

Agrarpolitik und Bauern im Wandel der Zeit

Von Gerhard Poschacher

Die Geschichte des bäuerlichen Berufsstandes vom 20. in das 21. Jahrhundert war von großartigen technisch-biologischen Erkenntnissen und Errungenschaften geprägt, begleitet von einem umfassenden Strukturwandel, der alle Lebensbereiche umfaßte.

Von der Bauernbefreiung zur Republik

Ein Meilenstein in der Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft und der Beginn des freien Bauerntums war die Befreiung vom Untertänigkeitsverband der Feudalherren, untrennbar mit dem Wirken von Hans Kudlich (1823–1917) verbunden. Am 24. Juli 1848 begann für die Bauern der damaligen Habsburger-Monarchie eine neue Ära. Der jüngste Abgeordnete des Reichstages, der 25-jährige Student und Bauernsohn aus Lobenstein (heute Uvalno in Tschechien), von deutschen und tschechischen Bauern animiert, stellte den Antrag: *»Die Reichsversammlung möge beschließen: Von nun an ist das Untertänigkeitsverhältnis samt allen daraus entspringenden Rechten und Pflichten aufgehoben.«* Nach eingehenden Verhandlungen wurde vom Reichsrat, in dem damals landwirtschaftliche Interessen fast nur von Großgrundbesitzern vertreten wurden, die Grundentlastung beschlossen und auch vom Kaiser sanktioniert. Am 24. September bedankten sich die Bauern bei Kudlich mit einem eindrucksvollen Fackelzug, zu dem 60 000 Menschen aus allen Teilen der Monarchie nach Wien kamen.

Die Ideen Hans Kudlichs fanden nicht nur die Unterstützung der bäuerlichen Abgeordneten im Reichstag, sondern auch bei den bürgerlich liberalen Gruppen. Staatskanzler Klemens Wenzel Metternich trat im Revolutionsjahr 1848 zurück, eine nicht mehr zeitgemäße Wirtschafts- und Rechtsform fand ihr Ende. Selbst der grundbesitzende Adel befürwortete mehrheitlich die neue Agrarverfassung. Der Liberalismus begann sich in der Folge durchzusetzen, die Abkehr von protektionistischen Grundsätzen war die Folge. Im Jahr 1868 wurde als Konsequenz aus der

Bauernbefreiung ein eigenes Ressort, das Ackerbauministerium, gegründet.

Die Welle des Wirtschaftsliberalismus hat sich in Österreich spät und nur zögernd durchgesetzt. Preußen hat seine Bauernbefreiungsmaßnahmen schon einige Jahrzehnte früher begonnen, Frankreichs Agrarverfassung ist sogar bereits durch die Französische Revolution grundlegend geändert worden, und die entscheidende Umwälzung der englischen Agrarverfassung mit Einhegungen und starker Verminderung und Enteignung des Freibauerntums hatte schon im 16. Jahrhundert begonnen und war zur Zeit der österreichischen Grundentlastung bereits abgeschlossen. Der Prüfstein des liberalen Denkens wurde die Handelspolitik mit der Kernfrage »Freihandel oder Zollschatz«. Sowohl die theoretische Fundierung der Freihandelslehre durch die klassische Nationalökonomie (A. Smith, D. Ricardo, J. St. Mill), wie auch die politische Bewegung, die in der streitbaren Interessentengruppe der Anti-Corn-Law-League (R. Cobden) ihren Höhepunkt fand, nahm ihren Ausgang in England. Den eigentlichen Beginn der britischen Freihandelsära kennzeichnete die Beseitigung der Getreidezölle im Jahre 1846, deren unmittelbarer Anlaß das Steigen der Getreidepreise und eine Hungersnot in Irland waren.

Auch in Österreich hatten sich die neuen Grundsätze Geltung verschafft. Schon 1853 war ein erster Handelsvertrag mit Preußen abgeschlossen worden, der sich für die österreichische Wirtschaft günstig auswirkte. Zwischen 1865 und 1868 folgte eine Reihe weiterer bilateraler Verträge mit dem Ausland, darunter auch mit dem Deutschen Zollverein. Die Opposition gegen die liberale Handelspolitik ging in jenen Jahren von den Gewerbetreibenden aus, während der politisch maßgebende Sektor der landwirtschaftlichen Bevölkerung, die Großgrundbesitzer, freihändlerisch eingestellt war. Ein wesentliches Ereignis war die Aufhebung der Zollschränken zwischen Österreich und Ungarn.

Österreich-Ungarn unterschied sich in diesem Zeitraum nicht wesentlich von den anderen europäischen Großstaaten. Kurz vor Ausbruch der Krise hatte die Doppelmonarchie durch den unglücklichen Ausgang des Krieges mit Preußen die endgültige Loslösung vom Deutschen Bund vollzogen, was einen entscheidenden Schritt zur völligen politischen Verselbständigung bedeutete, der sich auch wirtschaftlich und agrarpolitisch auswirken sollte. Die reichlich komplizierte Entwicklung der agrarischen Zolltarifs- und Handelsvertragspolitik in den Krisenjahre zehnten lief auf Kompromisse zwischen den gegensätzlichen Strömungen und den politischen Schwierigkeiten der Doppelmonarchie hinaus. Der Gegensatz zwischen den ungarischen Agrariern und den Industriellen der westlichen Reichshälfte war eines der Probleme, die eine einheitliche und zielbewußte Agrarpolitik erschwerten.

Beginn der Berufsvertretungen und Genossenschaften

Den vielfach mit der unternehmerischen Freiheit überforderten Bauern mußte eine Hilfestellung gewährt werden. Es war die Geburtsstunde der bäuerlichen Selbsthilfe, wie sie der Sozialreformer F. W. Raiffeisen (1818 bis 1888) ins Leben rief. Im Jahr 1875 wurde beim Agrarkongreß in Wien die Bildung von Hilfsorganisationen und Genossenschaften angeregt; 1886 wurde in Österreich die erste Raiffeisenkassa in Mühldorf bei Spitz (Niederösterreich) gegründet.

Der Genossenschaftsgedanke entsprach den sozialreformerischen Bestrebungen Karl Vogelsangs und seiner Gesinnungsgenossen im christlichsozialen Lager. Eine gewichtige Stimme zugunsten der Genossenschaftsbewegung war die des auf agrarischem Gebiet besonders beschlagenen Rechtslehrers Gustav Machet, der 1872 auf einer Studienreise in das Rheinland die Raiffeisenschen Darlehenskassen gründlich studiert hatte. Lagerhäuser und Molkereigenossenschaften wurden ge-

gründet. Eine Dachorganisation entstand 1898 mit der Errichtung des »Allgemeinen Verbandes landwirtschaftlicher Genossenschaften in Österreich«, der den nationalen Gruppen volle Autonomie einräumte.

Die Agrarkrise vor dem Ersten Weltkrieg führte auch zu Überlegungen, den jeweiligen Ackerbauministern eine Berufsvertretung gegenüberzustellen. Im Jahr 1898 und nach der Ministerschaft von Julius Graf von Falkenhayn (1878–1895) kam es zur Schaffung der Zentralstelle zur Wahrung der land- und forstwirtschaftlichen Interessen beim Abschluß von Handelsverträgen. Der Initiator dieser Spitzenorganisation, die hinsichtlich der Aufgaben dem Deutschen Landbund entsprach, war Alfred Simitsch Reichsritter von Hohenblum. In ihrem Programm nahm der Schutz gegen die erdrückende Konkurrenz der überseeischen Agrarländer einen wichtigen Platz ein. Als die Monarchie als Folge des Ersten Weltkriegs zerfiel, betrug der Anteil der bäuerlichen Familien an der gesamten Einwohnerzahl (fünfzig Millionen Menschen) fast 55 Prozent. Auf dem Gebiet des heutigen Österreich wurden etwa 400 000 Betriebe gezählt.

