



Elisabeth Loibl

## Eckpfeiler der Agrarpolitik in Österreich seit 1945

Unterlagen zum Plakat für die Veranstaltung „Nix dächt 30 Jahr“  
anlässlich der 30-Jahrfeier der ÖBV im Bildungshaus  
St. Hippolyth in St. Pölten vom 6.-8. Jänner 2005

# ***Agrarpolitik in Österreich seit 1945***

**Seit 1995**

**EU-Beitritt:** Übernahme der GAP – Preissenkung, Verlustausgleich durch Prämien, Bauernsterben

**Agenda 2000:** Vertiefung der GAP-Reform 1992 durch weitere Senkung der Agrarpreise und Erhöhung der Direktzahlungen (MO-Prämien)  
Zusammenfassung der Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik (Ziel 5a), der flankierenden Maßnahmen (Umwelt, Vorruhestand und Forst) und der Maßnahmen zur Entwicklung von ländlichen Gebieten (Ziel 5b) zu einer Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO 1257/99) Umschichtung der Mittel von der Agrarmarkt- in die Agrarstrukturpolitik - Programm ländliche Entwicklung als 2. Säule der Agrarpolitik

**Agrarreform 2003** wirksam ab 1.1.2005:

Entkoppelung der Prämien von der Produktion: Betriebsprämienmodell  
Verlängerung des Milchquotensystems bis 2014/2015

**Programm ländliche Entwicklung 2007-2013:**

Vorgaben der Mindestanteile an Finanzierung innerhalb 3 thematischer Achsen

Achse 1: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (mindestens 15%)

Achse 2: Umweltschutz und Landmanagement (mindestens 25%)

Achse 3: Differenzierung der ländlichen Wirtschaft und Verbesserung der Lebensqualität (mindestens 15%)

**1987-1994**

**Ökosoziale Agrarpolitik**

Förderung Biolandbau und Produktionsalternativen

Besteuerung ertragsteigernder Betriebsmittel

**1970-1986**

**Differenzierte Agrar- und Regionalpolitik**

Bergbauernsonderprogramm

Viehbestandsobergrenzen

Richtmengenregelung bei der Milch

Förderung der eigenständigen Regionalentwicklung

**1945-1970**

**Traditionelle Agrarpolitik**

Produktionssteigerung aufgrund der Unterversorgung nach dem 2. Weltkrieg. Fehlende Anpassung der Maßnahmen nach Erreichung des Selbstversorgungsgrades. Steigende Überschussproduktion mit steigenden Verwertungskosten.

Beginn der massiven Abwanderung der Arbeitskräfte aus der Landwirtschaft durch Mechanisierung und Industrialisierung

Zurückdrängen der bäuerlichen Landwirtschaft auf die Urproduktion von Rohstoffen

Wachsende finanzielle Abhängigkeit vom vor- und nach gelagerten Bereich des Agrarbusiness

## Traditionelle Agrarpolitik

**„Niemand wollte Ende der 40er Jahre einen freien Markt in der Landwirtschaft.“** Ha2002:160

In der Nachkriegszeit wurden die Grundlagen für das nationale Agrarsystem gelegt. Es wurde in den folgenden Jahren und Jahrzehnten beständig ausgebaut und besaß bis zum Beitritt zur EU 1995 Gültigkeit.

Aufgrund der herrschenden Unterversorgung wurde neben anderen Maßnahmen der „Marshall-Plan“ zur Wiederherstellung der Versorgung durch Produktivitätssteigerungen eingesetzt. Im ersten Jahr der Hilfe wurden dem Land Lebensmitteln zum Verkauf zur Verfügung gestellt. Die bereitgestellten Produkte waren keine Spenden. Sie mussten zu regulären Preisen bezahlt werden. Der Schwerpunkt der Marshallplan-Hilfe verlagerte sich im weiteren Verlauf hin zur Finanzierung und Lieferung von Produktions-, Futter- und Betriebsmitteln wie auch von Maschinen. Hinzu kamen die Unterstützung von Infrastrukturmaßnahmen (Bau von Molkereien und Wegen) und baulichen Maßnahmen, etwa Um- und Neubauten von Silos und Düngerstätten.

Trotz Marshall-Plan wurde die Übernahme des „Modells des amerikanischen Kapitalismus“ sprich: „mehr Wettbewerb und weniger Planung“ für den Agrarsektor verworfen. Man entschied sich für den „österreichischen Weg“, der gekennzeichnet ist durch „Sozialpartnerschaft und einen regulierten Markt“. Sprach sich die ÖVP zwar generell für die soziale Marktwirtschaft aus, so sah sie im landwirtschaftlichen Sektor die Notwendigkeit für staatliche Eingriffe und Regulierungen Ha 2002:160.

Dieses System der „traditionellen Agrarpolitik“ basierte auf den Marktordnungsgesetzen (MOG) von 1958. Das MOG fasste die Regelungen der bereits seit 1950 bestehenden Marktordnungen für einzelne Produkte zusammen: Milchwirtschaftsgesetz, Getreidewirtschaftsgesetz sowie Viehverkehrsgesetz. Von diesen Gesetzen wurde das System der Preisstützung, Marktlenkung und Abschöpfung übernommen. Grundlage für die Einkommenspolitik waren die Erzeugerpreise. Die Förderungspolitik war betriebsbezogen und intensivierungsorientiert. KS 1978:37

In der schwierigen Ausgangssituation nach dem Krieg war die Hauptforderung der Interessenvertretung an die Politik die Unterstützung der Bauern beim anstehenden Umstellungsprozess. Ziel war eine effiziente, rationelle, kapitalintensive und marktorientierte Produktion. Im Gegensatz dazu gibt es das Bekenntnis zur bäuerlichen Wirtschaftsweise.

