

Maßnahmen und Rahmenbedingungen zur Stärkung der biologischen Landwirtschaft in Österreich bis 2030

Kummer S¹, Klingbacher E¹, Petrasek R¹, Bartel-Kratochvil R¹, Eichinger A¹, Lindenthal T¹, Kranzler A¹ & Niggli U¹

Keywords: *Politikentwicklung, Ist-Analyse, Umsetzungsmaßnahmen, Rahmenbedingungen, Wertschöpfungskette*

Abstract

Organic agriculture in Austria has reached high shares in areas (26%) and farms (22%). For further development until 2030, the aim is to enable significant and also balanced growth along the entire organic value chain. To reach this aim, the study defined conducive framework conditions and concrete measures for implementation. Experts and stakeholders were involved through interviews and workshops. Of the 52 measures formulated, three areas are particularly noteworthy, as there is great potential but also a need for action: Expand sales of organic products in out-of-home catering, improve cooperation along value chains, and strengthen organic knowledge systems. Institutional and structural as well as agricultural and environmental policy framework conditions are crucial for further positive development of organic agriculture in Austria.

Einleitung und Zielsetzung

In Österreich werden 26% der landwirtschaftlich genutzten Fläche und 22% der Betriebe biologisch bewirtschaftet (BML 2022). Auf Ebene der Bio-Primärproduktion ist Österreich somit Spitzenreiter innerhalb der EU. Auch das Gesamtvolumen des Biomarktes stieg über die letzten Jahre kontinuierlich an. Bei den Haushaltseinkäufen im Lebensmitteleinzelhandel lag der wertmäßige Bio-Anteil im Jahr 2021 bei 11,3%, bei manchen Produktgruppen auch deutlich darüber, wie bei Frisch- und ESL-Milch (30%), Eiern (23%) oder Kartoffeln (24%) (AMA Marketing 2022). Auch wenn die Bio-Anteile vergleichsweise hoch sind, ist die weitere Entwicklung der biologischen Landwirtschaft in Österreich kein Selbstläufer und erfordert eine Ausgewogenheit zwischen Angebot und Nachfrage, geeignete Angebote im Bereich Bildung, Fachberatung und Öffentlichkeitsarbeit sowie eine entsprechende Gestaltung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Das Ziel der Studie war es, Rahmenbedingungen und Maßnahmen zu erarbeiten, die ein deutliches und zugleich ausgewogenes Wachstum des Biolandbaus in Österreich über die gesamte Wertschöpfungskette ermöglichen bzw. fördern.

Methoden / Vorgehensweise

Als Basis für die Erarbeitung von förderlichen Maßnahmen wurde zunächst eine Ist-Analyse der biologischen Landwirtschaft in den Bereichen landwirtschaftliche Produktion, Verarbeitung, Vermarktung, Außer-Haus-Verpflegung, Recht, Kontrolle und Zertifizierung, landwirtschaftliche Aus- und Weiterbildung, Beratung, Forschung, Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung durchgeführt. Weiters erfolgte eine

¹ Forschungsinstitut für biologischen Landbau FiBL, Doblhoffgasse 7/10, 1010 Wien, susanne.kummer@fibl.org, www.fibl.org

Umfeldanalyse relevanter (agrar-)politischer Strategien auf nationaler Ebene (Bio-Aktionsprogramm, Regierungsprogramm, Biodiversitätsstrategie) und europäischer Ebene (Farm-to-Fork Strategie), sowie eine Analyse der Entwicklung der Biolandwirtschaft in anderen europäischen Ländern. Aufbauend auf Umfeld- und Ist-Analyse wurde ein Maßnahmenkatalog mit 52 Maßnahmen erarbeitet (Kummer et al. 2021). Jede Maßnahme beinhaltet eine Beschreibung sowie Ausführungen zur möglichen Umsetzung. Im Zuge eines Expert*innen-Workshops erfolgte eine engere Auswahl von 27 Maßnahmen. Für diese wurden jeweils zusätzlich ein Umsetzungsplan sowie eine Kosten-Wirksamkeits-Abschätzung erarbeitet.

Der intensiven Einbindung von Expert*innen und Akteur*innen des österreichischen (biologischen) Landwirtschafts- und Lebensmittelsystems kam in der Studie eine wichtige Rolle zu, vor allem für die Ist-Analyse sowie die Erarbeitung von Maßnahmen und Rahmenbedingungen. Es wurden insgesamt 25 leitfadengestützte Interviews sowie ein Expert*innen-Workshop mit 38 Personen durchgeführt. Im Workshop wurde die vorläufige Version des Maßnahmenkatalogs in sieben thematischen Gruppen diskutiert. Aus den Erkenntnissen des Workshops wurde der Maßnahmenkatalog weiterentwickelt und anschließend den Bioverbänden und dem Auftraggeber (Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus) für Feedback vorgelegt, welches in der finalen Version des Maßnahmenkatalogs berücksichtigt wurde.