Während bedeutungsvolle Maßnahmen auf agrarpolitischem Gebiet in engerem Sinne in diesem Zeitraum kaum zur Durchführung kamen, muß ein wichtiger Auffassungswandel erwähnt werden, der die betriebswirtschaftliche Struktur der Landwirtschaft betraf. Die wissenschaftliche Forschung und das landwirtschaftliche Ausbildungswesen hatten den landwirtschaftlichen Betrieb lange Zeit vorwiegend aus dem Gesichtswinkel des Großbetriebes betrachtet, während man die Besonderheiten bäuerlicher Betriebsführung so gut wie unbeobachtet ließ. Hier trat nun im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts eine Wendung ein, die sich zunächst in der Schweiz geltend machte, wo der junge Ernst Laur als Bauernsekretär sich zielbewußt für die Errichtung einer leistungsfähigen Buchführungszentrale einsetzte, die sich mit der betriebswirtschaftlichen Analyse von ausgewählten Bauernwirtschaften in den verschiedensten Landesteilen befaßte und durch den wissenschaftlichen Ausbau der Auswertungsmethoden sehr bald internationales Aufsehen erregte. Die Errichtung der Hochschule für Bodenkultur in Wien (1872) unter Minister Johann Freiherr von Chlumetzky (1871–1875) sowie des Francisco-Josephinums (1869) in Mödling (Niederösterreich) haben dazu ebenfalls einen wesentlichen Beitrag geleistet.

Erste Republik und NS-Zeit

Am 12. November 1918 wurde die Erste Republik gegründet, am gleichen Tag trat der

volkswirtschaftliche Ausschuß der provisorischen Nationalversammlung zusammen. Durch den raschen Zusammenbruch der Monarchie waren viele der bereits 1917 geplanten Maßnahmen für eine Friedenswirtschaft hinfällig. Es blieb aber bei den Lenkungs- und Rationierungsverordnungen. Die Erzeugung der Landwirtschaft war bis 1918 in der österreichischen Reichshälfte der Monarchie auf fünfzig Prozent von 1913 zurückgegangen. Die Nationalversammlung beschloß die Errichtung eines Staatsamtes für Landwirtschaft, mit dessen Führung der niederösterreichische Landtags- und Reichstagsabgeordnete Josef Stöckler (1918–1920) beauftragt wurde.

In der unmittelbaren Nachkriegszeit, in der die Regierung auf allen Seiten mit Widerständen und unlösbaren Problemen zu kämpfen hatte, kann man kaum von einer kraftvollen und zielbewußten Agrarpolitik sprechen. Es galt in erster Linie die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sicherzustellen, was durch die schwer zu erlangenden und die Staatskassa stark belastenden Einfuhren von Grundnahrungsmitteln und durch Anstrengungen zur Hebung der inländischen Produktion erreicht werden sollte.

Mit der Amtszeit von Rudolf Buchinger, Engelbert Dollfuß und Josef Reither sowie dem Tiroler Andreas Thaler (1926/1929 und 1930/1931) verbindet sich vor allem der Aufbau des Genossenschaftswesens, die Errichtung der Landwirtschaftskammern sowie der Beginn eines geordneten Förderungswesens. Besitzfestigungsprogramme, die Errichtung von Düngerstätten, Saatguthallen und produktionsfördernde Maßnahmen im Pflanzenbau und in der Tierzucht sind hervorzuheben. Kultivierungsaktionen und Hilfsprogramme für den Viehabsatz wurden in diesen Jahren entwickelt und nach 1945 neuerlich ins Leben gerufen. Der letzte Landwirtschaftsminister vor der nationalsozialistischen Machtübernahme war der Präsident der Landwirtschaftskammer für Oberösterreich, Peter Mandorfer (1936 bis 1938). In seine Amtszeit fielen die Errichtung der Agrarbehörden und marktwirtschaftliche Regelungen zur Sicherstellung der Versorgung, vor allem in Wien.

Eine Erscheinung, die von weitreichendem und vorwiegend wohltätigem Einfluß auf die Folgezeit werden sollte, war die fortschreitende Politisierung des bäuerlichen Berufsstandes. Als Abwehr einer auch in Wien durchaus im Bereich des Möglichen liegenden »Diktatur des Proletariats« hatte in den Juni-tagen von 1919 in Wien eine Großkundgebung von Tausenden von Bauern aus Niederösterreich und aus den übrigen Bundesländern stattgefunden, durch die eine Atmosphä-

re der Sicherheit und Ordnung geschaffen und gleichzeitig ein Anstoß zu dem denkwürdigen Zusammenschluß der Landesbauernbünde zum »Reichsbauernbund« gegeben wurde. Aus diesen Ereignissen heraus erwuchs dann die offizielle Verankerung der landwirtschaftlichen Interessensvertretung in den Landwirtschaftskammern, von denen die erste und schlagkräftigste 1922 in Niederösterreich errichtet und durch Landesgesetz bestätigt wurde. Im Gegensatz zu den früheren Körperschaften vergleichbarer Art war damit eine autonome Berufsvertretung mit Pflichtmitgliedschaft und Umlagerecht geschaffen worden. Die Kammern übernahmen von Anfang an auch wichtige Aufgaben der Landwirtschaftsförderung und gewannen in der Folgezeit zunehmenden Einfluß auf das agrarpolitische Geschehen. Die übrigen Bundesländer folgten dem Beispiel Niederösterreichs, und im Jahr 1923 wurde die »Präsidentenkonferenz der landwirtschaftlichen Hauptkörperschaften« ins Leben gerufen, die später in die »Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs« umbenannt wurde und seit 2005 als »Landwirtschaftskammer Österreich« fungiert.

Dank dieser Entwicklung, der als wirksame Selbsthilfeorganisation das Genossenschaftswesen tatkräftig zur Seite trat, setzte in den zwanziger Jahren eine Produktionssteigerung der österreichischen Landwirtschaft ein, die etwa 1925 den Vorkriegszustand erreichte oder überflügelte. Besonders markant war der Aufstieg der Milchwirtschaft, der sowohl in einer kräftigen Vermehrung des im Krieg stark reduzierten Kuhbestands als auch in einer Steigerung der Milchleistung pro Kuh Ausdruck fand und eine Gesamtleistung ergab, die schon bald einen Exportüberschuß von Molkekereiprodukten ermöglichen sollte.

Durch die Eingliederung Österreichs in das nationalsozialistische Deutschland 1938 vollzog sich rasch der Umbau auf eine totalitäre Agrarwirtschaft mit deutlichen Merkmalen für die Vorbereitung auf eine Kriegsernährungswirtschaft.¹ Der Reichsnährstand mit seinen regionalen Untergliederungen entfachte eine Erzeugungsschlacht, die Blut- und Bodenideologie hofierte den Bauernstand. Zu den wirksamsten Förderungsmaßnahmen gehörten die Verbilligung von Düngemitteln, Maschinen und Futtermitteln. Kulturtechnische Maßnahmen erschlossen neue Produktionsflächen. Die Bergbauern wurden vielfach entschuldet und besonders gefördert. Die massiven Eingriffe des Reichsnährstands und Zwangsbewirtschaftung empfanden viele Bauern in Österreich als schwere Belastung und Beschränkung der Freiheit. Die Blut- und Bodenmythologie (agrarkonservative Vision)

wurde im Reichserbhofgesetz 1939 auch in Österreich umgesetzt.

Von der Mangelwirtschaft zum Überfluß

Nach dem Zweiten Weltkrieg standen die Produktionsankurbelung in der Land- und Forstwirtschaft sowie die Ernährungssicherung im Vordergrund der politischen Aufbauarbeit. Die Erfahrungen, die nach 1918 gemacht wurden, bildeten eine wertvolle Grundlage, chaotische Zustände konnten nach 1945 vermieden werden.²

Als im März 1946 in London eine internationale Notstandskonferenz über die europäische Getreideversorgung stattfand, entsandte Figl seinen Landwirtschaftsminister, Josef Kraus (1945 bis 1952), der als erstes österreichisches Regierungsmitglied Gelegenheit hatte, sein Land offiziell vor einem internationalen Forum zu vertreten. Kraus teilte in London mit, der Frühjahrsanbau sei in Österreich im Gange und man hoffe, daß es mit Hilfe der UNRRA (dem Hilfsaktions- und Wiederaufbau-Ausschuß der UN) gelingen würde, auch das noch fehlende Saatgut aufzutreiben. Bittere Klage erhob Kraus darüber, daß es der österreichischen Landwirtschaft, wie der Wirtschaft überhaupt, unmöglich wäre, einen Gütertausch zwischen den österreichischen Besatzungszonen durchzuführen. Noch im März 1946 ist dann auch die erste UNRRA-Lieferung – ein Güterzug mit Weizen – in Wien eingetroffen.