Im § 2 des Landwirtschaftsgesetzes von 1960 wird folgende Zielsetzung festgehalten: (1) Bei der Vollziehung dieses Bundesgesetzes ist davon auszugehen, dass es dessen Zweck ist,

einen wirtschaftlich gesunden Bauernstand zu erhalten,

der Landwirtschaft und den in der Landwirtschaft beschäftigten Personen die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der österreichischen Volkswirtschaft zu sichern,

die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, insbesondere durch strukturelle Maßnahmen zu erhöhen und die Landwirtschaft unter Bedachtnahme auf die Gesamtwirtschaft und die Interessen der Verbraucher zu fördern, damit sie imstande ist, naturbedingte Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftszweigen auszugleichen, die wirtschaftliche Lage der in ihr Tätigen zu verbessern und der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Lebensmitteln zu sichern.

(2) Bei der Vollziehung dieses Bundesgesetzes sind die Bergbauernbetriebe besonders zu berücksichtigen. (BGBl, 1960/155)

Die Landwirtschaft darf jedoch nur soweit gefördert und geschützt werden, wie dies der Gesamtheit zugute kommt bzw. nicht schadet. Die Interessen der Produzenten und Konsumenten müssen in gleicher Weise berücksichtigt werden.

Gemäß § 7 des LWG ist seitens des Landwirtschaftsministeriums jährlich der „Bericht über die Lage der Landwirtschaft“ zu erstellen und dem Nationalrat vorzulegen. In diesem „Grünen Bericht“ werden alle zur Erreichung der Ziele gewählten landwirtschaftlichen Fördermaßnahmen aufgelistet. Die für das folgende Jahr notwendigen (finanziellen) Maßnahmen werden im „Grünen Plan“ festgelegt. Der Mittelkatalog im LWG umfasst eine Reihe agrarprotektionistischer Maßnahmen wie Zollschutz, Importkontingentierung, Vorratshaltung und Exporthilfe. Alles zum Schutz der heimischen Landwirtschaft.

## Überschüsse

Die agrarpolitischen Förderungen zur Intensivierung der Produktion durch Rationalisierung und Mechanisierung führten bereits zu Beginn der 60er Jahre zu ständigen Überschüssen. Ergebnis dieser Überschüsse war ein Angebotsdruck, in dessen Folge die Preise sanken. Die Bauern & Bäuerinnen befanden sich in einem Dilemma: Durch den vorangetriebenen Intensivierungsprozess wurden sie immer abhängiger von industriellen Vorleistungen, deren Preise kontinuierlich anstiegen, während ihr eigenes Einkommen nicht im gleichen Maße anwuchs.

Die traditionelle Agrarpolitik ist nur solange zielführend, solange keine dauerhaften Überschüsse auf den Agrarmärkten auftreten. Ab Anfang der 60er Jahre verliert sie somit ihre Grundlage. Dennoch blieben die zur Steigerung der Produktion eingerichteten Förderungen und Marktregulierungen unverändert bestehen. Überproduktion und die mit ihr verbundenen Kosten weiteten sich beständig aus. Gleichzeitig kam es zu einem Preisverfall landwirtschaftlicher Produkte und damit zu einer Verschärfung der inneragrarischen Disparitäten zwischen Betrieben in den Gunstlagen und jenen im Berggebiet.

Es wurde mit der Zeit immer deutlicher, dass das etablierte System aus Preissteigerungen und Abgaben zunehmend ungeeignet war, das Marktgleichgewicht dauerhaft herzustellen. Durch den Milchkrisengroschen wurde ein Gutteil der anfallenden Kosten für Verwaltung und Export der Milchüberschüsse auf die Milchviehbetriebe übertragen („Absatzförderungsbeitrag der Bauern“).

Im Laufe der Zeit änderte sich die Interpretation der Ziele des LWG, während die Formulierungen weitgehend gleich blieben. So heißt es im Grünen Bericht 1968:

„Die Erhaltung eines wirtschaftlich gesunden Bauernstandes kann – und das hat der Strukturwandel bereits gezeigt – nicht als statisch, z.B. nach der Zahl der Arbeitskräfte oder Betriebe gefasst werden. [Sie zielt also nicht mehr auf den Erhalt einer bestimmten Zahl von bäuerlichen Betrieben ab]. Vielmehr ist in einem Industrieland der Bauernstand als wirtschaftlich gesund zu bezeichnen, wenn er wettbewerbs- und leistungsfähig ist, sowie unter bestmöglicher Nutzung des technischen Fortschritts den Gedanken der Selbsthilfe in den Vordergrund stellt und trachtet, die gegebenen natürlichen und marktwirtschaftlichen Schwierigkeiten aus Eigeninitiative soweit als möglich zu überwinden.“ GB 1969

Der Strukturwandel wurde, wenn auch nicht explizit gefordert, so doch im Kern nachvollzogen und als unumgänglich akzeptiert.

