



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Poschacher, G.: Ökosoziale Agrarpolitik als Steuerungsinstrument für den technisch-biologischen Fortschritt in der Landwirtschaft. In: Buchholz, H.E., Neander, E., Schrader, H.: Technischer Fortschritt in der Landwirtschaft – Tendenzen, Auswirkungen, Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 26, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1990), S.341-347.

ÖKOSOZIALE AGRARPOLITIK ALS STEUERUNGSMITTEL FÜR DEN TECHNISCH-BIOLOGISCHEN FORTSCHRITT IN DER LANDWIRTSCHAFT

von

G. POSCHACHER, Wien

Überhaupt hat der Fortschritt das an sich, daß er viel größer aussieht als er wirklich ist.

Johann Nestroy

Fortschritt bedeutet, daß wir immer mehr wissen und immer weniger davon haben.

Josef Meinrad

1 Einleitung

Die Entwicklung der Agrarpolitik und Landwirtschaft in Österreich kann nach dem 2. Weltkrieg in eine produktionsfördernde Phase (1945 - 1951), produktionslenkende und absatzsichernde Phase (1952 - 1961), marktwirtschaftlich qualitätsorientierte (1962 - 1967), in die strukturpolitische Phase (1968 - 1970) sowie in die Epoche der Neuorientierung der Agrar- und Förderungspolitik nach 1970 gegliedert werden, wobei ab 1980 der Übergang in einen integral-ökologischen Abschnitt der österreichischen Landwirtschaftspolitik nachweisbar ist (POSCHACHER, 1984). Meilenstein dieser Entwicklung waren die Schaffung des Marktordnungssystems im Jahre 1958 für Getreide, Milch sowie Vieh und Fleisch, das Landwirtschaftsgesetz 1960, das Weingesetz 1961, das Siedlungsgrundsatzgesetz 1967, das Qualitätsklassengesetz 1969, das Viehwirtschaftsgesetz 1976 sowie die Verwirklichung des Bergbauernsonderprogramms 1972 bzw. der Grenzlandförderung 1974. Die produktionslenkenden, qualitätsfördernden und absatzsichernden gesetzlichen Grundlagen fanden in den 80er Jahren ihre Ergänzung durch ein Düngemittel- und Chemikaliengesetz sowie durch die Schaffung von Grundlagen für ein Bodenschutzkonzept.

2 Auswirkungen des bio-technischen Fortschritts

Biologisch-technisch sowie organisatorisch-mechanische Fortschritt der vielfältigsten Art haben in den letzten Jahrzehnten das Bild der europäischen Landwirtschaft grundlegend verändert. Weltweit gesehen wurde die Agrarproduktion - gemessen an Kalorien und Eiweiß - von 1940 bis 1980 etwa verdoppelt, wenn die für das Jahr 2000 prognostizierten 6,2 Milliarden Menschen ausreichend ernährt werden sollen, muß noch etwa derselbe Zuwachs in zwei Jahrzehnten erreicht werden. Dies ist eine gewaltige Aufgabe, doch erscheint es im Hinblick auf die vielfältigen Möglichkeiten, welche die Nutzung der Bio- und Gentechnologie ermöglichen, realistisch zu sein (REISCH, 1984).

Der Begriff "technischer Fortschritt" ist allerdings durch einen vieldeutigen und wenig exakten Sprachgebrauch belastet. Dieser Tatbestand ist einmal auf das komplexe Phäno-

men des technischen Fortschritts zurückzuführen und zum anderen durch seine dominierende Stellung im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß (WILLER, 1968).