Der Marshallplan und die UNRRA-Hilfe, von Amerika ausgehend, haben wirksam zum Aufbau einer geordneten Agrarproduktion beigetragen.³ Die Agrarpolitik wurde auf die möglichst rasche Selbstversorgung mit wichtigen Produkten ausgerichtet. Kriegs- und Mangelzeiten bringen es mit sich, daß alle lebenswichtigen Güter, vor allem aber Nahrungsmittel, bewirtschaftet und preisgebunden sind und daß es neben den offiziellen Bezugsquellen inoffizielle mit erhöhten Preisen gibt. Während nun für die gewerblich industriellen Güter sehr bald die Fesseln der Bewirtschaftung fallengelassen wurden, blieben die Höchstpreise für die landwirtschaftlichen Produkte wesentlich länger bestehen. Die gebundenen Preise mußten mehrfach den geänderten Verhältnissen angepaßt werden, wobei die Auftriebstendenzen teils vom »schwarzen oder grauen Markt«, teils von der Importseite her wirksam wurden oder aber durch die Anpassung des Schillings an die Kurse der Auslandsvaluten ausgelöst wurden. Die notwendigen Anpassungen der gebundenen Preise wurden in fünf Etappen, durch so genannte Lohn- und Preisübereinkommen, vollzogen.

Die fünf Lohn- und Preisübereinkommen

(1949/1951), die vom Gewerkschaftsbund und Vertretern der Landwirtschaft aus verhandelt wurden, waren wohl unvermeidbar, befriedigten aber niemanden, jedenfalls auch nicht die Landwirtschaft. Während die übrige Wirtschaft schon sehr bald nach dem Kriege wieder die höheren freien Preise und für die Importprodukte die günstigsten Weltmarktpreise lukrieren konnte, mußte sich die Landwirtschaft im wesentlichen mit den gebundenen, in der Regel nur vorübergehend die Gestehungskosten deckenden, Preisen begnügen. Sie hat damit nicht unwesentlich zum Wiederaufbau der Gesamtwirtschaft beigetragen.

Das Wirtschaftsjahr 1952/53 brachte erstmalig eine friedensmäßige Versorgung mit einem Rekordanteil von 86 Prozent aus der Ernte 1953. Da dieser Prozentsatz nur einen Durchschnitt darstellt, der in den einzelnen landwirtschaftlichen Produkten eine ziemlich weite Streuung von etwa fünfzig Prozent der Bedarfsdeckung bei Fetten bis über hundert Prozent bei Vieh und Molkereiprodukten aufweist, traten in diesem Jahr erstmalig wieder Preis- und Absatzschwierigkeiten auf. Das Jahr 1953 kann daher als die Wende in der Agrarpolitik angesehen werden, ab der nicht mehr die Produktions-, sondern wieder die Preis- und Absatzprobleme das Agrargeschehen beherrschten. Für die Milchwirtschaft waren schon ab 1955 Exporte erforderlich. Ab 1953 mußten schon Rinder mit subventionierten Ausfuhren auf Auslandsmärkten untergebracht werden.

Franz Thoma (1952 bis 1959) trat am 23. Jänner 1952 in das Kabinett Figl II ein und löste Josef Kraus ab. Thoma hatte in der Zwischenkriegszeit im Landbund seine politische Heimat und trug zusammen mit Vinzenz Schumy wesentlich zur Eingliederung des Landbunds in den Bauernbund nach 1945 bei. In seine Amtszeit fielen der Aufbau einer geordneten Agrarförderung, die Intensivierung des Qualitätsweizenanbaus, die Einführung des Agrarinvestitionskredits und die Beschlußfassung über die landwirtschaftliche Zuschußrente.

Die zunehmende Industrialisierung übte einen starken Sog auf die Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft aus, ebenso der rasche Fortschritt in der Technisierung. 1950 waren in der Land- und Forstwirtschaft nur 14 500 Traktoren und Motorkarren eingesetzt, aber 283 100 Pferde. Bis zum Jahre 1960 hat sich das Verhältnis auf 150 240 zu 121 000 verengt; heute gibt es noch 87 000 Pferde (überwiegend für die Freizeitgestaltung) und 352 000 Traktoren. Von der Sichel zum Mähdrescher bis hin zu computergesteuerten Melkanlagen vollzog sich die »Grü-

ne Revolution«, die sich in einem gigantischen Produktivitätsfortschritt dokumentiert. Die Erträge in der pflanzlichen und tierischen Erzeugung haben sich seit Mitte der fünfziger Jahre bis heute verdoppelt und verdreifacht. Die »Grüne Revolution« übertraf die kühnsten Prognosen. Bei allen Produkten (ausgenommen pflanzliche Öle und Fette) wurde schon Ende der fünfziger Jahre die Selbstversorgung fast erreicht oder überschritten (1958/59): bei Butter 124 Prozent, bei Rindfleisch 110 Prozent, bei Schweinefleisch 93 Prozent, bei Brotgetreide 78 Prozent. Ein Landwirt ernährt heute in den europäischen Industriestaaten im Durchschnitt hundert Personen, vor fünfzig Jahren war es weniger als die Hälfte.

Bei Milch war schon Mitte der fünfziger Jahre die Selbstversorgung erreicht, in der Pflanzenproduktion wirkten sich die Züchtungsfortschritte bei Getreide, Mais und Rüben noch deutlich in den Erträgen und der Qualität aus, in der Rinderwirtschaft wurde die Spezialisierung eingeleitet. Immer mehr Produkte drängten in den Export. Die Zeit der erwünschten Massenproduktion war vorbei, Qualität und Exporterfolge standen im Vordergrund, von Europareife wurde bereits gesprochen.

Ende der fünfziger Jahre war der Übergang von der Mangelversorgung zur Überschußproduktion bei den wichtigsten Produkten deutlich erkennbar. Es galt, die marktwirtschaftlichen Regelungen anzupassen, Exportmärkte zu beobachten und das Förderungssystem für die Land- und Forstwirtschaft zu überdenken. In die Ära von Landwirtschaftsminister Eduard Hartmann (1959 bis 1964) fielen bereits bedeutende agrarpolitische Zäsuren.

Die produktionsfördernde Phase der Nachkriegspolitik (1945 bis 1951) wurde von der produktionslenkenden und absatzsichernden (1952 bis 1961) abgelöst. Markt- und Qualitätsprobleme und deren Lösung standen im Vordergrund. Die Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit den »Römer-Verträgen« 1957 erforderte entsprechende Konsequenzen. Die Entwicklung der bäuerlichen Einkommen, gemessen am fortschreitenden Wohlstand in anderen Sektoren, ließ den Ruf nach einem Planungsgesetz am Beispiel der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland immer lauter werden.

Der erfreulichen Produktionssteigerung in den fünfziger Jahren entsprach keineswegs eine entsprechende Entwicklung der Einkommen. Eine globale Gegenüberstellung der landwirtschaftlichen Preisindexzahlen zeigt zwar für das Jahrzehnt 1950/51 bis

Tabelle 1: Strukturentwicklung in der Land- und Forstwirtschaft

	1951	1960 ¹⁾	1970 ¹⁾	1980 ²⁾	1990 ²⁾	1993 ²⁾	1995 ^{2),3)}	1999 ⁴⁾	2003 ⁵⁾
Anzahl der Betriebe	432 848	396 530	362 216	308 246	278 000	267 444	263 522	217 500	190 400
Erwerbsarten in %									
Vollerwerb	n. a.	51,1	47,2	37,6	29,9	29,4	n. a.	n. a.	42,3
Nebenerwerb	n. a.	36,6	39,0	53,4	58,5	56,0	65,8	59,0	53,7
Betriebe juristischer Personen	n. a.	1,6	1,7	3,3	3,3	3,4	3,4	4,0	4,0
Selbstbewirtschaftete Gesamtfläche (SG) in ha	8 135 744	7 683 888	7 490 463	7 650 959	7 554 815	7 513 458	7 578 378	7 518 615	7 420 298
Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) in ha	4 080 266	3 850 636	3 654 784	3 153 060	3 500 298	3 482 074	3 432 028	3 389 905	3 258 708
SG in ha/Betrieb	16,3	19,4	20,7	24,8	27,2	28,1	28,2	34,6	34,0
LN in ha/Betrieb	9,6	9,7	10,1	10,2	12,6	13,0	13,0	15,6	18,4