Der Mansholt-Plan (benannt nach dem EG-Agrarkommissar Sicco Mansholt) verfolgt das Ziel, die landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen in Europa innerhalb sehr kurzer Frist radikal zu verändern. Ziel war eine begrenzte Anzahl von intensiv wirtschaftenden Vollerwerbsbetrieben durch Besitzaufstockung und Bodenakkumulation. „Im Zuge dieser Diskussion geriet der bäuerliche Familienbetrieb als bis dahin allgemein gültiges agrarpolitisches Leitbild erstmals ins Wanken“ Po 1984:55. In Österreich als Nicht-EG-Land stießen die Vorstellungen der EWG-Kommission über die zukünftige landwirtschaftliche Betriebsstruktur auf heftige Kritik.

„Wie weit hat die Agrarpolitik Interessen der gesamten Gesellschaft zu verfolgen, die über die Nahrungsmittelproduktion hinausgehen? Die Erhaltung einer gesunden Umwelt, eines ausgedehnten Erholungsraumes, sowie die Schonung der Naturgrundlagen hängen so unmittelbar mit der Landwirtschaft zusammen, dass jede Trennung der Nahrungsmittelproduktion von letztgenannten Aufgabenbereichen als unzweckmäßig erscheinen muss.“ Ko:15

Die Hoffnung, auf die viele Technokraten setzen, heißt seither: Strukturpolitik. Eine ihrer zentralen Aussagen lautet, dass die Agrarprobleme nur gelöst werden können, wenn man die Notwendigkeit des Ausscheidens eines guten Teils der Arbeitskräfte, Betriebe und Flächen nicht nur akzeptiert, sondern auch gezielt fördert. Die Agrarförderungspolitik sollte nur einem kleinen Teil, nämlich den entwicklungsfähigen Betrieben Unterstützung geben. (...) Die neue Lösung für die Agrarprobleme heißt: planvolle, aber radikale Schrumpfung. KS 1978:43 Schlagwort: „Gesund schrumpfen“

„Eine radikale Lösung des Problems durch den Mansholtplan konnte von der österreichischen Politik wegen der Gefahr des Klientelverlustes für die ÖVP jedoch nicht akzeptiert werden. So blieb nur eine Politik des Fortwurstelns über.“ Ha 2002:166

„Mit der berechtigten Ablehnung einer agrartechnokratischen Strukturpolitik hat man in Österreich vergessen, sich intensiv um eine alternative Konzeption der Strukturpolitik zu bemühen.“ KS 1978:48 In der Folge blieb daher die Preispolitik das dominante Instrument der Einkommenspolitik in der Landwirtschaft.

(Die Preisstützungsmaßnahmen als Instrument der Einkommenspolitik haben erst ab der GAP-Reform 1992 stark an Bedeutung verloren. Dieses System wurde durch den Beitritt 1995 von Österreich übernommen).

## Differenzierte Agrarpolitik

Die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft, der Anstieg der innerlandwirtschaftlichen Disparitäten und die Auseinanderentwicklung der Regionen waren zentrale Themen der agrarpolitischen und regionalpolitischen Diskussionen während der 70er und 80er Jahre. Die damalige Bundesregierung versuchte mit einer differenzierten Agrarpolitik und der Förderung der eigenständigen Regionalentwicklung diesen Entwicklungen entgegenzuwirken. Bedeutende Maßnahmen dieser Agrar- und Regionalpolitik waren das Bergbauernsonderprogramm und die Einrichtung der Sonderaktion des Bundeskanzleramtes zur Stärkung entwicklungsschwacher ländlicher Räume in den Berggebieten Österreichs. JK 2000:11

Die Lage der Landwirtschaft ist weiterhin gekennzeichnet durch ansteigende Überschüsse und damit verbundene Absatzprobleme, fortschreitendes „Bauernsterben“ („Strukturwandel“) durch die Einkommensprobleme vieler landwirtschaftlicher Betriebe. Die inneragraren Disparitäten verschärfen sich.

Der Agrarmarkt war unter fast totaler Ausschaltung des Wettbewerbes mit Preis- und Absatzgarantien geregelt. Die Abwicklung der Fördermaßnahmen entsprach einem eingespielten Ritual zwischen Landwirtschaftsministerium und Kammern. Reformen waren nur im Wege sozialpartnerschaftlichen Interessenabtausches zu erzielen. Nicht selten war der Minister nur Durchführungsorgan. Po 1992:49

Der Regierungswechsel im Jahre 1970 stellt auch in agrarpolitischer Hinsicht eine Zäsur dar. Die sozialdemokratische Alleinregierung unter Kreisky ging, bei allen weiter bestehenden Kontinuitäten, mit ihrer „differenzierten Agrarpolitik“ neue Wege in der Agrarförderung, die maßgeblich für die weitere Entwicklung der österreichischen Landwirtschaft wurden. MK

Das Ziel der Politik für die Berggebiete und die übrigen entsiedlungsgefährdeten Gebiete ist es,

„die Funktionsfähigkeit dieser Räume zu erhalten, damit auch in Zukunft ein wirtschaftlich gesunder, gesellschaftlich und kulturell lebendiger und eine möglichst intakte, naturnahe Umwelt bewahrenden Alpenraum seinen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Lebensinteressen der gesamtösterreichischen Bevölkerung leisten kann.“ GB 1972:78f

Der §2 Abs, 1 des LWG wurde 1974 wie folgt erweitert:

Zweck des LWG ist es, „die Landwirtschaft unter Bedachtnahme auf die Gesamtwirtschaft und die Interessen der Verbraucher zu fördern, damit sie imstande ist, die naturbedingten Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftszweigen auszugleichen, (...), der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Lebensmitteln zu sichern und zur Erhaltung der Kulturlandschaft beizutragen.“ (BGBl Nr. 809, 1974)

