

Steht Österreich vor einer Agrarwende?

Wunsch und Realität der (Agrar)Opposition in Österreich

von Gerhard Hovorka

In diesem Beitrag erfolgt eine vergleichende Einschätzung der Programme und Aktivitäten der wichtigsten Akteure einer potentiellen Agrarwende in Österreich. Es zeigt sich eine überraschend hohe Übereinstimmung in den Zielen und bei den Hauptforderungen (beispielsweise Biolandbau als agrarpolitisches Leitbild). Für eine Agrarwende bedarf es aber nicht nur zukünftig anderer politischer Mehrheitsverhältnisse, sondern es muss auch gelingen, einen Teil der Agrarlobby für substantielle Veränderungen zu gewinnen.

Die Landwirtschaft wird in Österreich seit Jahrzehnten vom Österreichischen Bauernbund, einer wichtigen Teilorganisation der Österreichischen Volkspartei (ÖVP), dominiert. Diese Vormacht wurde bisher von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament und der jeweiligen Regierungskonstellation kaum berührt. Der Einfluss spiegelt sich natürlich auch in den Landwirtschaftskammern als gesetzlicher Interessensvertretung wider. Seit der Agenda 2000 wurde der alleinige Vertretungsanspruch auf den gesamten ländlichen Raum ausgedehnt.

Reformvorschläge anderer politischer Parteien und Interessensvertretungen zeigten in der Vergangenheit wenig Breitenwirkung und wurden bestenfalls mit langer zeitlicher Verzögerung und in abgeänderter Form aufgegriffen. Jedoch konnte die Agraropposition (zu der in Österreich auch die Sozialdemokratie zu rechnen ist) punktuelle Verbesserungen wie beispielsweise die Bergbauernförderung oder die Biobauernförderung durchsetzen.

Die sich in der zeitlichen Abfolge und im Ausmaß der Katastrophe verdichtenden Agrarkrisen der letzten Jahre und die Veränderungen auf EU-Ebene machen aber auch in Österreich zukünftig ein „business as usual“ im Agrarsektor schwer bis unmöglich. Eine „Agrarwende“ ist noch nicht auszumachen, aber die Chancen auf Veränderungen steigen. Im Folgenden werden die Programme und Aktivitäten der wichtigsten Akteure jenseits der Regierung kurz vorgestellt und eine vergleichende Einschätzung der Inhalte sowie der kurz- und mittelfristigen Realisierungschancen vorgenommen.

„Unsere Landwirtschaft geht uns alle an“ (Positionspapier der SPÖ)

Die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) hat im Juni 2001 das Positionspapier „Unsere Landwirtschaft geht uns alle an“ vorgestellt. Sie spricht sich im Untertitel programmatisch für eine „konsumentenorientierte, sozial nachhaltige und umweltgerechte Agrarpolitik“ aus. Der Biolandbau wird zum Leitmodell der Landwirtschaft erhoben (Ziel: Anteil von 25 % Bio-Landbau in den nächsten 5 bis 7 Jahren). Die Bäuerinnen und Bauern werden aufgefordert, im Sinne von mehr Transparenz und zur Wiedererringung des Vertrauens der KonsumentInnen „die Stalltür zu öffnen“. Das Papier wendet sich auch gegen die Vereinnahmung des ländlichen Raums durch die Agrarlobby. Die SPÖ will das Förderungssystem unter dem Motto „Arbeit fördern, nicht den Grundbesitz“ nach sozialen, ökologischen und regionalen Gesichtspunkten umgestalten. Das Papier ist in drei große Bereiche gegliedert:

Konsumentenorientierung – Gesunde Ernährung und Schutz der Umwelt

- Breite Information und Diskussion über gesunde und vielfältige Ernährung und Qualität in den Nahrungsmitteln
- Besondere Förderung des Biologischen Landbaus als Leitmodell sowie generell eine Umstellung auf eine umweltorientierte Agrarproduktion (Österreich als gentechnikfreie Zone, keine Patente auf Lebewesen, artgerechte Tierhaltung, Verbot leistungssteigernder Medikamente und Antibiotika)