¹⁾ Erfassungsuntergrenze 0,5 ha; Betriebe und Fläche ideell; ²⁾ Erfassungsuntergrenze 1,0 ha; ³⁾ inkl. Betriebe ohne Fläche; ⁴⁾ Aufgrund der Anpassung an die EU-Richtlinien kein direkter Vergleich mit den Vorjahren möglich; ⁵⁾ Agrarstrukturstichprobenerhebung 2003

Quelle: Statistik Austria, Betriebszählung des jeweiligen Jahres, Agrarstrukturerhebung 1993/95/99/2003

1958/59 ein beträchtliches Ansteigen der Betriebseinkommen, aber eine wesentlich stärkere Erhöhung der Gesamtausgaben. Forderungen nach einer wirksamen Agrarschutzpolitik wurden von den bauerlichen Interessensvertretungen (Bauernbund, Landwirtschaftskammern) mit großer Vehemenz vertreten. Die SPÖ-dominierten Organisationen (Arbeiterkammer, Gewerkschaftsbund) verlangten Preisabsprachen und Versorgungssicherheit.

Landwirtschaftsgesetz als Meilenstein

Die rasche Aufwärtsentwicklung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung machte neue Überlegungen zur Markt- und Förderungspolitik notwendig. In Deutschland (1955) und in der Schweiz (1948) gab es bereits Landwirtschaftsgesetze.

Schon 1952 wurde in Österreich der Ministerialentwurf eines Landwirtschaftsgesetzes zur Begutachtung vorgelegt. Die Sozialpartner waren intensiv in die Beratungen eingeschaltet. Insbesondere die bedeutenden Agrarpolitiker der ÖVP in der damaligen Zeit, wie Isidor Griebner, Josef Stommer, Josef Wallner und Eduard Hartmann, versuchten rasch auf der Grundlage ausländischer Beispiele ein Landwirtschaftsgesetz in die Realität umzusetzen. Im Bericht der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern über das Staatsvertragsjahr 1955 heißt es: *»Die Landwirtschaft hatte an der Konjunkturentwicklung keinen Anteil, sie wurde dazu durch die Folgen und die Maßnahmen zur Eindämmung der Überhitzung der Konjunktur wirtschaftlich schwer betroffen. Die Agrarpreise konnten nicht nachgezogen werden, der Mangel an landwirtschaftlichen Arbeitern wurde noch empfindlicher und die bei weitem nicht abgeschlossene Mechanisierung der landwirtschaftlichen Betriebe infolge Kapitalmangels und Verteuerung der Kredite unterbunden.«*

Mit dem heute noch (fast) unveränderten Landwirtschaftsgesetz und dem Motto *»Agrarpolitik geht alle an«* schuf sich Eduard Hartmann, zusammen mit seinem legendären Sektionschef Rudolf Leopold und dem damaligen Generalsekretär der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, Ernst Brandstätter, einen bleibenden Platz in der österreichischen Agrargeschichte. Das Gesetz wurde am 13. Juli 1960 im Parlament beschlossen und sieht die Förderung der bauerlichen Betriebe, die preisgünstige Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsgütern und die Einkommensverbesserung für die in der Landwirtschaft Tätigen vor. Der Grüne Plan für den Agrarsektor als Teil des Bundesbudgets war die wichtigste Förderungsgrundlage. Seit der Beschlußfassung des Landwirtschaftsgesetzes ist der jeweilige Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft auch verpflichtet, jährlich bis zum 15. September, den Grünen Bericht mit dem Grünen Plan (Maßnahmen gemäß §9/3 LWG) der Bundesregierung und dem Parlament vorzulegen.

Die Absatzsicherung für die wichtigen Produkte Getreide, Milch sowie Vieh und Fleisch wurde 1950 im Milchwirtschafts-, Getreidewirtschafts- und Viehwirtschaftsgesetz geregelt und 1958 zum Marktordnungsgesetz zusammengefaßt. Es bildete, dutzendfach geändert, bis zum EU-Beitritt den wichtigsten Rechtsrahmen für die Produktion und Versorgung mit Grundnahrungsmitteln. Zusammen mit dem seit 1959 eingeführten Agrarinvestitionskredit (AIK), für den der Bund das von den Banken (überwiegend Raiffeisen) bereitgestellte Kreditvolumen mit Zinszuschüssen verbilligt, wurde auch ein Förderungsinstrumentarium geschaffen, das die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe stärkte und Investitionen in den Ausbau der ländlichen Infra-

struktur (Wege, Grundzusammenlegungen, Vermarktungs- und Verwertungseinrichtungen) ermöglichte und so die Integration des Agrarsektors in den Binnenmarkt erleichterte.

Der Kurswechsel

Als Eduard Hartmann wegen innerparteilicher Konflikte und Differenzen mit Finanzminister Josef Klaus, der 1964 Alfons Gorbach als Kanzler ablöste, aus der Regierung ausschied, folgte ihm Karl Schleinzner als Landwirtschaftsminister nach. Zahlreiche und richtungweisende Gesetze für Bauern und Konsumenten wurden geschaffen und eindrucksvoll die Öffnung der Agrarpolitik vollzogen. Die Schaffung des Qualitätsklassengesetzes 1967 (BGBl. 161) und des Weinwirtschaftsfonds 1969 (BGBl. 296) dokumentieren diese Bemühungen. Besonders hervorzuheben sind für diesen Zeitabschnitt der österreichischen Agrarpolitik auch das Außenhandelsgesetz 1968 (BGBl. 314), das Geflügelwirtschaftsgesetz 1969 (BGBl. 115) und das Stärkeabgabengesetz 1969 (BGBl. 152). Einen Fortschritt bedeutete auch das Zuckergesetz 1967 (BGBl. 267).

Die immer schwieriger werdenden marktwirtschaftlichen Probleme lösten gegen Ende der sechziger Jahre auch eine intensive strukturpolitische Diskussion aus, wobei der entscheidende Anstoß für diese europaweite agrarpolitische Auseinandersetzung vom damaligen EG-Agrarkommissar Sicco Mansholt mit seinem Plan für die Schaffung moderner Produktionseinheiten und landwirtschaftlicher Unternehmungen (PE und MLU) kam. Dieser viel gescholtene »Mansholt-Plan« (1968) löste eine stürmische Diskussion in Österreich und Europa aus und fand auch einen entsprechenden Niederschlag in agrarpolitischen Initiativen, vergleichbar mit den

Tabelle 2: Erwerbstätige und Arbeitseinsatz

Jahr	Berufstätige in 1000 Landwirtschaft	insgesamt	in % aller Berufstätigen
1910	1351,2	3464,7	39,0
1934	1223,0	2853,1	36,1
1951	1079,6	3118,1	32,3
1961	767,6	3269,8	22,8
1970	398,6	3156,5	12,6
1980	324,0	3100,0	10,5
1990	271,0	3540,0	7,7
1995	241,8	3575,9	6,8
2000	202,2	3614,4	5,6
2003	197,6	3690,4	5,4
2005	169,6	3665,0	4,6

Quelle: Statistik Österreich; BA für Agrarwirtschaft

agrarpolitischen Auseinandersetzungen über die Reformvorschläge Franz Fischlers (Agenda 2000) im Sommer 2003.

Der bäuerliche Familienbetrieb als bis dahin allgemein gültiges agrarpolitisches Leitbild geriet ins Wanken, und in einer Publikation des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft mit dem Titel *Landwirtschaft im Umbruch – Agrarstrukturpolitik in Österreich* (Wien 1969) hieß es unter anderem: »Der bäuerliche Familienbetrieb als strukturelles Leitbild ist kein starres Modell, weil die unterschiedlichen Standortbedingungen eine Vielfalt von Betriebsformen und Betriebsgrößen bedingen.«

Die strukturpolitische Phase der österreichischen Agrarpolitik erfuhr durch die Regierungsvorlage vom 17. Juni 1969 über das Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Verbesserung der Besitzstruktur bäuerlicher Betriebe gefördert werden, einen legislatischen Höhepunkt, nachdem bereits 1967 das Siedlungsgrundsatzgesetz (BGBl. Nr. 79) sowie die entsprechenden Landesausführungsgesetze verabschiedet wurden. Dieses Gesetz sieht die Schaffung und Erhaltung leistungsfähiger bäuerlicher Betriebe vor. Zu erwähnen sind als Meilensteine dieser agrarpolitischen Nachkriegsära auch die Flurverfassungsnovelle 1967 (BGBl. 103) zur Vereinfachung und Beschleunigung der Grundzusammenlegung sowie das Güter-Seilwege-Grundsatzgesetz 1967 (BGBl. Nr. 198), welches die modernen Voraussetzungen für die innere und äußere Erschließung landwirtschaftlicher Betriebe schuf. Das umfangreichste Gesetzeswerk war zweifellos die Schaffung des »Bäuerlichen Besitzstrukturfonds« beim Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft in der diesbezüglichen Regierungsvorlage, die vor allem auch durch den in dieser Zeit errichteten Entwicklungs- und Erneuerungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft durch eine Initiative

des damaligen Finanzministers Stefan Koren (Koren-Plan) ermöglicht wurde.

Während der ÖVP-Alleinregierung (1966 bis 1970) wurden zur Budgetsanierung (»Korenplan«) auch den Bauern Opfer (Einführung der Weinsteuer, Anhebung des Beitrages der Bauern zur Überschußverwertung bei Milch »Krisengroschen«) abverlangt. Große Demonstrationen waren die Folge. Die Verärgerung der bäuerlichen Familien hat nicht unwesentlich zur Wahlniederlage der Volkspartei 1970 beigetragen.

Die sozialdemokratische Agrarpolitik

Die Enttäuschung über den Sieg der SPÖ bei den Nationalratswahlen 1970 war beim ÖVP-Bauernbund, der sich völlig unvorbereitet mit einem SPÖ-Landwirtschaftsminister abfinden mußte, besonders groß. Der *Österreichische Bauernbündler* titelte am 7. März 1970 »Was wird aus den Bauern?« und schrieb: »In einer Zeit, in der die Bauern immer weniger werden, in der die Vertretung und Durchsetzung von Bauerninteressen immer schwieriger wird, ist es für die bäuerliche Bevölkerung einfach lebensnotwendig, an der bewährten und erprobten politischen Bauerneinigkeit festzuhalten.«

Am 27. April 1970 gab Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky vor dem Nationalrat seine Regierungserklärung »Für ein modernes Österreich« ab. Der Land- und Forstwirtschaft wurde ein ausführliches Kapitel gewidmet, in dem es unter anderem hieß: »Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine gesunde und leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft ein unentbehrlicher Bestandteil der Gesamtwirtschaft ist. / Da die Strukturprobleme der österreichischen Land- und Forstwirtschaft mit agrarpolitischen Maßnahmen allein nicht bewältigt werden können, sind auch regionalpolitische Maßnahmen im Interesse der ländlichen Siedlungsräume notwendig. / Die Umstellung der Produktion, insbesondere auf Erzeugnisse, bei denen im In- und Ausland aufnahmefähige Märkte vorhanden sind, soll durch eine entsprechende Preis- und Absatzpolitik gewährleistet werden.«

Diese Ausführungen, die durchaus Kontinuität mit agrarpolitischen Bemühungen der abgewählten ÖVP-Alleinregierung 1966 bis 1970 erkennen ließen, überraschten insofern, als im Wirtschaftsprogramm der SPÖ aus dem Jahre 1968 *Reform der österreichischen Wirtschaft* einleitend stand: »Die Bauern sind Opfer einer falschen Agrarpolitik. Das österreichische System der Agrarsubventionen ist unrationell. Es schafft die Einkommensunterschiede zwischen gewerblicher Wirtschaft und Landwirtschaft nicht aus der Welt und wirkt überdies den notwendigen Strukturänderungen entgegen. Die österreichische Subventionspolitik trägt dazu bei, die Strukturen zu versteinern.«

Nach dem Zweiten Weltkrieg trug die SPÖ im wesentlichen aber alle Konzepte mit, die der Produktionssteigerung in der Land-

wirtschaft und der Versorgungssicherung für die Bevölkerung dienten. Die Marktordnung aus dem Jahre 1958, seither immer umstritten und bis 1995 Gegenstand politischen Pokerspiels zwischen SPÖ und ÖVP, sowie das Landwirtschaftsgesetz aus dem Jahre 1960 sind dafür ein gutes Beispiel.

Die Ära der SPÖ-Agrarpolitik zwischen 1970 und 1986 war vor allem in der Amtszeit des streitbaren SPÖ-Gewerkschafters Günter Haiden (1976 bis 1986) von einem harten Konfrontationskurs mit dem ÖVP-Bauernbund geprägt, während sein Vorgänger Oscar Weihs (1970 bis 1976) die Partnerschaft mit den Landwirtschaftskammern pflegte. Trotzdem wurde vieles umgesetzt und positive Weichen für die Entwicklung in der Land- und Forstwirtschaft gestellt. Anzuführen sind:

- Die Einführung des Bergbauern-Zuschusses als Direktzahlung für ökologische Leistungen (heute: EU-Ausgleichszulage) und des Bergbauernsonderprogramms 1971/1972
- Die Grenzlandförderung 1974
- Besserstellung der Nebenerwerbsbetriebe im Förderungssystem
- Programme gegen das Waldsterben und neues Forstgesetz 1975
- Neugestaltung des Milch- und Getreidemarktes mit Beteiligung der Erzeuger (Die Milchkontingentierung 1978 wurde 1984 auch in der EU übernommen.)

In diesen Jahren wurde Österreich auch zum Exportland für Getreide. Mußten 1965 noch 891 000 Tonnen Getreide eingeführt werden, machte der Export 1978 bereits 236 500 Tonnen aus; die Brotgetreidebedarfsdeckung erreichte 1978/1979 bei Weizen 178 Prozent und bei Roggen 161 Prozent. Das historische Getreideprotokoll (Bierbaum/Haiden) aus dem Jahre 1979 war zehn Jahre in Geltung und verankerte auch die Stärkung des Ölsaatenanbaus zur Verminderung der Fettlücke. Umfassende Programme für den Schutzwasserbau, Richtlinien für geordnete Mülldeponien und schließlich die 1978 erweiterte Bergbauernförderung (»Zweites Bergbauernsonderprogramm«) stehen für die Agrarpolitik der SPÖ. Es waren vor allem die führenden Persönlichkeiten des NÖ-Bauernbundes, Andreas Maurer und Matthias Bierbaum, die erfolgreich dem Versuch der SPÖ entgegentraten, die Bauernschaft mit Hilfe des Allgemeinen Bauernverbandes (ABV) zu spalten.

Der Weg nach Europa

Die Neuauflage der Zusammenarbeit zwischen SPÖ und ÖVP nach den Nationalratswahlen 1986 hielt bis zu den Wahlen 1999 und leitete im Bereich der Agrarpolitik eine neue Ära und Kurskorrektur ein.

Der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1995 war für die Land- und Forstwirtschaft sowie für den gesamten vor- und nachgelagerten Bereich (Ernährungswirtschaft, Handel, Industrie, Genossenschaften) ein historischer Quantensprung. Kein Stein blieb auf dem anderen. Sechzehn Jahre Opposition für die Volkspartei haben die politische Bedeutung des Bauernbundes und die Stellung der Landwirtschaftskammern aber kaum geschwächt.