Ergebnisse und Diskussion

Um das Ziel eines deutlichen und zugleich ausgewogenen Wachstums der biologischen Landwirtschaft in Österreich bis 2030 über die gesamte Wertschöpfungskette zu erreichen, wurden folgende Maßnahmenbündel im Erarbeitungsprozess als besonders zielführend hervorgehoben, da hier großes Potenzial, aber auch Handlungsbedarf besteht:

Absatz von Bioprodukten in der Außer-Haus-Verpflegung (AHV) ausbauen

- Schrittweise Ausweitung der Bio-Quoten in der AHV (Zielsetzung lt. österreichischem Regierungsprogramm: 55% Bioanteil bis 2030 in allen Bundeseinrichtungen).
- Umsetzung einer rechtsverbindlichen Bio-Kontrolle und Bio-Zertifizierung in der AHV.
- Ausweitung von Beratung sowie Aus- und Weiterbildung zum Einsatz biologischer Lebensmittel für Gastronomiebetriebe und Küchenpersonal.
- Bewusstseinsbildung bei Konsument*innen für Bio im Außer-Haus-Verzehr.

Kooperationen entlang von Wertschöpfungsketten verbessern

- Austausch und Kooperation entlang der Wertschöpfungskette (WSK) stärken (z.B. Etablierung eines „Bio-Marktförums“: Abstimmung von Mengenflüssen und Qualität).
- Vermarktungszusammenschlüsse und direkte/alternative Absatzstrukturen fördern.
- Ökologische und soziale Innovationen in Bio-WSK vorantreiben.
- Datengrundlage zu Bio-Verarbeitung und -Vermarktung verbessern.

Bio-Wissenssysteme stärken

- Umfassende Bewusstseinsbildung zu nachhaltiger und biologischer Lebensmittelproduktion für Kinder, Erwachsene und (zukünftige) Landwirt*innen.
- Ausbau der Bio-Inhalte in der landwirtschaftlichen Bildung und Beratung: mehr Bio-Inhalte in Lehrplänen und in der Ausbildung von Lehrpersonal in landwirtschaftlichen Schulen, mehr Bio-Inhalte in der Ausbildung von Berater*innen.

- Forschung für die Biolandwirtschaft ausbauen.
- Verbesserung des Wissenstransfers und des Wissensaustausches zwischen Wissenschaft, Beratung, Bildung, Praxis und Gesellschaft.

Im Bereich Förderung der Bio-Forschung ist das Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BÖL) in Deutschland als langjähriges Forschungsprogramm mit interdisziplinärer, systemorientierter und transdisziplinärer Ausrichtung ein mögliches Vorbild. Ein solch umfassendes Bundesprogramm fehlt bis dato in Österreich.

Förderliche Rahmenbedingungen schaffen

In der Umfeldanalyse ausgewählter europäischer Länder wurden Gründe für eine erfolgreiche Entwicklung der biologischen Landwirtschaft ermittelt: Sowohl staatliche Förderungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen und Bio-Aktionsplänen, als auch der gesetzliche Schutz durch die EU-Bio-Verordnung sind maßgebliche Einflussfaktoren. Ebenfalls wichtig ist die zunehmende institutionelle Verankerung der biologischen Landwirtschaft. Am meisten jedoch dürften das stets zunehmende Verbraucherinteresse an Biolebensmitteln und die zunehmend bessere Verfügbarkeit von Bioprodukten zur positiven Entwicklung beitragen (Willer 2019). Auch die hohen Bioanteile in Österreich begründen sich einerseits durch agrarpolitische Fördermaßnahmen für biologische Wirtschaftsweise ab den 1990er Jahren. Andererseits führte der Einstieg des Lebensmitteleinzelhandels mit Biomarkenprogrammen zu deutlichem Wachstum (Schermer 2015). Die Basis wurde schon in den 1970er und 1980er Jahren durch die Gründung von Bioverbänden und die Etablierung und Kontrolle von Produktionsstandards für die biologische Wirtschaftsweise geschaffen (Vogl & Darnhofer 2004).