## 1972 Einführung des 1. Bergbauernsonderprogramms

Damit reagierte das Landwirtschaftsressort unter Landwirtschaftsminister Günter Haiden auf die besonders schwierige Lage der Bergbauern und die nur unzureichende Berücksichtigung derselben durch die traditionelle Agrarpolitik. Der Bergbauernzuschuss, der „zum Teil gegen den erheblichen Widerstand der Agrarbürokratie“ <sup>Po 1984:64</sup> eingeführt wurde, war von Beginn an als direkte „Einkommenshilfe für die mit erschwerten Produktionsbedingungen belasteten Bergbauernbetriebe“ <sup>Kn 1987:18</sup> gedacht. Der direkte Einkommenszuschuss, eine von der Produktion unabhängige Ausgleichszahlung, stellte gemeinsam mit Maßnahmen zum Ausbau der Infrastruktur im Berggebiet sowie einzelbetrieblichen Investitionen den Kern des 1972 erstmals aufgelegten Bergbauernsonderprogramms dar.

Das Bergbauernsonderprogramm umfasste folgende Maßnahmen:

- Bergbauernzuschuss (1. Direktzahlung der Agrargeschichte)
- Verbesserung der Infrastruktur in Berggebieten
- Investitionsförderung
- Forstmaßnahmen
- Geländekorrekturen

Kleine und/oder ertragsschwächere Betriebe erhielten einen höheren Bergbauernzuschuss als mittlere und größere, produktionsstarke Betriebe. Gleiches gilt für Betriebe mit höherer Bewirtschaftungerschwernis. Durch die Berücksichtigung des landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Einkommens verfügte er über eine starke soziale Komponente <sup>Ho 1996:134</sup>. Er war produktionsneutral und stellte hierdurch ein Instrument zur Entlastung der Märkte dar.

Die differenzierte Agrarpolitik zeigte nur punktuelle Wirkungen. Das Bergbauernsonderprogramm ist lediglich eine gewichtige Ergänzung, nicht jedoch eine Ablösung der traditionellen Agrarpolitik. Der agrarpolitische Mainstream wurde in Form der klassischen Preis- und Marktstützung weitergeführt. Das etablierte System des Agrarschutzes wurde immer kostspieliger, intransparenter und bürokratischer. <sup>Po 1992:50</sup>

## Richtmengenregelung 1978

Zur Steuerung und Begrenzung sowohl der produzierten Menge als auch der Kosten für den Milchsektor wurde 1978 die Richtmengenregelung eingeführt. Diese löste das System der Selbstfinanzierung („Krisengroschen“) der Überschüsse ab, das zu stetig wachsenden Kosten für Bund und Produzenten geführt hatte. Durch die Einführung dieses neuen Quoten- bzw. Kontingentierungssystems sollte die Erzeugung besser an den Verbrauch angepasst werden, damit die Überschüsse eingedämmt werden können. Außerdem sollte das Verursacherprinzip stärker berücksichtigt werden. Die Richtmengenregelung zielte darauf ab, „den Milchlieferanten mit dem garantierten Lieferrecht über eine bestimmte Milchmenge eine kalkulierbare Einnahmequelle zu sichern“ <sup>DAX 1988:161</sup>

Nach der neuen Richtmengenregelung wurde die Milchlieferung jedes Betriebes beschränkt. Ausgangspunkt war der aktuelle statistische Inlandsbedarf an Milch, zuzüglich einer Versorgungsreserve von rd. 20 %. Inlandsbedarf und Versorgungsreserve ergaben zusammen die sog. Gesamtrichtmenge. Hiervon wurden betriebliche Einzelrichtmengen abgeleitet, für die bei Anlieferung der volle Produzentenpreis gezahlt wurde. Über dieses Kontingent hinaus gehend gelieferte Mengen sollten mit Abzügen vom Produzentenpreis, dem Absatzförderungsbeitrag, belegt werden. Diese Einnahmen dienten der Verwertung der Überschüsse. Darüber hinaus gehende Kosten, die durch Überlieferung und Export entstehen, wurden durch den Bund gezahlt.

1979 wurden die Getreideproduzenten, ähnlich wie bei der Milch, mit einem sog. Verwertungsbeitrag finanziell in die Überschussverwertung von Getreide eingebunden.

### **1978 Einführung der Viehbestandsobergrenzenregelung**

Höchstzulässiger Gesamtbestand von maximal 400 Mastschweinen, 50 Zuchtsauen, 130 Mastkälbern oder 30 Kühen, 100 Mastrindern, 22.000 Masthühnern, 10.000 Legehennen, 22.000 Junghennen und 12.000 Truthühnern (Stand 1987).

Im Vergleich der Viehbestände in Österreich und der EG wird deutlich, dass gravierende Unterschiede in der Massentierhaltung im Schweinebereich bestehen. Die Einführung der Obergrenzen des Viehwirtschaftsgesetzes hat eine Industrialisierung der Schweineproduktion in Österreich weitgehend verhindert.



## Ökosoziale Agrarpolitik

Um die laufenden Kosten der so genannten „Getreideverwertung“ zu decken, wurde zu Beginn der Amtszeit des Landwirtschaftsministers Josef Riegler die Düngemittelabgabe eingeführt. 1987 folgte die Saatmaisabgabe. Diese Ökosteuern auf Betriebsmittel wurden zur Finanzierung der Überschüsse und ihres Exports eingesetzt. Umweltaspekte spielten dabei vorerst nur eine untergeordnete Rolle.