In der Regierungserklärung von Kanzler Franz Vranitzky am 28. Jänner 1987 hieß es zur Agrarpolitik: *»Der Weg der zukunftsweisenden Agrarpolitik von der Versorgung hin zur Vermarktung muß in Zusammenarbeit mit den bäuerlichen Produzenten, den Konsumenten und den Verarbeitungsbetrieben verstärkt fortgesetzt werden. Das Ziel dieser offensiven Agrarpolitik muß eine bessere Erschließung der in- und ausländischen Märkte, ein besseres Marketing, einen Ausbau der alternativen Produktionen sowie eine höhere Wertschöpfung durch den Export verarbeitender Produkte umfassen.«*

Am 9. Mai 1988 präsentierte Josef Riegler sein Manifest für eine ökosoziale Agrarpolitik in Österreich, das er als Bundesparteiobmann der ÖVP (1989 bis 1991) zum ökosozialen Manifest für die gesamte Wirtschaft ausbaute und bis heute (»Global Marshall Plan«) vertritt. Grundzüge der agrarpolitischen Neuorientierung waren:

- Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: Weiterentwicklung einer leistungsfähigen land- und forstwirtschaftlichen Produktion, ihrer qualitativ hoch stehenden Verarbeitung und effizienten Vermarktung, insbesondere auch im Hinblick auf eine Teilnahme am europäischen Wirtschaftsraum
- Ökologische Orientierung: Schutz des Waldes, des Bodens und des Wassers vor den Umweltbelastungen aus Industrie, Verkehr und Siedlungen, ebenso aber Korrektur der land- und forstwirtschaftlichen Produktionstechnik, wo sie ökologisch bedenklich ist
- Soziale Ausgewogenheit: Durch geeignete agrarpolitische Rahmenbedingungen sowie die direkte Hilfe und Förderung für benachteiligte Betriebe und Regionen sollen die kleinen bäuerlichen Betriebe vor dem Verdrängungswettbewerb geschützt werden

Das Programm diente zur Vorbereitung auf den EG-Beitritt. Nach langwierigen Diskussionen über Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts entschied die Bundesregierung im Jahr 1989, in Brüssel ein Dokument mit dem Ziel zu hinterlegen, Verhandlungen für einen Beitritt Österreichs zum EG-Binnenmarkt aufzunehmen. Der Tiroler Franz Fischler

folgte Josef Riegler, der 1989 zum ÖVP-Obmann gewählt und an Stelle von Alois Mock Vizkanzler im Kabinett Vranitzky I wurde, als Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft nach. Im Agrarbereich mußten nach dem positiven Entscheid der EG-Kommission grundlegende Systemänderungen angedacht werden. Unter anderem kam es dann 1992 zur Schaffung der Agrarmarkt Austria (AMA), der als öffentlich rechtliche Institution die Vollziehung der EU-Marktordnungen, die Auszahlung der Förderungsmittel für die Bauern sowie die Preisberichterstattung einschließlich Werbung und Marketing, übertragen wurden. Die politische Verantwortung für die AMA obliegt dem Landwirtschaftsminister. Seither erfüllt die AMA ihren Aufgabenbereich effizient und erfolgreich. Das bestehende Verwaltungssystem ist keiner nennenswerten Kritik ausgesetzt, jeder Schilling (Euro) wurde von Brüssel bisher abgeholt.

Für die Land- und Forstwirtschaft war die Ausgangslage vor dem EU-Beitritt schwierig. Die österreichische Landwirtschaft hätte Einkommenseinbußen in der Größenordnung von fast zehn Milliarden Schilling zu erwarten gehabt, wenn in den Verhandlungen keine Erfolge und in der Vorbereitungsphase keine struktur- und wettbewerbsverbessernden Maßnahmen getroffen worden wären. Schließlich wurden ausreichende Produktionsquoten (Milch, Rindfleisch), degressive Ausgleichszahlungen (1995 bis 1998) als Kompensation für den Preisverfall nach dem Beitritt (Milch, Getreide), eine akzeptable Gebietsabgrenzung zur Festlegung der Bergbauernzonen, ein »Fitneßprogramm« für den Lebensmittelsektor sowie die notwendigen EU-Fördermittel für die Bergbauern- und Regionalpolitik beziehungsweise zur Erstellung eines Umweltprogramms erreicht.⁴ Nach dem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen stellte Franz Fischler fest: *»Für die österreichischen Bauern ist der Weg in die EU mit tief greifenden Reformmaßnahmen verbunden.«* Zur Überraschung vieler wurde der Tiroler mit dem Beitritt Österreichs zur EU am 1. Jänner 1995 zum Agrarkommissar berufen, ein Amt, das er bis Ende 2004 ausfüllte und in dem er auch den Rücktritt der Kommission Jacques Santer im März 1999 überstand.

Am 29. November 1994 wurde Wilhelm Molterer zum Landwirtschaftsminister bestellt. Er hatte die Aufgabe, die Herausforderungen des EU(EG)-Beitritts zu bewältigen und gemeinsam mit den Landesregierungen und Landwirtschaftskammern weitere Reformmaßnahmen zu realisieren. Vor allem ging es darum, die notwendigen Budgetmittel zur optimalen Inanspruchnahme der EU-

Fördergelder sicherzustellen, strategische Allianzen mit dem Lebensmittelhandel zu schaffen und den teilweise verunsicherten bäuerlichen Familien Perspektiven zu bieten. Ein Meilenstein war dabei das Vierzig Milliarden Schilling-Förderungspaket Bund/Länder im Verhältnis sechzig Prozent zu vierzig Prozent. Die Ausarbeitung des Umweltprogramms (ÖPUL), bis heute eine Säule der österreichischen Agrarpolitik, die Einrichtung des EU-Kontrollsystems INVEKOS (1997) und die Vorstellung des Projektes »Agrarzukunft Österreich« (Kostensenkung, Erwerbskombination, überbetriebliche Zusammenarbeit) sind ebenfalls anzuführen. Im Jahr 1996 wurde in Brüssel das vielbeachtete »Österreichische Bergbauernmemorandum« hinterlegt. Im zweiten Halbjahr 1998 übernahm Österreich die EU-Ratspräsidentschaft. Das »Europäische Agrarmodell« (nachhaltig, wettbewerbsfähig, sozial verträglich) wurde beschlossen, die Vorbereitungen für die »Agenda 2000« und die Verankerung der »Ländlichen Entwicklung« als zweite Säule neben den Marktordnungen im Rahmen der GAP auf den Weg gebracht.

Der Zeitraum von 1995 bis 1999 stand ganz im Zeichen der Anpassungserfordernisse der österreichischen Agrar- und Ernährungswirtschaft nach dem EU-Beitritt, der bis heute besser als allgemein erwartet bewältigt werden konnte. Seit dem Beitritt zur EU haben vor allem die EU-Marktordnungen und das Umweltprogramm sowie die Ausgleichszulage (AZ) für Bergbauern und benachteiligte Gebiete besondere Bedeutung erlangt.⁵ Die Förderung des Biolandbaus, Schwerpunkte in der Landentwicklung (Wegbau, Telearbeit), die Forcierung erneuerbarer Energieträger und nachwachsender Rohstoffe, die Unterstützung der Lebensmittelwirtschaft und die Einführung einer Basisförderung für die Bergbauern waren Meilensteine. Der Biolandbau ist heute ein Aushängeschild der österreichischen Agrarpolitik. Fast 20000 Betriebe mit 326700 Hektar betreiben diese naturnahe Produktionsform. Österreich liegt damit innerhalb der EU an der Spitze. Die Beratungsarbeit und die Bildungsprogramme wurden intensiviert, das »Bäuerliche Familienunternehmen« (BFU) in den Mittelpunkt der Agrarpolitik gestellt. Die Einführung des Umweltprogramms im Jahr 1995 und seine Weiterentwicklungen »ÖPUL 98« und »ÖPUL 2000« waren Kernpunkte seiner ökologisch orientierten Nachhaltigkeitsstrategie für die Landwirtschaft. Die ÖVP/FPÖ-Bundesregierung beschloß im Jahre 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie für die gesamte Wirtschaft.

Neue Agrarpolitik in der EU

Die Agrarpolitik kam trotz der Reform 1992 nicht zur Ruhe. Die steigenden Kosten bei unbefriedigenden Einkommen für die Bauern sowie das Auseinanderklaffen zwischen Konsumentenpreisen und Produzentenerlösen sorgen permanent für Diskussionen.⁶

Ökologie contra Ökonomie war das Spannungsfeld, mit dem die Politik im letzten Jahrzehnt des vorigen Jahrhunderts immer massiver konfrontiert wurde. Massentierhaltung, Maul- und Klausenseuche und die sogenannte BSE-Krise, der in den neunziger Jahren Millionen Tiere (Rinder, Schafe), vor allem in England, zum Opfer fielen, haben 1999/2000 die Agrarpolitik erschüttert und das Vertrauen der Verbraucher in die Qualität der Ernährungsgüter arg strapaziert, zumal über den Einsatz der Gentechnik noch immer unterschiedliche Auffassungen zwischen Politik und Experten bestehen.