- Keine Förderung der industriell orientierten Produktion, Konzentration der Förderung auf Klein- und Mittelbetriebe/Bergbauern
- Die Landwirtschaft muss herzeigbar und anschaulich werden, Angebot an die Bäuerinnen und Bauern „die Stalltür zu öffnen“
- Aufbrechen des verkrusteten Agrarsystems und Offenlegung des inneragrarisches Konfliktes

Regionalentwicklung – Der ländliche Raum ist mehr als Landwirtschaft

- Regionalentwicklung bedeutet nicht nur Landwirtschaft, sondern auch eine Weiterentwicklung von Handwerk, Gewerbe und Industrie sowie alter und neuer Dienstleistungen
- Ausbildung darf nicht nur in Zentralräumen möglich sein
- Das Land benötigt eine Weiterentwicklung der Infrastruktur
- Der ländliche Raum braucht Innovationen und dafür notwendige Experimentierräume
- Besondere Berücksichtigung der Rolle der Frauen/Bäuerinnen

Direktzahlungen – Soziale und ökologische Nachhaltigkeit: Arbeit fördern – nicht den Grundbesitz

- Weg von der Fläche und den Tierköpfen als alleinige Basis für die Höhe von Förderungen hin zu einer Förderpolitik, die sich am notwendigen Arbeitseinsatz orientiert
- Einführung einer Größendegression und eine geeignete Förder-Obergrenze, die nur in Ausnahmefällen projektbezogen überschritten werden darf
- Investitionsförderungen sollen nur für eine nachhaltige Wirtschaftsweise mit Ausrichtung auf das Leitmodell des Biologischen Landbaus gewährt werden
- Die Höhe der Agrarförderungen ist in Summe mehr als ausreichend, es muss jedoch von der konventionellen industriell orientierten Produktion zum Biologischen Landbau und einer tatsächlich umweltgerechten Agrarerzeugung umgeleitet werden

Das Positionspapier schließt an frühere Programme der SPÖ für den Bereich Landwirtschaft und ländlichen Raum an, hat aber aufgrund der aktuellen Krisenerscheinungen in der Landwirtschaft und

wohl auch auf Basis der nunmehrigen Rolle als Oppositionspartei, die keine Rücksicht mehr auf den Koalitionspartner nehmen muss, an Schärfe und Kanten gewonnen (1). Dies insbesondere im Bereich des Biolandbaus, der Gentechnik, der Rolle der KonsumentInnen und des Verteilungsmechanismus von Förderungen. Ein besonderes Novum ist die definitive Festlegung auf das Leitbild Biolandbau. Eine gewisse Nähe zum deutschen Positionspapier vom Januar 2001 lässt sich in einigen Bereichen erkennen (2).

Mit dieser zumindest programmatisch endgültigen Abkehr der Sozialdemokratie von einer Liberalisierungsstrategie der Landwirtschaft mit Massenproduktion und Intensivlandwirtschaft (früher vor allem die Sichtweise des einflussreichen Gewerkschaftsflügels) hin zu einem Leitbild der ökologisch und sozial nachhaltigen Landwirtschaft, deren Anliegen in regionalpolitische Strategien integriert sind, eröffnet sich die Sozialdemokratie neue politische Handlungsmöglichkeiten und auch Bündnispartner. Beispielsweise mit den Grünen, aber auch mit Initiativen im ländlichen Raum, mit Umwelt-, Konsumenten- und Tierschutzorganisationen (3).

