf europäische Institutionen zurückzuführen ist.

Wenn man davon ausgeht, dass die Erkenntnisse dieser Forschungsarbeit der Realität entsprechen, dann ist festzustellen, dass sich Polens Biolandbau vorrangig unter großen Abhängigkeiten von der EU entwickelt hat und am Leben hält. Diese Situation entspricht nach Ansicht der Autorin nicht dem Leitbild nachhaltiger Entwicklung. So wie der Ökolandbau im Moment in Polen funktioniert, kann er sich nicht langfristig selbstständig am Leben erhalten. Um zumindest zum Teil aus der Abhängigkeit von Ökolandbau-Subventionen zu kommen, ist die Entwicklung eines funktionierenden Ökomarktes vor allem auf regionaler Ebene von großer Bedeutung. Diese Auffassung vertritt auch Professor Tybuski: „It is important to create a market, because the farmers are dependent of subsidies now“ (Interview Tybuski 2006) Wenn die Subventionen irgendwann wegbrechen, sieht es für die Bauern schlecht aus. Um einen funktionierenden Markt zu schaffen, der den Biobauern nachhaltiges Wirtschaften ermöglicht, und weitere konventionell wirtschaftende Bauern vom Ökolandbau zu überzeugen, scheinen bildungsbezogene Aspekte besonders wichtig. Zum einen muss das Verständnis von ökologischen Zusammenhängen bei den Konsumenten gestärkt werden, um die Nachfrage anzukurbeln. Zum anderen müssen die Biobauern stärker in der Vermarktung und dem Vertrieb ihrer Produkte geschult und entsprechende Netzwerke geknüpft werden.

Literaturverzeichnis (Auswahl)

- AgöL** Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (1996): Rahmenrichtlinien für den ökologischen Landbau, Bad Dürkheim: Stiftung Ökologie & Landbau SÖL
- Andersson**, Magnus (2002): Environmental Policy in Poland, in: Weidner, Helmut/ Jänicke, Martin (Hrsg.): Capacity Building in National Environmental Policy, Berlin: Springer
- Di Giulio**, Antonietta (2003): Die Idee der Nachhaltigkeit im Verständnis der Vereinten Nationen. Anspruch, Bedeutung und Schwierigkeiten, Münster: LIT Verlag
- EEA** (2006): The European environment. State and outlook 2005, http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2005_4/en/outlook_web.pdf (Zugriff Juni 2006)
- Europäische Gemeinschaften** (2000): Der ökologische Landbau – Ein Leitfadens zu EU-Gesetzgebung, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel
- Europäische Kommission** (2002): Agricultural Situation of Candidate Countries – Country Report on Poland, <http://europa.eu.int/comm/agriculture> (Zugriff Dezember 2005)
- Europäische Kommission** (2005): Organic Farming in the European Union – Facts and Figures, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Brüssel: http://ec.europa.eu/agriculture/qual/organic/facts_en.pdf (Zugriff August 2006)
- EUROSTAT** (2006): Anzahl der registrierten ökologischen Unternehmen / Anzahl der registrierten Unternehmen, die Produkte aus dem ökologischen verarbeiten oder importieren, in: Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (Zugriff November 2006)
- FibL** (2005): Organic Farming in Europe 2005: Market, Production, Policy & Research, <http://www.fibl.net/aktuell/pm/2005/documents/0222-biolandbau-europa-background.pdf> (Zugriff Juni 2006)
- FoEE** (2004): EU Enlargement and Agriculture, <http://www.foeeurope.org/activities/accesion/agriculture.htm> (Zugriff September 2006)
- FoEE** (2006): <http://www.foeeurope.org/agriculture/index.htm> (Zugriff September 2006)
- Gatzweiler et al.** (2001): Analysing institutions, policies & farming systems for sustainable agriculture in central and eastern European countries in transition, CEESA Discussion Paper No. 2/5/2001
- GD Landwirtschaft** (2005): Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel, <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l60038.htm> (Zugriff November 2006)
- Hamm**, Ulrich / **Michelsen**, Johannes (2000): Die Vermarktung von Ökolebensmitteln in Europa, in: Ökologie & Landbau, 28. Jahrgang 1/2000
- IFOAM** (2005): The Revision of EC Regulation 2092/91, Brussels: IFOAM EU group
- Kates**, Robert / **Parris**, Thomas/ **Leiserowitz**, Anthony (2005): What is sustainable development?, Environment: Science and Policy for Sustainable Development, Vol. 47, No. 3
- Kiereta**, Iwona (2001): Die Rolle der Agrarpolitik auf dem Weg Polens in die Europäische Union, EZI (Hrsg.): Studien zur europäischen Integration, Band 1, Aachen: Shaker Verlag
- Lampkin**, Nicolas et al. (1999): The Policy and Regulatory Environment for Organic Farming in Europe, in: Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Volume 1, Hohenheim
- Lang**, Kai-Olaf (2003): Konsequenzen des Beitritts zur EU, in: Franzke, Jochen (Hrsg.): Das Moderne Polen - Staat und Gesellschaft im Wandel; Beiträge zur Debatte, Berlin: Berliner Debatte, Wissenschaftsverlag
- Lütteken**, Antonia (2002): Agrar-Umweltpolitik im Transformationsprozess. Das Beispiel Polen, Beckmann, Volker / Hagedorn, Konrad (Hrsg.): Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung, Band 14, Aachen: Shaker Verlag
- Metera**, Dorota (2005): Organic farming in Poland, http://www.organic-europe.net/country_reports/poland/default.asp (Zugriff Dezember 2005)
- Moschitz**, Heidrun / **Stolze**, Matthias / **Michelsen**, Johannes (2004): Further Development of Organic Farming Policy in Europe with Particular Emphasis on EU Enlargement – D7: Report on the development of political institutions involved in policy elaboration in organic farming for selected European states, <http://orgprints.org/4799/> (Zugriff Juli 2006)
- Platje**, Joost (2004): An analysis of trends and requirements for the development of sustainable agriculture in Poland, in: Filho, Walter Leal (Hrsg.): Ecological Agriculture and Rural Development in Central and Eastern European Countries, Amsterdam, Berlin: IOS Press
- Puślecki**, Zdzisław (2000): Polens Landwirtschaft zwischen Beharrung und EU-Beitritt, WeltTrends 27/2000
- Republic of Poland** (2006): Annual Report on the implementation of the Rural Development Plan for 2004-2006, Warsaw

- Rieken, Henrike** (2006): Beratung im ökologischen Landbau Polens, Humboldt Universität zu Berlin, Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (nicht veröffentlicht)
- Tragl, Stefanie** (2004): Landwirtschaftsverwaltung in Polen. Verzögerte Reformen in einem instabilen politischen Umfeld, Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“ Heft 1 /2004
- Vereinte Nationen** (1992): Agenda 21, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro