

Die Modernisierung der Landwirtschaft. Ein Vergleich der Agrarpolitik Deutschlands und Österreichs nach 1945

Melanie Kröger

Abstract – Ausgangspunkt des Beitrags ist eine vergleichende sozialwissenschaftliche Untersuchung der Agrarpolitik in Deutschland und Österreich, in deren Mittelpunkt die Agrarmodernisierung sowie die Suche nach konkreten alternativen Entwicklungspfaden der Landwirtschaft in modernen Gesellschaften stehen. Zwei idealtypische Paradigmen der Entwicklung der modernen Landwirtschaft lassen sich unterscheiden: *Neo-Modernisierung* auf der einen und *reflexiv-nachhaltige Modernisierung* auf der anderen Seite. Während die österreichische Agrarpolitik nach 1945 wesentlich durch ein alternatives Verständnis einer modernen Landwirtschaft, ihrer Aufgaben und Funktionen, bestimmt wurde, erlangen Nachhaltigkeit und Multifunktionalität der Landwirtschaft auch in der GAP und in der deutschen Landwirtschaftsförderung zusehends Relevanz.

EINFÜHRUNG

Die Agrarpolitik ist seit geraumer Zeit in Bewegung. Die aktuelle Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), die sog. Luxemburger Beschlüsse von 2003, ist einzureihen in einen umfangreichen Reformprozess, der vor nunmehr 20 Jahren seinen Anfang nahm. Mit der Einführung der Milchquote und der Neuausrichtung der Strukturpolitik Mitte der 1980er Jahre wurden bisherige Grundzüge der europäischen Agrarpolitik grundlegend modifiziert. Die MacSharry-Reform leitete einen Reformprozess ein, für den rückblickend das Urteil Paradigmenwechsel zutreffend ist. Es stellt sich die Frage, wie dieser (sozial-)wissenschaftlich zu fassen und zu beschreiben ist. Gefragt wird, welche unterschiedlichen agrarpolitischen Entwicklungslinien im Vergleich auszumachen sind, inwiefern sich die beiden Länder hinsichtlich der Agrarmodernisierung unterscheiden und welche allgemeinen Schlüsse für die weitere Entwicklung gezogen werden können. Bezugspunkt für den Vergleich bildet ein modernisierungstheoretisch fundiertes Konzept einer nachhaltigen Entwicklung.

METHODISCHER ANSATZ

Als methodischer Ansatz der diesem Beitrag zugrundeliegenden Dissertation (Kröger, 2006) wurde der in der Politikfeldanalyse populäre Ansatz der vergleichenden Politikforschung gewählt. Durch das Herausarbeiten von Gemeinsamkeiten und Unterschieden im Ländervergleich können Maßstäbe zur Beurteilung politischer Prozesse gewonnen werden. Ziel ist es insbesondere Lösungsmuster und Vorbilder für bestimmte politische Problemlagen zu erkennen sowie Prognosen

für zukünftige Entwicklungen zu erstellen. (Beyme, 1988; Naßmacher, 1991)

ZWEI IDEALTYPEN DER MODERNEN LANDWIRTSCHAFT

Es lassen sich zwei idealtypische Paradigmen der Entwicklung der modernen Landwirtschaft unterscheiden:

1. Die *Neo-Modernisierung*, die dem Leitbild der Industrialisierung und Globalisierung untersteht. Landwirtschaft wird als eigentlich überkommene Wirtschafts- und Lebensform angesehen, deren primäre Funktion die möglichst kostengünstige Bereitstellung von Rohstoffen zur industriellen Weiterverarbeitung ist. Ziel der Politik sollte es sein, den Strukturwandel und damit die (globale) Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu forcieren.

2. Die *reflexiv-nachhaltige Modernisierung*, in deren Mittelpunkt die Multifunktionalität der Landwirtschaft steht. Landwirtschaft wird als "moderner" Sektor gesehen, der vielfältige gesellschaftliche Aufgaben übernehmen kann. Neben die Produktion von Lebensmitteln und Rohstoffen tritt die „Entwicklung des ländlichen Raums“: das Spektrum reicht von der Entwicklung und Pflege der Kulturlandschaft, über die Förderung der biologischen Vielfalt bis hin zur Bereitstellung von neuen landwirtschaftsnahen Arbeitsplätzen. Aus dieser Perspektive ist eine nachhaltige Landwirtschaft gerade auch in einer modernen Gesellschaft möglich und notwendig. Aufgabe der Politik ist es, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Landwirtschaft diesen erweiterten Funktionen gerecht werden kann.