Die Neuorientierung der Agrarpolitik ist weit über den Landwirtschaftsbereich hinaus von großer und internationaler Bedeutung. Ihr kommt auch eine Schlüsselstellung für die Umgestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu, also eine Schlüsselstellung auf dem Weg in das nächste Jahrtausend. Vordringlich ist: Ökonomie und Ökologie zu versöhnen, natürliche Lebensgrundlagen zu erhalten, nachwachsende Rohstoffe sinnvoll zu nutzen. Im Dreischritt Ethik-, Ordnungs- und Technologiepolitik werden daher die Wege zu einem die Lebensgrundlagen und Freiheitsrechte erhaltenden Zivilisationsstil einzuschlagen sein. Darauf haben sich sowohl die sieben Regierungschefs der bedeutendsten Industriestaaten auf ihrem letzten Weltwirtschaftsgipfel 1989 in Paris geeinigt, als auch die Konferenz der OECD, die im Mai 1987 ein grundlegendes Dokument zur Neugestaltung der Agrarpolitik verabschiedete.

Im Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) haben sich die vertragsschließenden Parteien zu einer liberalen Handelspolitik verpflichtet. Handelshemmnisse sollen abgebaut werden und die Erhebung von Zöllen eingeschränkt bleiben. GATT und OECD müssen sich aber bewußt sein, daß die soziale Aufgabe der Landwirtschaft nur erfüllt werden kann, wenn die inländische Produktion zumindest auf den Inlandsmärkten zu Preisen abgesetzt werden kann, bei denen die sich daraus ergebenden Einkommen oberhalb der Armutsgrenze liegen (WEINSCHENK, 1989).

3 Grundsätze der ökosozialen Agrarpolitik

Das bisherige Agrarsystem in Österreich gewährleistet zwar die regelmäßige und kontinuierliche Versorgung mit Lebensmitteln in ausreichender Quantität und Qualität, es ist aber nicht mehr in der Lage, die Überschüsse in den klassischen Produktionsparten wirksam zu senken, die öffentlichen Haushalte von den Verwertungskosten zu entlasten und zugleich die bäuerlichen Einkommen zu sichern (RIEGLER, 1989). Steuerzahler und Bauern werden in steigendem Ausmaß mit den Kosten der Überschußverwertung belastet.

3.1 Die Produktionsentwicklung

Wie vordringlich eine Neuorientierung der agrarischen Produktionspolitik in Österreich ist, wird durch den Produktionsfortschritt in der Landwirtschaft der letzten 30 Jahre eindrucksvoll aufgezeigt.

- Die Zahl der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft hat sich von 750 300 (1959) auf 235 100 (1988) vermindert, die Agrarquote sank von 23,7 auf 7,2 %.

- Obwohl das Ackerland in diesem Zeitraum flächenmäßig um fast 13 % auf 1,44 Mill. ha zurückging, die Wiesenflächen um 7 % auf 960 812 ha abnahmen und die landwirt-

schaftliche Nutzfläche insgesamt um 12,4 % auf 3,55 Mill. ha reduziert wurde, hat sich die gesamte Ertragsleistung stark erhöht.

- Von 1959 bis 1988 stieg zum Beispiel die Milcherzeugung um fast 21 % auf 3,35 Mill. t; die Milchlieferleistung in die Molkereien nahm um 53 % auf 2,22 Mill. t zu. Die Rinderproduktion erhöhte sich in diesem Zeitraum um fast 62 % auf 683 500 St., die Schweineerzeugung um 80,5 % auf 5,20 Mill. St.

- Die Getreideernte stieg um 112,4 % auf 3,66 Mill. t. Seit einigen Jahren müssen die Erträge von etwa 200 000 ha Getreide in den Export gebracht werden. 1988 waren zur Aufrechterhaltung des Brotgetreidemarktes 3,4 Mrd. Schilling Marktordnungsausgaben notwendig.

- Die Gesamtkosten des Marktordnungssystems, das in Österreich derzeit in heftiger Kritik steht, expandierten innerhalb von 10 Jahren um mehr als das Doppelte, nämlich von rd. 4 Mrd. Schilling (1979) auf fast 8,8 Mrd. Schilling 1988.