Im Dezember 1995 unterbreitete die Kommission dem Europäischen Rat in Madrid ihr Strategiepapier für die Landwirtschaft. Darin wurde vor allem auf die Bedeutung der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und der Bereiche der Agrar- und Ernährungswirtschaft im Binnenmarkt als auch auf dem Weltmarkt im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Handels und der erwarteten weltweiten Zunahme der Nachfrage nach Nahrungsgütern hingewiesen. Es wurde betont, daß die GAP durch die Fortführung der 1992 erfolgreich eingeleiteten Reform weiterentwickelt werden müsse.

Am 11. März 1999 einigten sich die Agrarminister auf einen Kompromiß, der am 19. März des Jahres unter deutscher Ratspräsidentschaft in Berlin zusammen mit den anderen Kapiteln (Finanzplan, EU-Erweiterung) beschlossen wurde. Die wichtigsten Ergebnisse zielten auf Preissenkungen zum Abbau der Überschüsse und zum Ausgleich für die Einkommensverluste auf höhere Direktzahlungen zugunsten jener Bauern ab, die ökologische Auflagen erfüllen (Tierschutz, Artenschutz, Artenvielfalt, biologischer Landbau). Die WTO (Welthandelsorganisation) drängt nämlich auf einen »fairen Handel« mit Agrarprodukten und den Abbau protektionistischer Maßnahmen zum Schutz der Inlandsmärkte. Nach mehr als zehn Jahren EU-Mitgliedschaft läßt sich feststellen, daß in Österreich die Chancen der Agrarpolitik und die Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik ausgezeichnet genützt wurden; das gilt für die Programmperiode 1995/1999 genauso wie für die laufende von 2000 bis 2006. Hauptziel der Programme zur »Ländlichen Entwicklung« ist die

Einführung einer integrierten Politik für den ländlichen Raum mit Hilfe eines einzigen Rechtsinstrumentes, um eine größere Kohärenz zwischen den Regionen sowie der Preis- und Marktpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sicherzustellen. Angestrebt werden:

- Angemessene und stabile Einkommen für die Landwirte
- Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe und der Nahrungsmittelindustrie
- Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel
- Berücksichtigung der umweltpolitischen Herausforderungen, insbesondere durch die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft
- Leistungsabgeltungen für naturbedingte Bewirtschaftungserschwerisse
- Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten zur Eindämmung der Abwanderung und Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des ländlichen Raums

Die Kommission hat in der Entscheidung vom 26. Juni 2000 die Mittelzuweisung für die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums für die Periode 2000–2006 festgelegt. Die EU unterstützt in allen fünfzehn Mitgliedstaaten die Maßnahmen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in der Periode 2000–2006 mit rund 32,9 Milliarden Euro. Hinter Frankreich (17,1 Prozent), Deutschland (16,1 Prozent), Italien (13,7 Prozent) und Spanien (10,6 Prozent) liegt Österreich mit 9,7 Prozent Anteil der EAGFL-Mittel (Ausgleichs- und Garantiefonds der Europäischen Union) im vorderen Mittelfeld. Dies entspricht rund 3,2 Milliarden Euro.

Vom Landwirt zum Lebenswirt

Am 28. Februar 2003 wurde Josef Pröll als jüngster Landwirtschaftsminister in der Geschichte des Ressorts in sein Amt eingeführt. Die Agrarpolitik war trotz der Reformen in Bewegung. Die steigenden Kosten bei unbefriedigenden Einkommen für die Bauern sowie das Auseinanderklaffen zwischen Konsumentenpreisen und Produzentenerlösen sorgen permanent für kontroverielle Diskussionen. Von den gesamten Haushaltsausgaben entfallen im Durchschnitt 2005 nur mehr 10 Prozent auf die Ernährung (1975: 27 Prozent). Der Produktivitätsfortschritt ist beachtlich. Vor fünfzig Jahren ernährte ein Landwirt zehn Personen, heute sind es 130.

Eine neue Ära der österreichischen Agrarpolitik begann mit der Reform 2003, die ab 2005 in den Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Die Preispolitik ist von der Marktpolitik abge-

koppelt. Die Agrar- und die Umweltpolitik wurden integriert. Die Schaffung europäischer Schutzzonen zur Erhaltung gefährdeter Flora und Fauna (Natura 2000-Gebiete) ist ein umweltpolitischer Quantensprung. In Österreich wurden sechzehn Prozent der Staatsfläche als Natura 2000-Gebiete ausgewiesen. Ökologische Leistungen der Land- und Forstwirtschaft haben einen hohen Stellenwert. Der Weg vom Land- zum Lebenswirt wurde geöffnet und stellt für den amtierenden Landwirtschaftsminister Josef Pröll die große Perspektive dar.

Am 1. Jänner 2006 begann für ein halbes Jahr die österreichische Ratspräsidentschaft, die Zweite nach 1998. Für die heimische Land- und Forstwirtschaft ist von entscheidender Bedeutung, daß für den Zeitraum 2007 bis 2013 das Programm ländliche Entwicklung realisiert und finanziert werden kann. Zu den größten Erfolgen zählt die Einigung über das EU-Budget von 2007 bis 2013. Für Österreich hat das Programm für die ländliche Entwicklung (Grüner Pakt) große Bedeutung. Rund 3,5 Milliarden Euro werden in diesem Zeitraum aus dem Brüssler Haushalt für die Land- und Forstwirtschaft und die Regionen überwiesen, zusammen mit den nationalen Fördergeldern werden rund 7 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Damit ist die Finanzierung eines anspruchsvollen Umweltprogramms und die Ausgleichszulage für Berggebiete und benachteiligte Regionen, beides Herzstücke der Agrarpolitik, gesichert. Für den biologischen Landbau bieten sich gute Perspektiven, um das erreichte Niveau im Interesse der Konsumenten und Bauern aufrecht erhalten zu können. Die Zahl der geförderten Biobetriebe nahm von rund 17 800 im Jahre 2001 auf etwa 20 100 im Jahre 2005 zu. Die Nachfrage nach Bioprodukten steigt.

Von 2000 bis 2006 wird das auslaufende Programm mit verschiedenen Schwerpunkten professionell umgesetzt und löste positive Impulse in den Zielgebieten aus. Die bäuerlichen Betriebe profitierten insbesondere vom Umweltprogramm, der Ausgleichszulage und durch Investitionsförderungen. Für den gesamten Programmzeitraum werden insgesamt 7,125 Milliarden Euro eingesetzt. Der Finanzplan von 2007 bis 2013 sieht für die Gemeinschaft insgesamt 862,36 Milliarden Ausgaben vor. Für den großen Bereich der GAP sind 293,11 Milliarden Euro reserviert, davon für die ländliche Entwicklung 33,0 Milliarden Euro. Dieses Ergebnis ist für die österreichische Ratspräsidentschaft ein großer Erfolg.

Die Zeit ist nunmehr vorbei, in der die Landwirte Produktionsentscheidungen treffen mußten, die von der Höhe der zu erwar-

tenden Subventionen abhängig waren, egal, ob es einen Markt für das Enderzeugnis gab oder nicht. Stattdessen werden die Landwirte nun, unabhängig davon, was sie anbauen oder wie viele Tiere sie halten, Ausgleichszahlungen erhalten, die so genannten »produktions-entkoppelten« Zahlungen. Diese beruhen auf den Ausgleichszahlungen, welche die Landwirtschaft in der Referenzperiode (Jahre 2000 bis 2002) aus der ersten Säule der GAP erhalten hatte. Ein klares Ziel der reformierten GAP ist, den Landwirten die Freiheit zu geben, das zu erzeugen, was die Verbraucher wollen, gewinnträchtige neue Märkte zu erobern und neue Nischen zu erschließen. Einige werden sich vielleicht auf die Erzeugung bestimmter Lebensmittel von hoher Qualität konzentrieren, andere sich vielleicht für ökologischen Landbau entscheiden.

Mit der neuen GAP können die europäischen Landwirte wirkliche Unternehmer werden. Gleichzeitig bietet sie den Landwirten die notwendige Einkommensstabilität, damit sie ihre wichtige Funktion im Zentrum der ländlichen Wirtschaft erfüllen können. Permanente Reformdiskussionen und die ständigen Auseinandersetzungen über die Agrarsubventionen lassen aber viele bäuerliche Familien resignieren. Der Strukturwandel bereitet der Agrarpolitik erhebliche Sorgen. Seit dem EU-Beitritt ging die Zahl der Betriebe von 239 099 auf 190 382 zurück; nur mehr 42,3 Prozent werden im Haupterwerb bewirtschaftet. Unsicherheit und Zukunftsangst sind groß.