AGRARPOLITISCHE PHASEN IM VERGLEICH

Im Rahmen meiner Dissertation habe ich die konkrete Ausprägung dieser Paradigmen anhand zweier Länderstudien beleuchtet. Wesentliches Ergebnis der Länderstudien ist die Identifizierung von jeweils fünf agrarpolitischen Phasen:

Tabelle 1: Agrarpolitische Phasen in Deutschland

1945-1952	Hunger- u. Mangelphase
1952-1963	Stabilisierungs- u. Modernisierungsphase
Mitte 60er – Mitte 80er	Strukturpolitische u. selektive Phase
Mitte 80er – Beginn 90er	Phase der Umorientierung
Beginn 90er – Gegenwart	Reformphase/Dualisierung der Landwirtschaft (-spolitik)

Tabelle 2: Agrarpolitische Phasen in Österreich

1945-1952	Hunger- u. Mangelphase
1952-1970	Stabilisierungs- u. Modernisierungsphase
Beginn 70er – Mitte 80er	Phase der differenzierten u. ambivalenten Agrarpolitik
Mitte 80er – Mitte 90er	Phase der öko-sozialen Agrarpolitik
Mitte 90er – Gegenwart	Phase der EU-Mitgliedschaft

Während die ersten beiden Phasen der österreichischen und deutschen Agrarpolitik nach dem 2. Weltkrieg durchaus vergleichbar waren, lässt sich gegen Mitte bzw. Ende der 1960er Jahre eine grundsätzlich unterschiedliche Entwicklung in beiden Ländern ausmachen: Während in Deutschland der Schwerpunkt der agrarpolitischen Förderungen auf der Steigerung von Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und der aktiven Forcierung des Strukturwandels lag, erlangte dieser Ansatz in Österreich keine vergleichbare Relevanz. Zu Beginn der 1970er Jahre wurde in Österreich die Bergbauernpolitik wesentlich erweitert. Im weiteren Verlauf erlangte diese, die benachteiligten Regionen betreffende Politik, zunehmende Bedeutung. Die 1970er Jahre lassen sich im Falle Deutschlands als Hochphase des klassischen Modernisierungsparadigmas bezeichnen. Die Förderung konzentrierte sich auf die sog. "entwicklungsfähigen Betriebe" und damit auf landwirtschaftliche Gunstregionen. Agrarpolitik wurde zusehends aus der Perspektive begünstigter Regionen und Betriebe gemacht. Im Gegensatz dazu erlangte in Österreich die Politik für benachteiligte Regionen zunehmend Gewicht. Nicht die wenigen strukturell begünstigten Betriebe wurden strukturell unterstützt, sondern zunehmend das Gros der kleinen und mittleren Bergbauernbetriebe, welche potenziell stärker multifunktional ausgerichtet sind als hochgradig rationalisierte und spezialisierte Betriebe. Im Falle Österreichs lässt sich somit ein anderes Modernisierungsparadigma konstatieren.

DISKUSSION UND ZUSAMMENFASSUNG

Die Ergebnisse der Länderstudien zusammenfassend, ist in den letzten Jahren ein agrarpolitischer Paradigmenwechsel hin zur Förderung und Entwicklung einer reflexiv-nachhaltigen Landwirtschaft feststellbar. Im Falle Österreichs kann sogar festgehalten werden, dass die Agrarpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ganz wesentlich durch ein derart "alternatives" Verständnis der Aufgaben und Funktionen der Landwirtschaft in der modernen Gesellschaft bestimmt wurde. Generell gilt, dass Modernisierungsprozesse ambivalent und paradox sind und keineswegs eindeutig, linear und vorhersehbar. Auch die "moderne" Landwirtschaft ist durchsetzt von unmodernen, traditionellen und vermeintlich überkommenen Rudimenten und Elementen. Die beiden Länder verweisen in unterschiedlicher Art auf mögliche Weiterentwicklungen der GAP und der europäischen Landwirtschaft. Es lässt sich eine Dualisierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik konstatieren, die in der aktuellen Reform angelegt ist.

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht stellt der agrarpolitische Paradigmenwechsel, der seit Ende

der 1980er Jahre eingeläutet und in den 1990er Jahren verstärkt wurde und der im Zuge der BSE-Krise einen neuerlichen Schub erhielt, eine konsequente und logische Entwicklung dar. Die Modernisierung der Landwirtschaft im Sinne eines recht pauschalen "mehr Markt", "mehr Technik", "mehr Strukturwandel" verlief lange Zeit nahezu unbeeinflusst von gesellschaftlichen Einflüssen. Mit dem Aufkommen von Krisen und Lebensmittelskandalen und der zunehmenden Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlagen fand eine Thematisierung und Politisierung der Landwirtschaft statt, die sich sukzessive in Änderungen der Förderpolitik niederschlug. Die jüngste bundesdeutsche Agrarpolitik stellt somit ein Beispiel für die Reflexivität politischer und gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse im Sinne Becks (Beck, 1993) dar.

LITERATUR

- Beck, U. (1993). Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beyme, K. v. (1988). Der Vergleich in der Politikwissenschaft. München/Zürich: Piper.
- Kröger, M. (2006). Die Modernisierung der Landwirtschaft. Eine vergleichende Untersuchung der Agrarpolitik Deutschlands und Österreichs nach 1945. Dissertation. Berlin: Logos.
- Naßmacher, H. (1991). Vergleichende Politikforschung. Eine Einführung in Probleme und Methoden. Opladen: Westdeutscher Verlag.