3.2 Konkrete Reformvorhaben der ökosozialen Agrarpolitik

A. Korrektur der Produktionsstruktur

Eine neue Agrarstrategie für die Ackerfläche war in Österreich dringend notwendig. Die langfristige Absicherung von Alternativproduktionen erforderte ihre Wettbewerbsverbesserung gegenüber Getreide und Mais. Mit der Förderung von Ökologieflächen und dem Anbau von Ölsaaten sowie Eiweißpflanzen wurde ein wichtiger Schritt zur notwendigen Produktionsstellung getan. Die im ökosozialen Agrarkonzept vorgesehene Ausweitung der Anbauflächen von Alternativkulturen mit dem Ziel, die Inlandsversorgung mit pflanzlichen Fetten und Ölen zu verbessern (Selbstversorgungsgrad 1978/79: 3 %, 1987/88: 30 %) sowie den Getreidemarkt zu entlasten, konnte teilweise erreicht werden. 1988 wurden 111 460 ha Alternativen angebaut.

Außerdem wird in Österreich versucht, die Erzeugung von "Rapsdiesel" für die bäuerliche Eigenversorgung und für den Treibstoffmarkt zu forcieren sowie den zielstrebigen Ausbau von Energieholzanlagen und deren wirtschaftlichen Verwertung durch Hackschnitzelheizungen zu intensivieren.

B. Marktordnung verbessert

Das Marktordnungssystem für Milch, Getreide, Vieh und Fleisch steht in Österreich in öffentlicher und widersprüchlicher Diskussion. Die Liberalisierung der Marktordnung erfolgte vor allem auch im Hinblick auf den angestrebten Beitritt zum EG-Binnenmarkt. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei gleichzeitiger Erhaltung der Preis- und Absatzsicherheit für die Erzeuger von Milch und Getreide, die Entbürokratisierung sowie notwendige Strukturverbesserungen und mehr Beweglichkeit im Richtmengensystem waren die Grundüberlegungen der Marktordnungs-Gesetznovelle 1988.

Die ökosoziale Komponente dieser Maßnahme kommt in der Durchführung einer freiwilligen Lieferrücknahmeaktion (31 000, Lieferanten entlasteten den Milchmarkt um 78 000 t), mehr Marktorientierung sowie durch die Abgabe auf Düngemittel (Bodenschutzabgabe) zum Ausdruck¹⁾.

Die ökosoziale Agrarpolitik hat sich in den letzten Jahren auch der Problematik der (industriellen) Massentierhaltung angenommen. In Österreich dominiert die bäuerliche Tierhaltung in Klein- und Mittelbetrieben.

Es besteht ein Verbot der Verwendung von Hormonen nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetz, wobei im Rahmen der Fleischuntersuchung streng kontrolliert wird. Bei jeder Schlachtung von Kälbern ab einem Umfang von 10 Stück pro Verkaufsbetrieb werden in Österreich Rückstandsuntersuchungen vorgenommen, so daß ein Hormoneinsatz praktisch unmöglich gemacht wird²⁾.

Als flankierende Maßnahme zur Milchmarktordnung führt das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft seit 1. Januar 1979 eine Aktion zur Förderung der Mutterkuhhaltung durch (1988: 4 500 Betriebe etwa 30 000 Mutterkühe). Systemänderungen sind aber unvermeidbar. Von "freien Bauern" in Österreich (STEGE, 1988) ist kaum noch etwas übrig.

C. Neukonzeption der Agrarförderung

Die Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen, die Notwendigkeit, öffentliche Gelder effizient einzusetzen und die Wettbewerbsfähigkeit der bäuerlichen Betriebe zu stärken, erfordern eine ständige Anpassung des landwirtschaftlichen Förderungskonzeptes. Die Förderungspolitik des Bundes soll außerdem weitgehend im Einklang mit den Marktbedingungen und der Umwelt stehen sowie eine sinnvolle Extensivierung landwirtschaftlicher Flächen erleichtern. Derzeit wird das einzel- und überbetriebliche Förderungskonzept des Bundes auch unter Einbeziehung von Meinungen und Kritikpunkten betroffener bäuerlicher Familien mittels Umfrage eingehenden Beratungen unterzogen.