Das 4-Säulen-Landwirtschaftsmodell der Grünen

Die Grünen sind in Österreich in der Oppositionsrolle geübt und fordern seit langem vehement eine nachhaltig-ökologische und in den letzten Jahren auch verstärkt eine sozial gerechte Landwirtschaft ein (4). In ihrem Grundsatzprogramm vom Juli 2001 wird für den Bereich Landwirtschaft eine Gesamtökologisierung der Landwirtschaft, ausschließlich bodengebundene Produktion, eine strikte Flächenbindung der Tierhaltung und eine regionale Verarbeitung und Vermarktung von Lebensmitteln angestrebt. Staatliche Förderungen sind an präzise ökologische Leistungen und an die Anzahl der Arbeitskräfte der Betriebe zu binden statt an Flächenausstattung und Zahl der Tiere. Für Kleinbetriebe wird als soziale Absicherung und als Anreiz für eine Bewirtschaftung im Vollerwerb eine finanzielle Grundsicherung gefordert. Eine klare Absage wird dem Einsatz von Gentechnologie in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelproduktion sowie der Patentierung von Lebensformen und internationalen Regelungen betreffend geistigen Eigentums erteilt (5).

Das 4-Säulen-Landwirtschaftsmodell der österreichischen Grünen von 1999 ist das noch immer gültige konkrete Umsetzungsprogramm. Es wurde

im Rahmen einer Auftragsstudie im Jahr 2001 von einem universitären Volkswirtschaftsprofessor unter dem bezeichnenden Titel „Gesamtökologisierung – Der einzige ökonomische Weg aus der Sinnkrise der Landwirtschaft“ sehr positiv bewertet (6). Das Modell will ohne zusätzliche Förderungen auskommen, d.h. mit den bestehenden Mitteln und deren Umschichtung eine Änderung in der Agrarproduktion Österreichs bewirken. Dieses Modell sieht vor:

1. Gesamtökologisierung: es müssen ökologische Mindeststandards der Produktion definiert werden (hormon- und gentechnikfrei sowie Stickstofflimits). Marktordnungsförderungen werden schrittweise reduziert und nur für zusätzliche ökologische Leistungen sind gestaffelt Hektarprämien (3 Stufen) vorgesehen, mit den höchsten Förderungssätzen für den biologischen Landbau.
2. Fördermaßnahmen: das Gesamtfördervolumen (exklusive Bergbauernförderung) soll an die Anzahl der Arbeitsplätze im landwirtschaftlichen Betrieb gebunden und mit einer Obergrenze je Arbeitsplatz begrenzt werden.
3. EU-Erweiterung: ein ökologisches EU-Agrarmodell verhindert die Überschussproduktion und ermöglicht den Beitrittsländern in der Übertrittsphase, ihr Agrarsystem öko-sozial zu gestalten. Dadurch entsteht auch keine Bedrohung der kleinbäuerlichen Strukturen in den bestehenden EU-Ländern.
4. Entbürokratisierung: Vereinfachung des Kontroll- und Formularwesens.

Die volkswirtschaftliche Evaluierungsstudie verweist auf eindeutig positive volkswirtschaftliche Effekte des 4-Säulen-Landwirtschaftsmodells und einen beträchtlichen positiven Arbeitplatzeffekt. Das System der nach drei ökologischen Stufen gestaffelten Hektarprämien ist relativ einfach und überschaubar. Die Kosten für das österreichische Umweltprogramm würden durch das Modell mehr als verdoppelt und durch die Umschichtung der nach einer fünfjährigen degressiven Übergangsfrist auslaufenden Marktordnungsausgaben finanziert werden. Auffallend sind die in der grundsätzlichen Orientierung weitgehende Übereinstimmung der Konzepte der Grünen und der Sozialdemokratie in Österreich: Biolandbau als Leitmodell, Berücksichtigung der Arbeitskraft bei der Förderungshöhe, Ablehnung der Gentechnologie und der Patentierung von Lebewesen, hoher Stellenwert der KonsumentInnenwünsche, keine zusätzlichen Agrarfinanzmittel. Bei einer konkreten Ausgestal-

tung und Umsetzung der agrarpolitischen Alternativen würden die Differenzen der Oppositionsparteien im Detail aber sehr rasch offensichtlich werden und müssten in einem konstruktiven Dialog gelöst werden.