Eine Meinungsumfrage des österreichischen Gallup Instituts im Auftrag der Gutsverwaltung Hardegg zeigt, womit die Landwirte heute zu kämpfen haben: Ein Großteil empfindet ein Ohnmachtgefühl beim Versuch, unternehmerisch zu agieren. Die Gutsverwaltung Hardegg hat 2005 in einer Umfrage unter 400 österreichischen Landwirten erhoben, wie ihrer Ansicht nach »Die Zukunft der Landschaft« aussieht. Die Herausforderungen an die Politik, aber auch an die Gesellschaft sind groß. Schon jetzt befürchten nämlich 29 Prozent der Befragten, daß ihr Betrieb in der nächsten Generation nicht mehr existieren wird. Dieser Pessimismus herrscht vor allem bei den kleineren Betrieben (bis dreißig Hektar) vor. Lediglich ein Fünftel glaubt an ein definitives Weiterbestehen.

Die EU-Stimmung in der Bevölkerung ist auf einem Tiefpunkt angelangt. Die EU steckt trotz des Finanzkompromisses und der erfolgreichen Erweiterung auf 25 Staaten ab 2004 nach der gescheiterten Verfassung in einer Krise. Trotz allem: Der Weg vom Landwirt zum Lebenswirt (Ernährung, Kulturlandschaft, Rohstoffe) ist vorgegeben.

Anmerkungen

1. Die Strategie wird ausführlich beschrieben von Staatssekretär im Reichsernährungsministerium 1933 bis 1945 Herbert Backe, *Um die Nahrungs-Freiheit Europas*, Leipzig 1943; einen guten Überblick der Politik in den Jahren 1938 bis 1945 bietet E. Exel, *Der Reichsnährstand in Österreich*, Dissertation, Wien 1991.
2. Die Ausführungen bis 1945 stützen sich im wesentlichen auf *100 Jahre Landwirtschaftsministerium*, Wien 1968, sowie auf den Nachlaß von Sektionschef Prof. Dr. Rudolf Leopold (1898 bis 2000), der dem Autor teilweise zur Verfügung steht.
3. Das neue System dieser Hilfe bestand darin, daß die Wiederaufbaumaßnahmen nach einer festen Rangordnung, und zwar fast ausschließlich in der Infrastruktur, durchgeführt wurden, wobei die zur Verfügung gestellten Waren als Spenden an Österreich gingen, in Österreich jedoch selbst zum großen Teil als niedrig verzinsten Warenkredite vergeben wurden, die in einem eigenen Fonds der Regierung amortisiert werden mußten. Dadurch entstand ein subsidiärer Kapitalkreislauf, der aus sich selbst immer neue Mittel zur Hilfe schöpfte.
4. Ausführlich über das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen informiert Franz Fischler, *Regierungsbilanz 1989 bis 1994*, BMLF.
5. Gemäß Grünem Bericht für das Jahr 2005 betrugen die öffentlichen Gelder im Bundesdurchschnitt 16 712 Euro, wovon auf das Umweltprogramm (ÖPUL) 38 Prozent, die Marktordnungsausgaben 36 Prozent und die Ausgleichszulage (AZ) 15 Prozent entfielen; den Rest machten Investitionszuschüsse und Zinsbeiträge aus.
6. Der Index des Erwerbseinkommens (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sowie außerlandwirtschaftliches Einkommen) je Arbeitskraft stieg von 100 (1995) auf 128 im Jahre 2005, lag aber 1997 bis 1999 unter 100.

Literaturverzeichnis

- Agrarförderung im Wandel der Zeit*, Sonderausgabe »Förderungsdienst«, Wien 1978.
- Benedikt, M.: *Geschichte der Republik Österreich*, Wien 1954.
- BMLF: *Landwirtschaft im Umbruch*, Wien 1968.
- Bruckmüller, Ernst/Ernst Hanisch/Roman Sandgruber/Norbert Weigl: *Geschichte der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im 20. Jahrhundert*, 2 Bände, Wien 2002/2003.
- Grüne Berichte* des BMLF, verschiedene Jahrgänge.
- Kraus, Th./Demuth, Ch.: *Bauern im Aufbruch*, St. Pölten 1996.
- Poschacher, G.: *Agrarpolitik zwischen Siebel und Mäh-drescher*, Wien 2003.
- Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, *Denkschrift*, Wien 1929.
- Reform der österreichischen Wirtschaft*, SPÖ-Wirtschaftsprogramm, Wien 1968.
- Riegler, J.: *Antworten für die Zukunft*, Wien 1990.

Prof. Dipl.-Ing. Dr. Gerhard Poschacher, Österreichische Vereinigung für Agrar-, Lebens- und Umweltwissenschaftliche Forschung, Muthgasse 107, 1190 Wien

Slowenien

In den letzten Jahren erschien im Pustet-Verlag eine Reihe historischer Gesamtdarstellungen von ost- und südosteuropäischen Ländern, die jetzt um die erste deutschsprachige Geschichte Sloweniens von Joachim Höslers, Privatdozent an der Universität Marburg/Lahn, erweitert wurde.

Joachim Höslers: Slowenien. Von den Anfängen bis zur Gegenwart. Regensburg (Friedrich Pustet Verlag) 2006, 264 S., € 25,60.

Sowohl der Titel als auch der Klappentext versprechen die gesamte Geschichte Sloweniens von der Urgeschichte bis zum EU-Beitritt 2004 darzustellen – und das alles auf weniger als 300 Seiten! Man darf gespannt sein, ob dem Autor sein anspruchsvolles Projekt gelungen ist. Hat er es geschafft, die wichtigsten historischen Stationen des slowenischen Nationswerdungsprozesses anschaulich darzustellen?

Einleitend begründet Höslers seine Verwendung des nicht historisch gewachsenen Begriffs der »Alpen-Adria-Region«, die auch das Gebiet des heutigen Slowenien umfaßt, damit, daß man von »Slowenien« bestenfalls nach dem Zweiten Weltkrieg sprechen kann, als eine Teilrepublik des titostischen Jugoslawien diesen Namen erhielt. Nach einem kurzen Überblick über die Geschichte der Kelten und Römer im Gebiet des heutigen Slowenien wird die slawische Landnahme thematisiert. Das Mittelalter, eine bekanntlich sehr lange historische Epoche, findet hier Eingang in der Christianisierung der Region, der Einführung der karolingischen Rechtsordnung im Jahre 828 in Karantanien, wobei dieses Jahr einen Wendepunkt darstellt, denn ab diesem Zeitpunkt bis 1918 wurde die überwiegend slawische Bevölkerung der Region von landfremden Obrigkeiten regiert. Die nachkarolingische Kolonisation (10. bis 14. Jahrhundert) brachte einen Zustrom von deutschsprachigen Bauern in die Region, die im Gottschee-Gebiet dann 70 bis 80 Prozent der Bevölkerung ausmachten (1941/42 verließ die Mehrzahl von ihnen das Gebiet, um sich zwischen Brežice und dem Zusammenfluß von Sotla und Sava anzusiedeln; die verlassene Gottschee wurde zum wichtigsten Rückzugsgebiet der Partisanen; 168). Mit der aus Steyr stammenden Familie der Traungauer, die seit der Mitte des 11. Jahrhunderts die Markgrafen in der Karantaner Mark stellten, entwickelte sich die Karantaner Mark zur »Marchia Styria«.

In das für das spätere Slowenien so prägende Mittelalter fällt auch der Aufstieg der Habsburger, die dann bis 1918 federführend für die weitere Entwicklung der Region waren. Die Reformation war sprachpolitisch für die Geschichte Sloweniens bedeutsam, erschienen doch damals die ersten Bücher in »windischer« beziehungsweise altslowenischer Sprache. In der Zeitspanne vom Josephinismus bis zum Vormärz begann man sich mit dem Phänomen der Sprache wissenschaftlich auseinander zu setzen, wobei hier natürlich die Beschäfti-