Auf der Grundlage des neuen Landwirtschaftsgesetzes 1988, das starke ökosoziale Signale setzt und verbindlich den Schutz von Boden, Wasser und Luft normiert sowie erstmals auch eine Verankerung von Direktzahlungen an Betriebe in benachteiligten Regionen enthält, sieht der Grüne Plan für das Jahr 1990 ein koordiniertes, wirksames und problembezogenes Förderungsprogramm für die Bergbauern- und Grenzlandregionen vor, Schwerpunkte sind auch die Förderung von Innovationen und der Qualitätsproduktion.

1) Die Bodenschutzabgabe beträgt: Stickstoff (N) 5 S/100 kg Reinnährstoff; Phosphor (P_2O_5) 3 S/100 kg; Kali (K_2O) 1.50 S/100 kg.

2) Nach dem derzeit geltenden Viehwirtschaftsgesetz 1983 (zuletzt geändert durch BGBI. Nr. 332/1988) benötigen die Inhaber von Betrieben, in denen mehr als 100 Mastrinder oder 30 Kühe (ab 1988 50 Stück bei Betrieben ohne Einzelrichtmenge) oder 400 Mastschweine oder 50 Zuchtsauen oder 130 Mastkälber oder 22 000 Masthühner oder 10 000 Legehennen oder 22 000 Junghennen oder 8 000 Truthähne gehalten werden, eine Bewilligung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft.

Die Schwerpunkte der agrarökonomischen Forschung umfassen derzeit Projekte zur möglichst objektiven und konsensfähigen Quantifizierung nicht marktmäßig abgegotener Leistungen der Land- und Forstwirtschaft, um in Zukunft die Möglichkeit zu haben, der Landwirtschaft die Erhaltung der Kultur- und Erholungsregionen abzugelten, ohne dabei auch negative externe Leistungen der Agrarwirtschaft unberücksichtigt zu lassen³⁾.

D. Legistische Maßnahmen

Das Bundesverfassungsgesetz (BVG Nr. 491/1984) hat den umfassenden Umweltschutz als Staatsziel festgesetzt und Bund, Länder und Gemeinden einbezogen.

Die von den Ländern wahrgenommene Zuständigkeit für den Schutz des Bodens vor schädigenden Stoffen hat sich in Klärschlammgesetzen und Bodenschutzgesetzen manifestiert. Regelungen auf dem Gebiete der Klärschlammausbringung sind bisher in Vorarlberg, Niederösterreich, Steiermark, Kärnten und Oberösterreich ergangen. In anderen Bundesländern stehen derartige Gesetze und Verordnungen in Ausarbeitung. Zu erwähnen ist auch das Chemiekaliengesetz, mit dem ein modernes Instrument hinsichtlich der Verwendung von Giften in der Landwirtschaft geschaffen wurde.

Im Rahmen des umfassenden Bodenschutzkonzeptes des Bundes wurde 1985 ein Düngemittelgesetz erlassen und im Landwirtschaftsgesetz 1988 die ökosoziale Agrarpolitik in den Zielkatalog (§ 1) aufgenommen. Der Entwurf eines modernen Pflanzenschutzmittelgesetzes nur mehr mit befristeten Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln wird in absehbarer Zeit dem Parlament zur Behandlung zugeleitet.

4 Ausblick

Genau 96 % der Bevölkerung halten eine eigenständige österreichische Landwirtschaft für sehr wichtig. Bei einem Zusammenbruch der österreichischen Landwirtschaft befürchten

- 75 % der Bevölkerung eine starke Verteuerung der Lebensmittel;
- 62 % eine unsichere Versorgung mit Lebensmitteln und
- 57 % eine Verschärfung der Arbeitslosigkeit.