Mitte der 80er Jahre wurde mit der großflächigen Förderung von Alternativkulturen, wie Raps, Sonnenblumen und Ackererbsen begonnen. Auch diese Maßnahme diente einer Umlenkung der Überschüsse, die schließlich zu einer Entlastung der Märkte führen sollte.

Das Beharrungsvermögen bestehender Förderungen zieht die Folgeförderungen automatisch nach sich. So begründet etwa die Förderung immer ertragreicheren Saatgutes bei Getreide wegen dessen Überproduktion notwendigerweise auch die Förderung von Alternativprodukten und Ökologieflächen. Düngemittel- und Saatmaisabgabe, Förderung von Produktionsalternativen sowie Viehbestandsobergrenzen stellen prinzipiell sinnvolle Ansätze zur Problemlösung dar, an welche die „öko-soziale Agrarpolitik“ Rieglers anknüpfen konnte. Jedoch blieben sie in Wirkung und Umfang zunächst noch recht begrenzt. <sup>MK</sup>

Zukunft der Bauern – Manifest für eine Ökosoziale Agrarpolitik in Österreich von Agrarminister Josef Riegler im Mai 1988

„Es geht darum, die Weichen für eine ökonomisch und ökologisch orientierte sowie sozial ausgewogene Agrarpolitik zu stellen, welche die Lebensgrundlagen für die gesamte Gesellschaft und die Einkommen der Bauernschaft dauerhaft zu sichern vermag.“

Riegler plädiert für „mehr Markt“, sofern hierdurch die Erfüllung der Funktionen der bäuerlichen Landwirtschaft nicht dauerhaft gefährdet wird. „Marktgerechtes Verhalten“ wurde den Landwirten jahrzehntelang nicht honoriert, wirtschaftlicher Erfolg durch festgesetzte Absatz- und Preisgarantien staatlich garantiert. Sein Plädoyer für „mehr unternehmerische Initiative“ geht einher mit der Forderung nach einer Ausweitung des Instrumentariums der Direktzahlungen.

- Anpassung der Produktion an die Marktchancen im In- und Ausland,
- Aufbau einer leistungsfähigen Marketingeinrichtung (folgt 1992 mit der Einrichtung der AMA)
- die Änderung der Produktionsstruktur – insbesondere durch den Ausbau von Produktionsalternativen
- Einführung der Förderung des ökologischen Landbaus

## Marktordnungsreformen

1988 Abschaffung der amtlichen Preisregelung von Milch, Mahl- und Backwaren durch Einführung von Richtpreisen bei Milch und Brotgetreide. Weitere MOG-Novelle 1992 bringt den Wegfall der Einzugs- und Versorgungsgebietsregelung bei den Molkereien. Dies bedeutete eine substantielle Liberalisierung und Deregulierung im Milchsektor. <sup>Po 1999: 124</sup>

Die MOG-Novellen bedeuteten erste Schritte in Richtung Liberalisierung. Dies war für Josef Mannert „längst überfällig, zumal das bestehende System noch stark den Charakter der Mangelwirtschaft trägt.“ Ma 1991: 76

1988 werden im LWG explizit die Funktionen der Berglandwirtschaft, die Förderung des Nebenerwerbs und sonstiger Erwerbskombinationen sowie die Förderung der ökologischen Funktionen der Landwirtschaft (nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser, Luft) festgehalten. In § 2 des LWG wird der Bergbauernzuschuss als geeignete Maßnahme zur Förderung dieser positiven externen Effekte aufgeführt und somit offiziell in das Landwirtschaftsgesetz aufgenommen.

Diesen Überlegungen folgend wurden in den Grünen Plan ab 1986/87 eine Reihe von neuen Fördertatbeständen integriert: GB 1989:222, GM 2001:1

- Milchlieferverzichtsprämie (1986)
- Förderung von Ökoflächen (1987)
- Förderung tierischer Produktionsalternativen (1987)
- Förderung von Sonderkulturen (1987)
- Förderung von Innovationen (1988)
- Förderung ökologischer Maßnahmen, Grünbrachen auf Ackerflächen (1988)
- Energie aus Biomasse (1988)
- Sanierung geschädigter Wälder (1988)
- Förderung des biologischen Landbaues (1988)
- Förderung der Verbände des biologischen Landbaus (1989)
- Anlage von Energieholzflächen (1988)
- Errichtung von Erhaltungsbeständen (1988)
- Pflanzliche Produktionsalternativen (1988)
- Extensivierungsprogramme (1990)

Im Hinblick auf „die beabsichtigte Teilnahme am EG-Binnenmarkt“ sieht der Grüne Bericht in der Neuausrichtung eine Reihe von „Impulsen für die Zukunft“: Es werde zukünftig

„notwendig sein, die Förderung für die benachteiligten Regionen zu verstärken, mehr Mittel für Direktzuschüsse bereitzustellen, Alternativproduktionen im tierischen und pflanzlichen Bereich zu Lasten der Überschusserzeugnisse zu unterstützen sowie die infrastrukturellen Maßnahmen (...) ökologisch zu orientieren und dem Bodenschutz verstärktes Augenmerk zu widmen.“ GB 1989:111

Die Ökosoziale Agrarpolitik Rieglers bereitete die österreichische Landwirtschaft theoretisch wie auch praktisch auf den EU-Beitritt vor. Vor allem diente sie der Entideologisierung des Biolandbaus: Der Biolandbau wird heute von der etablierten, konventionellen Agrarlobby akzeptiert, oftmals als Aushängeschild genutzt und zuweilen auch instrumentalisiert. Dadurch wurde gleichzeitig nach außen hin ein bestimmtes Image der österreichischen Landwirtschaft erworben: „Österreich = Bioland“. Damit wirkte sie in Richtung EU, vor allem zur Generierung entsprechender Fördermittel<sup>MK</sup>.