Agrarbündnis für eine bäuerliche, umwelt- und sozialverträgliche Landwirtschaft

Im April 2001 wurde in Österreich das Agrarbündnis für eine bäuerliche, umwelt- und sozialverträgliche Landwirtschaft gegründet. Die Koordinationsarbeit dafür wurde vor allem von der Österreichischen Bergbauernvereinigung, der bedeutendsten alternativen bäuerlichen Interessensvertretung in Österreich, geleistet (7). Es gab von Anfang an eine große Vielfalt der teilnehmenden Organisationen. Gründungsmitglieder sind Bauern/Bäuerinnen-, Umwelt-, Dritte Welt-, VerbraucherInnen-, Tierschutz- und kirchliche Organisationen sowie beispielsweise auch der größte Bioverband Österreichs. Es handelt sich um eine Bewegung, die im Entstehen ist und ein breites Bündnis von gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen anstrebt. Es liegt ein bereits überarbeitetes Grundsatzpapier vor, dessen wesentlichste Kernaussagen sind:

- Faire Preise und eine gerechte Verteilung der öffentlichen Gelder (Kostenwahrheit, soziale Staffelung und Obergrenzen bei Direktzahlungen sowie wirksame Sockelbeträge bei der Bergbauernförderung und im Umweltprogramm; Bindung der Direktzahlungen an die Arbeitskraft und an einen ökologischen Mindeststandard)
- Partnerschaft zwischen BäuerInnen und KonsumentInnen für eine gesunde Ernährung und Umwelt (neue Wege der sozialen Tragfähigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit)
- Flächendeckende Ökologisierung der Landwirtschaft zur Vermeidung von Überschüssen und zum Schutz der Umwelt (Leitbild biologischer Landbau, Begrenzung der Tierzahl pro ha und Reduktion von Dünger und Agrarchemikalien, Verbot des Einsatzes der Gentechnik in der Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion)
- Orientierung der EU am europäischen Binnenmarkt, weltweit solidarisch teilen und fair handeln
- Ländliche Entwicklung – für integrierte ländliche Entwicklungsprogramme mit ökologischer Qualitätsproduktion, regionaler Verarbeitung und Vermarktung, Erhaltung und Schaffung wertvoller Arbeitsplätze

- Feministische Politik einer nachhaltigen Agrar- und Lebensmittelwirtschaft (ökologisch und sozialorientierte Agrar- und Lebensmittelpolitik muss sich an frauenpolitischen Interessen orientieren)
- Überparteiliche und faire Zusammenarbeit im Agrarbündnis

Das Grundsatzpapier dürfte als Basis für die Zusammenarbeit vieler unterschiedlicher Organisationen geeignet sein. Es zeigen sich auch klare inhaltliche Parallelen mit den Vorschlägen der Sozialdemokratie und der Grünen (z. B. Leitbild Biolandbau, gegen Gentechnologie, Förderungen an die Arbeitskräfte binden). Nicht angesprochen im Grundsatzpapier wird die bevorstehende Osterweiterung der EU, obwohl dies ein großes Diskussionsthema in Österreich ist. Wie weit sich die angestrebte Teilnahme vieler Organisationen aus den verschiedensten Bereichen verwirklichen lässt, damit das Bündnis die angestrebte politische Bedeutung erhält, wird sich in der nächsten Zukunft zeigen.

Kampagne „Vorrang für Bio“ der Umwelt- und Tierschutzorganisationen

Im April 2001 haben vier Umwelt- und Tierschutzorganisationen (Global 2000, Greenpeace, Vier Pfoten, WWF) in Österreich unter dem Motto „Vorrang für Bio“ eine Unterschriftenkampagne gestartet. Mit dieser Kampagne wird von der österreichischen Bundesregierung gefordert, ein Maßnahmenpaket mit drei Schwerpunkten für Bio gesetzlich zu verankern:

- Weg von der Agro-Industrie – hin zur Biolandwirtschaft
- Tiergerechte Haltungssysteme und Schutz der Natur
- Gesundes Essen ohne Gentechnik, Pestizide, Hormone und Antibiotika

Als erster Schritt wird von der Regierung gefordert, im Landwirtschaftsgesetz folgendes Ziel zu setzen: Verdoppelung der Biolandbau-Fläche und der Bio-Produkte am Markt innerhalb der nächsten zwei Jahre. Außerdem soll die Ökologisierung der gesamten Landwirtschaft im Rahmen eines eigenen Bundesverfassungsgesetzes in der Verfassung verankert werden.