Die Österreicher wissen somit um die wichtigsten direkten und indirekten Leistungen der Land- und Forstwirtschaft Bescheid.

Zur Steuerung des technisch-biologischen Fortschritts in der Landwirtschaft wird das ökosoziale Agrarkonzept international zur Diskussion gestellt und zusammenfassend folgendes hervorgehoben:

3) Im Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (1985), S. 368 heißt es: "Die Vergütung externer Leistungen der Landwirtschaft kann somit eine effiziente Allokation fördern, weil mit ihrer Hilfe private und soziale (Kosten) Erträge bei den Wirtschaftssubjekten berücksichtigt werden."

- Mit der Einführung der Kontraktaktion im Getreidebau sowie der Richtmengenregelung bei Milch wurden Adaptionen am autonomen bio-technischen Fortschritt vorgenommen.

- Die Bestandsgrenzen für die tierische Erzeugung sowie die Bodenschutzabgabe setzen eindeutige Signale in Richtung bäuerlicher Landwirtschaft und eines maßvollen Düngemiteleinsatzes.

- Die Modernisierung wichtiger Betriebsmittelgesetze verfolgt das Ziel, Düngemittel- und Pflanzenschutzmittel sachgerecht, ökonomisch sinnvoll und für den Konsum von Ernährungsgütern bedenkenlos anwenden zu können.

- Die Förderung des biologischen Landbaus, der Direktvermarktung sowie der Qualitätsverbesserung von Agrarprodukten soll Naturverbundenheit und bäuerlichen Produktionsmethoden noch stärker zum Durchbruch verhelfen; eine Abgrenzung zu Massenerzeugnissen aus industrieller Landwirtschaft wird angestrebt.

- Alternativen in der Tier- und Pflanzenproduktion vermindern Überschüsse, lockern die starren Fruchtfolgen auf und füllen Marktnischen.

- Forschungsschwerpunkte zur Quantifizierung nicht marktmäßig abgegoltener Leistungen der Land- und Forstwirtschaft unterstützen die Neuorientierung der Agrar- und Förderungspolitik.

- Die Bergbauernpolitik mit Direktzahlungen (1988: 498 Mill. Schilling für 54 461 Betriebe) sowie Förderungsmaßnahmen in benachteiligten Regionen (1988: 102 Mill. Schilling Investitionszuschüsse, 678,3 Mill. Schilling zinsverbilligte Kredite) leisten einen wichtigen Beitrag für eine flächendeckende Landbewirtschaftung (Grüner Bericht 1988).

Die Grundpfeiler der ökosozialen Agrarpolitik als Vorreiter des Umdenkens sind daher:

Der bäuerliche Betrieb ist die Basis,
Qualität ist Trumpf,
Wissen ist der Schlüssel,
der Markt entscheidet,
mit der Natur überleben.

Literaturverzeichnis

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft: Grüner Bericht 1988. - Wien 1989.

POSCHACHER, G.: Entwicklung und Zukunftsaspekte der österr. Agrarförderung. - Dissertation, Wien 1984.

REISCH, E.: Entwicklungstendenzen des biologischen Fortschritts und seine Auswirkungen auf die Agrarwirtschaft der Industrie- und Entwicklungsländer. - Agrartagung 1984, Sonderausgabe der Zeitschrift Förderungsdienst, Wien 1984.

RIEGLER, J.: Wege und Perspektiven der österr. Landwirtschaft für die Neunziger Jahre. - Chance Landwirtschaft, Wien 1988.

STEGER, G. (Hrsg.): Grünbuch - Krise und Perspektiven der österreichischen Landwirtschaft. - Wien 1988.

WEINSCHENCK, G.: Kritische Bemerkungen zum freien Welthandel mit Agrarprodukten. - Agrarwirtschaft 38 (1989), H. 8.

WILLER, H.: Technischer Fortschritt in der Landwirtschaft. - Hamburg/Berlin 1967.