## Vorbereitungen auf den EU-Beitritt

Im Mittelpunkt der Diskussionen vor dem EU-Beitritt standen die Probleme, die mit der Übernahme der GAP absehbar waren. Die landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich wurden unter den gegebenen agrarpolitischen Rahmenbedingungen der EG als nicht wettbewerbsfähig angesehen. Aus dem Grünen Bericht 1989:

„Nimmt Österreich am Europäischen Binnenmarkt teil, dann wäre die EG-Agrarpolitik zu übernehmen, und die Grenzen würden auch für Agrarwaren offen sein. Nach den Analysen des WIFO (Matthias Schneider) wären die Landwirtschaft und die Bauern von der Integration stärker betroffen als die meisten anderen Wirtschaftszweige und Bevölkerungsgruppen. Dies deshalb, weil Agrarwaren bisher vom Freihandel mit der EG ausgenommen waren und die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft schwach ist. Der Mangel an Wettbewerbsfähigkeit hat drei wichtige Ursachen: Die österreichischen Bauern produzieren teurer als ihre Konkurrenten in der EG, die Be- und Verarbeitungsbetriebe (Molkereien, Mühlen etc.) sind schlecht strukturiert und arbeiten mit höheren Kosten. Zudem bestehen Schwächen in der Vermarktung und eine unzureichende Innovation.“ GB 1989:134

Die Agrarpolitiken Österreichs und der EG haben unterschiedliche Ziele verfolgt. Der öko-soziale Ansatz im Gegensatz zur Förderung leistungsfähiger Strukturen in der EG würde einen Beitritt Österreichs und die Übernahme der bestehenden GAP erschweren. Allerdings, so heißt es im Grünen Bericht weiter, bedeute ein Beitritt zwar einen „weitgehenden, aber keineswegs vollen Verzicht auf eine eigenständige Agrarpolitik“, so dass Spielräume verblieben, welche zu nutzen seien: „Nützt Österreich die bestehenden Möglichkeiten aus, sind für die Landwirtschaft in Summe Vorteile zu erwarten.“ Gleichwohl sei davon auszugehen, dass mit dem Beitritt erhebliche Anpassungsschwierigkeiten verbunden sein würden. „Die Übernahme der EG-Marktordnung wäre mit einer Liberalisierung und mehr Wettbewerb verbunden. Daraus folgt ein erhöhter Druck zur Strukturbereinigung, Rationalisierung und verstärkter Marktorientierung.“ GB 1989:135

Die erste große Agrarreform in der EG 1992 wurde später als GAP-Reform oder MacSharry-Reform bezeichnet. Wenn Österreich zu diesem Zeitpunkt auch noch nicht Mitglied der Gemeinschaft war, so hatte die Reform dennoch Einfluss auf die Entwicklungen im Zuge des Beitritts. Ziele: Liberalisierung der Marktpolitik durch Reduktion der Preis- und Marktstützung bei gleichzeitiger Einführung von Direktzahlungen zur Kompensation der Preisverluste. „Die Grundkonzeption bestand in der Senkung der Interventionspreise und dem Ausgleich der daraus entstandenen Verluste durch flächen- und tierbestandsbezogenen Direktzahlungen in Verbindung mit Flächen- und Mengenbeschränkungen“ Ho 1999:137.

## EU-Beitritt – Übernahme der GAP

Mit dem EU-Beitritt 1995 musste die Gemeinsame Agrarmarkt- und Agrarstrukturpolitik der EU (GAP) übernommen und die Märkte geöffnet werden. Zum Ausgleich der Preissenkungen und den damit einhergehenden Einkommensverlusten für Bäuerinnen & Bauern wurden Prämien sowie Ausgleichzahlungen für landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete und Umweltprogramme eingeführt<sup>Ho 1999:131</sup>.

Insgesamt bedingte „die sofortige Übernahme aller gemeinsamen Marktordnungen große administrative Änderungen. Das bisherige System der sozialpartnerschaftlichen Entscheidungen wurde durch eine straffe Verwaltung dieser Marktordnungen durch die Europäische Kommission ersetzt.“<sup>GB 1996:10</sup>

Das gesamte Förderbudget (EU, Bund, Länder) stieg mit dem Beitritt stark an. Von 1,464 Milliarden €(1994) auf rd. 2,670 Milliarden €(1995). Dieser Anstieg ist auf die Marktordnungsprämien (für Tiere und Flächen), die degressiven Ausgleichszahlungen für eine 4-jährige Übergangsfrist und die Agrarstrukturmaßnahmen (v.a. ÖPUL und AZ für benachteiligte Gebiete) zurückzuführen. Die Landwirtschaft wurde – zumindest in den ersten Jahren nach dem Beitritt – im Ganzen betrachtet „beim schwierigen Übergang in den EU-Binnenmarkt aus öffentlichen Mitteln großzügig unterstützt“.<sup>Ho<sup>1996</sup>: 67</sup>

Im Rahmen der Einführung der GAP war es erforderlich, die Zuteilung von Länderquoten für Milch, Getreide, Zuckerrüben, Stierprämien, Mutterkuhprämien etc. zu übernehmen.

### Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

Der Bergbauernzuschuss des Bundes und die Direktzahlungen der Länder wurden mit dem EU-Beitritt durch die Ausgleichszulage (AZ) für Berggebiete, sonstige benachteiligte und kleine Gebiete ersetzt. Allerdings führte die Übernahme des EU-Systems zu einer starken Nivellierung der Förderung zum Nachteil für Bergbauernbetriebe mit hoher bis extremer Erschwernis. Der österreichische Bergbauernzuschuss des Bundes begünstigte im Gegensatz dazu kleine, einkommensschwache Betriebe mit hoher Bewirtschaftungserschwernis.<sup>Ho<sup>1996</sup>: 134</sup>

Problematisch am System der Ausgleichszulage war, dass die Anzahl der GVE bzw. Hektar, anders als beim Bergbauernzuschuss, als Bezugsbasis für die Förderung diente. Die zusätzliche „Direktzahlungsmilliarde“ kam somit primär den großen und einkommensstarken Betrieben und den Betrieben mit geringer Erschwernis zugute. Hingegen wurden kleine, extensiv wirtschaftende Betriebe mit hoher Erschwernis relativ benachteiligt. Die Nationale Beihilfe – für einen Übergangszeitraum von 10 Jahren – sollte dies ausgleichen und kam insbesondere Betrieben mit hoher bzw. extremer Erschwernis zugute.<sup>Ho<sup>1996</sup>:176ff</sup> Insgesamt beliefen sich 1995 die Fördermittel für die AZ auf 206 Mio €

## ÖPUL

Allgemein gilt für die Umweltmaßnahmen im Rahmen der EU-Agrarstrukturpolitik, dass sie lediglich zu den flankierenden Maßnahmen zählen. Die Extensivierung der Produktion sowie die Förderung ökologischer Maßnahmen stellen lediglich Reparaturmaßnahmen dar für ein Fördersystem, das trotz Überschüsse auf Produktion und Produktivität ausgerichtet ist.

Das „Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft“ (ÖPUL) stellt im europaweiten Vergleich das größte und ambitionierteste Programm mit dem komplexesten Förderkatalog dar. Die ökologische Wirksamkeit von einzelnen Maßnahmen ist in Fachkreisen umstritten. 1995 wurden für ÖPUL 534 Mio € seitens der EU, des Bundes und der Länder bereitgestellt.

### 2000 – 2006: Agenda 2000

Vertiefung der GAP-Reform 1992 durch weitere Senkung der Agrarpreise und Erhöhung der Direktzahlungen (MO-Prämien)

Zusammenfassung der Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik (Ziel 5a: Investitionsförderung etc.), der flankierenden Maßnahmen (Umwelt, Vorruhestand und Forst) und der Maßnahmen zur Entwicklung von ländlichen Gebieten (Ziel 5b) zu einer Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO 1257/99)

Mit dem „Programm ländliche Entwicklung“ wurde unter EU-Agrarkommissar Franz Fischler im Rahmen der GAP-Reform „Agenda 2000“ die 2. Säule der Agrarpolitik eingeführt. Die 1. Säule stellt nach wie vor das Prämiensystem der Markt- und Preispolitik dar. Daraus sollen im Zuge der Reform zunehmend Mittel abgebaut und in das Programm ländliche Entwicklung umgeschichtet werden. Im österreichischen Programm ländliche Entwicklung wurden bereits vorher existierende Maßnahmen zusammengefasst, zum Teil angepasst und in geringem Ausmaß erweitert (Forstwirtschaft). Der finanzielle Schwerpunkt entfällt auf die Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL) und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ). Auf diese beiden Maßnahmen entfallen 87% der Budgetsumme von 6,9 Mrd. € für den Gesamtzeitraum 2000-2006.

Bei der AZ wurde 2001 gleichzeitig mit dem neuen **Berghöfekataster** (BHK) ein Sockelbetrag (Flächenbetrag 1) eingeführt. Insgesamt wurde für die AZ 1 Mrd. Schilling (rd. 72 Mio €) Fördermittel zusätzlich seitens EU, Bund und Länder bereitgestellt. Diese zusätzliche Fördermilliarde kommt aufgrund des neuen BHK verstärkt Bergbauernbetrieben mit höherer Erschwernis zugute.

## Agrarreform 2003

Den Kern dieser Reform bildet die (Teil)**Entkoppelung** der Marktordnungsprämien von der Produktion. Es werden Betriebsprämien eingeführt, die an bestimmte Mindeststandards der Bewirtschaftung gebunden werden (Cross Compliance). Umweltorganisationen und die ÖBV fordern Gentechnikfreiheit als Cross Compliance /Teilnahmebedingung am Umweltprogramm.

Das Milchquotensystem wird bis 2014/2015 verlängert, der Milchpreis gesenkt, die Einkommensverluste für Bäuerinnen & Bauern durch Ausgleichszahlungen gemildert.

Den Mitgliedsländern wurde ein großer Gestaltungsfreiraum bei der Reform zugestanden. In Österreich wird die Reform mit dem Betriebsprämienmodell ab 1.1.2005 umgesetzt. Ho 2004:14f

## Programm ländliche Entwicklung 2007 – 2013

Für den Zeitraum 2007 bis 2013 gibt es bereits einen Vorschlag der EU-Kommission als Diskussionsgrundlage für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER). Dieser Vorschlag beinhaltet 3 Schwerpunkachsen der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum. Zu befürchten ist, dass auch weiterhin eine zunehmende Konzentration auf wettbewerbsfähige Strukturen stattfindet. Neu an diesem Vorschlag ist die Vorgabe eines Mindestanteils für die Finanzierung wie auch der horizontale Leader-Ansatz.