Es ist sehr beachtenswert, dass sich diese vier Umwelt- und Tierschutzorganisationen auf eine gemeinsame Kampagne einigen konnten, denn auch zwischen diesen Organisationen gibt es eine

massive Konkurrenz um die öffentliche Aufmerksamkeit und auch um Spendenmittel. Der Forderungskatalog ist durchaus mit den Programmen und Forderungen der anderen hier beschriebenen Akteure kompatibel. Die geforderten Maßnahmen wurden trotz der Kampagne von der Regierung bisher nicht aufgegriffen. Damit hat sich das in einer Presseinformation der Organisationen kritisierte Fehlen der Bereitschaft zur grundsätzlichen Agrarwende der Regierung bisher als richtige Einschätzung erwiesen.

Bauernmanifest – Erfolgreiche Kampagne der größten Boulevardzeitung

Im Mai 2001 hat die größte österreichische Boulevardzeitung, die bei den Printmedien beinahe einen Monopolstatus in Österreich innehat, unter dem Motto „Bauernmanifest – Gesundes Essen kommt vom Bauern“ eine für sie selbst sehr erfolgreiche Kampagne gestartet. Mit schwülstigen Sätzen („Reinheit, Sicherheit, Natürlichkeit unserer Nahrung ist ein wesentliches Fundament unseres Heimatgefühls. Retten wir unsere Lebensgrundlagen! Hiermit legen wir ein unwandelbares Bekenntnis zum natürlichen Leben und zur Liebe für Österreich ab“) wird an den eigentlichen Problemen vorbeigeschrieben und angekündigt, dafür zu sorgen, dass „dieses Manifest an allen Stalltüren seinen Platz findet, in allen Lebensmittelgeschäften, in allen Bauern-, Umwelt- und Tierschutzorganisationen, allen einschlägigen Instanzen in Staat, Gesellschaft und Kirche.“ Dies ist auf Grund der Macht der Zeitung auch fast lückenlos geschehen; auch sozialdemokratische Politiker beugten sich dem medialen Druck. Konkretere Vorschläge wie etwa ein Leitbild Biolandbau wurden von der Zeitung allerdings nie eingebracht. Nachdem auf dem Plakat auch ganz groß das Logo der Zeitung zu sehen ist, war die Kampagne für die Zeitung sehr erfolgreich. Daher wurde von der Zeitung im Juni 2001 eine Fortsetzung der Kampagne unter dem Plakattmotto „Tausend Ideen für unsere Bauern!“ durchgeführt. Der österreichische Landwirtschaftsminister zeigt sich vom „Gedanken des Bauernmanifests fasziniert“. Als Dank wurde ihm von der Boulevardzeitung ein ausgezeichnetes Führungszeugnis ausgestellt. Österreichische Realität. Leider.

Agrarwende nur als gesamtgesellschaftliche Aufgabe durchsetzbar

Bei den (agrar)oppositionellen Parteien, Gruppierungen, Umwelt- und Tierschutzverbänden in Österreich herrscht überraschend große Überein-

stimmung in den Zielen und bei den wesentlichsten Forderungen für den Agrarbereich. Bei allen findet sich das Leitmodell Biolandbau, eine verstärkte KonsumentInnenorientierung der Landwirtschaft wird als Notwendigkeit gesehen, die Gentechnologie wird abgelehnt, die Arbeitskräfte sollen im Gegensatz zur Fläche und dem Tierbestand einen bestimmenden Faktor bei den Förderungen innehaben und es sollen keine zusätzlichen Budgetmittel aufgebracht werden, sondern es wird eine Umschichtung im bestehenden Agrarbudget verlangt. Auch über die Notwendigkeit einer sowohl ökologischen als auch sozialen Nachhaltigkeit des Agrarsektors besteht Konsens.