Für die Erreichung des Zieles eines deutlichen und ausgewogenen Wachstums der Biolandwirtschaft bis 2030 sind **(verbesserte) Rahmenbedingungen** auf übergeordneter Ebene notwendig:

- **Strategischer Umsetzungsprozess inklusive Evaluierung:** Für die konkrete Umsetzung von Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen braucht es einen strategischen Umsetzungsprozess inklusive Evaluierung zur Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen (Meredith et al. 2018). Kommende Bio-Aktionsprogramme sollte in diesem Sinne weiterentwickelt werden.
- **Institutionelle und finanzielle Rahmenbedingungen:** Stärkere institutionelle Positionierung der Biolandwirtschaft in betreffenden Behörden und Gremien sowie Verankerung von Bio-Stakeholdern in horizontalen (Rechts-)Bereichen (z.B. zu Pflanzenschutz, Gentechnik). Zusätzliche finanzielle Mittel und Personalressourcen für Behörden, Bildung, Beratung, Vermarktung und Bioverbände, die für die Biolandwirtschaft gewidmet und zusätzlich zu bestehenden Fördergeldern bereitgestellt werden.
- **Honorierung der multifunktionalen Leistungen im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen:** Die biologische Landwirtschaft kann verschiedene Umweltbelastungen gleichzeitig reduzieren (Sanders & Hess 2019). Die Förderung der biologischen Landwirtschaft ist somit eine effiziente Agrarumweltmaßnahme, die im Vergleich zu Einzelmaßnahmen zu Kosteneinsparungen führt (Schader et al. 2013, 22-24). Die multifunktionalen Wirkungen sollten daher entsprechend in den Bioprämien des nationalen Agrarumweltprogrammes honoriert werden. Die Berücksichtigung der Leistungen der (Bio-)Landwirtschaft verlangt insgesamt ein ausgeweitetes, auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes Direktzahlungssystem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der nationalen Agrarumweltmaßnahmen.

- **Umweltpolitische Steuerung:** Hier können, aufbauend auf bereits laufenden privatwirtschaftlichen Initiativen, externe Kosten in Lebensmittelpreisen berücksichtigt werden oder durch Steuern auf Betriebsmittel wie Stickstoff und Pestizide externe Effekte dieser Betriebsmittel internalisiert werden (Schader et al. 2013, 27). Derartige Steuern sind in einigen europäischen Ländern bereits etabliert (z.B. in Dänemark, Frankreich, Schweden und Norwegen).

Schlussfolgerungen

Um nationale und globale ökologische Herausforderungen rund um die Lebensmittelproduktion meistern zu können, braucht es ein klares agrarpolitisches Bekenntnis zu einer konsequenten Ökologisierung der gesamten Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion. Der Biolandwirtschaft kommt dabei eine wichtige Vorreiterrolle zu. Eine deutliche und dauerhafte Ausweitung des Biolandbaus in Österreich bedarf einer Reihe von Maßnahmen und verbesserter Rahmenbedingungen, die in einem abgestimmten, ambitionierten Maßnahmenpaket und begleitendem Strategie- und Evaluierungsprozess umgesetzt werden müssen.

Danksagung

Das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT) finanzierte das Projekt. Besonderer Dank gilt außerdem allen Expert*innen, die sich für Interviews, Gespräche und Workshops Zeit genommen und ihr Wissen geteilt haben.

Literatur

- AMA Marketing (2022) Marktentwicklung Bio-Frischeprodukte im LEH, RollAMA Haushaltspanel. Online verfügbar unter: https://amainfo.at/fileadmin/user_upload/Fotos_Dateien/amainfo/Presse/Marktinformationen/RollAMA/RollAMA_Marktentwicklung_Bio_2021.pdf [besucht 17.08.2022].
- BML (2022) Grüner Bericht 2022. Die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft. 63. Auflage. Wien, 2022.
- Kummer, S, Klingbacher, E, Petrasek, R, Bartel-Kratochvil, R, Eichinger, A, Lindenthal, T, Kranzler, A, Niggli, U (2021) Stärkung der biologischen Landwirtschaft in Österreich bis 2030. Studie zu Erfolgsfaktoren und Handlungsoptionen. FiBL Österreich. Online verfügbar unter: <https://orgprints.org/id/eprint/39623/> [besucht 17.08.2022].
- Meredith S, Lampkin N, Schmid O (2018) Organic Action Plans: Development, implementation and evaluation, Second edition, IFOAM EU, Brussels.
- Sanders J. und Heß J. (2019) Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft. Thünen Report 65. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig.
- Schader, C, Petrasek, R, Lindenthal, T, Weissshaidinger, R, Müller, W, Müller, A, Niggli, U, Stolze, M (2013) Volkswirtschaftlicher Nutzen der Bio-Landwirtschaft für Österreich. Beitrag der biologischen Landwirtschaft zur Reduktion der externen Kosten der Landwirtschaft Österreichs. FiBL, Frick/Wien. Online verfügbar unter: <https://orgprints.org/id/eprint/25040/> [besucht 30.08.2022].
- Schermer, M (2015) From "Food from Nowhere" to "Food from Here": changing producer-consumer relations in Austria. Agric Hum Values (2015)32:121-132.
- Vogl, C & Darnhofer, I (2004) Organic agriculture in Austria. The Organic Standard 34/2004.
- Willer, H (2019) Biolandbau in Europa – Aufwärtstrend ungebrochen. Daten - Fakten - Trends. Der kritische Agrarbericht 2019, S.125-132.