- 1) **Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit** von Land- und Forstwirtschaft (mindestens 15%): Förderung der Stärkung der Humanressourcen (Bildung, Beratung), der Umstrukturierung des physischen Potentials, Qualitätserzeugung, Modernisierung (Investitionsförderungen für landwirtschaftliche Betriebe wie auch für nicht-landwirtschaftliche kleine Verarbeitungsbetriebe)
- 2) **Umweltschutz und Landmanagement** (mindestens 25%)  
Ausgleichszulage (AZ) für benachteiligte Gebiete, Agrarumwelt- (ÖPUL) und Tierschutzmaßnahmen (=obligatorisch), Förderung landwirtschaftlicher Flächen in Natur 2000 Gebieten, Beihilfen für nichtproduktive Investitionen
- 3) **Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und Förderung der Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeit** (mindestens 15%)  
**Lebensqualität:** Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung, Dorferneuerung, Schutz und Erhaltung des

ländlichen Erbes, Berufsbildung, Kompetenzentwicklung für lokale Entwicklungsstrategien

**Diversifizierung der Wirtschaft** bedeutet hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten, Förderung von Kleinunternehmen, des Fremdenverkehrs, Erhaltung und Bewirtschaftung des natürlichen Erbes

- 4) **Leader** kommt projektorientiert parallel zu den drei Achsen zum Einsatz, ist finanziell an der jeweiligen thematischen Achse anrechenbar und soll mit mindestens 7% gefördert werden.

Im derzeitigen Programm ländliche Entwicklung werden in Österreich 89% der finanziellen Mittel für Achse 2 (ÖPUL, AZ) aufgewendet. Eine Beibehaltung der vorgeschlagenen Mindestförderanteile würde eine massive Neuausrichtung des Programms mit sich bringen.

#### Literaturquellen:

Dax 1992 Dax Thomas 1992: Richtmengenregelung der Milchproduktion – Entwicklung, Auswirkungen, Reformvorschläge, Forschungsbericht Nr. 17 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen

GM 2001 Groier Michael 2001: Entwicklung der agrarischen Umweltpolitik in Österreich seit 1945 – Ein Überblick. Wien

GB Grüner Bericht verschiedene Jahrgänge

Ha 2002 Ernst Hanisch: Die Politik und die Landwirtschaft, in: Ernst Bruckmüller et al. (Hg) Geschichte der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im 20. Jahrhundert, Wien 2002

Ho 1996 Gerhard Hovorka 1996: Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt. Forschungsbericht Nr. 37 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen Wien

Ho 1999 Gerhard Hovorka 1999: Das Förderungssystem in der österreichischen Landwirtschaft in: Österreichische Gesellschaft für kritische Geografie (ÖGKG) (Hg): Landwirtschaft und Agrarpolitik in den 90er Jahren. Promedia-Verlag Wien

Ho 2004 Gerhard Hovorka 2004: Umverteilung nicht geplant. In: Wege für eine bäuerliche Zukunft Nr. 281, 5-6/2004 S. 14-15

JK 1976 Josef Krammer 1976: Analyse einer Ausbeutung – Die Geschichte der Bauern in Österreich Heft 2 der Reihe „In Sachen“ Wien

JK 2000 Josef Krammer 2000: Erfolg ist kein Zufall in: Gerhard Hovorka (Red.): Zukunft mit Aussicht – Beiträge zur Agrar-, Regional-, Umwelt- und Sozialforschung im ländlichen Raum, Forschungsbericht Nr. 45 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen Wien

JK 2004 Josef Krammer 2004: Landwirtschaftliches Organisations- und Förderungswesen – Lernbehelf. Herausgegeben von der Bundesanstalt für Bergbauernfragen Wien.

KS 1978 Josef Krammer, Günter Scheer, Karl Bochsichler, Luise Fornleitner, Hans Glatz, Dieter Knorr 1978: Das österreichische Agrarsystem Band 1, Studie des Institutes für Höhere Studien Wien

Ko 1970 Heinz Kopetz: Agrarstruktur und technischer Fortschritt. Überlegungen zum Mansholt-Plan. Österreichischen Institut für Agrarsoziologie und Agrarrecht (Hg): Schriftenreihe für Agrarsoziologie und Agrarrecht, Heft VII. Linz 1970

Ma 1991 Josef Mannert 1991: Agrarpolitik in Österreich. Grundlagen – Leistungen – Zusammenhänge. Wien

MK Melanie Kröger: Die Modernisierung der Landwirtschaft als politisches und gesellschaftliches (Zukunfts-) Projekt: Ein Vergleich der Agrarpolitiken Westdeutschlands und Österreichs seit 1945. Dissertation an der RWTH Aachen Zitate anhand eines noch unveröffentlichten Manuskripts, daher ohne Seitenangaben, voraussichtliches Erscheinungsjahr 2005

Po 1984 Gerhard Poschacher 1984: Entwicklung, Stand und Zukunftsaspekte der österreichischen Agrarförderung unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Zeitraum des Grünen Planes sowie Konsequenzen für ein Förderkonzept. Dissertation. Wien

Po 1999 Gerhard Poschacher 1999: Bauern und Agrarpolitik in der Zweiten Republik, in: Österreichische Gesellschaft für kritische Geografie (ÖGKG) (Hg): Landwirtschaft und Agrarpolitik in den 90er Jahren. Promedia-Verlag Wien