Die politischen Kräfte jenseits der Regierung wären also zumindest programmatisch für eine Agrarwende in Österreich gerüstet und ihre große inhaltliche Übereinstimmung würde gemeinsames Handeln von Sozialdemokratie, den Grünen, dem neugegründeten Agrarbündnis und den Umwelt- und Tierschutzorganisationen gegenüber den derzeitigen politischen Hauptakteuren ermöglichen. Auch wenn sich bei der konkreten Gestaltung sicherlich Auslegungsdifferenzen im Detail ergeben würden.

Die konkrete Umsetzung einer Agrarwende bedarf aber nicht nur anderer politischer Mehrheitsverhältnisse, sondern es muss – angesichts der Machtverhältnisse bei der agrarischen Interessensvertretung – auch gelingen, einen Teil der Agrarlobby für substantielle Veränderungen zu gewinnen. Dies wird leichter möglich sein, wenn die Lösung der Krise des Agrar- und Ernährungssystems verstärkt als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen wird. Für eine solche Sichtweise stehen die Chancen auch in Österreich immer besser.

Anmerkungen

- 1 Die SPÖ stellte in Österreich von 1970 bis 2000 den Bundeskanzler. Sie war jedoch zumindest inhaltlich gesehen bereits seit Beginn der Koalition zwischen SPÖ und ÖVP im Jahr 1987 (Grosse Koalition) im Bereich der Landwirtschaft in der Oppositionsrolle. Dies ist aus der Analyse der Programme der SPÖ-Bauern seit 1987, dem SPÖ-Parteiprogramm und den SPÖ-Wahlprogrammen leicht nachzuvollziehen.
- 2 Deutsches Bundeskanzleramt: Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft. Das Konzept des Bundeskanzleramtes. Interner Positionsentwurf vom 23. 1. 2001
- 3 Die nunmehr größere Gewichtung der Zukunft der Landwirtschaft und des Ländlichen Raumes in der Politik der SPÖ wurde auch dadurch demonstriert, dass das Positionspapier vom Bundesparteivorsitzenden persönlich präsentiert wurde. Einige Teilorganisationen führen seither auf Basis des Positionspapiers Kampagnen (z.B. SPÖ-Bauernorganisation; Junge Generation) durch.
- 4 Grüner Klub im Parlament: Landwirtschaft – offensiv ökologisch und sozial gerecht. Unterlagen zur Veranstaltung: Landwirtschaft – Weltmarkt und Gentechnik oder Regionalität und Ökologie? Wien 1998
- 5 Grundsatzprogramm der Grünen. Beschlossen beim 20. Bundeskongress der Grünen am 7. und 8. Juli 2001 in Linz (Österreich)
- 6 Schneider, Friedrich: Gesamtökologisierung. Der einzige ökonomische Weg aus der Krise der Landwirtschaft. Volkswirtschaftliche Analyse der Wertschöpfungseffekte des 4-Säulen-Landwirtschaftsmodells der Grünen Bäuerinnen und Bauern, herausgegeben von der Grünen Bildungswerkstätte, Wien 2001
- 7 Das Agrarbündnis wurde zunächst von zwei überparteilichen BäuerInnenorganisationen (Österreichische Bergbauernvereinigung sowie Unabhängiger Bauernverband) in einem überparteilichen Selbstverständnis vorbereitet und gegründet.

Autor

Dr. Gerhard Hovorka, Jahrgang 1955, Volkswirt, arbeitet als Wissenschaftler an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Möllwaldplatz 5, A-1040 Wien, Österreich; E-Mail: gerhard.hovorka@babf.bmlf.gv.at; Forschungsschwerpunkte: Agrar- und Strukturpolitik, Bergbauernpolitik, Einkommensanalysen, Agrarförderungssysteme, Verteilungsanalysen