Die Milchwirtschaft in Österreich – ein Beispiel für sozio(-technische) Transformation

Markus Schermer, Institut für Soziologie, Forschungsschwerpunkt Berglandwirtschaft, Universität Innsbruck

Zusammenfassung

Zwischen 1985 und 1995 fand ein weitgehender Umbau des österreichischen Milchwirtschaftssystems, von einer Versorgungswirtschaft zur liberalen Marktwirtschaft, statt. Dies stand in engem Zusammenhang mit dem Beitritt Österreichs zur EU. Über Diversifizierungsstrategien der ökosozialen Agrarpolitik konnte sich die Österreichische Milchwirtschaft mit Qualitätsproduktion behaupten. Der Beitrag zieht das sozio-technische Konzept der ‚Transition Theory‘ heran um zu zeigen, wie das Zusammenspiel zwischen Veränderungen auf der exogenen Ebene der ‚Landschaft‘ und sozio-technischen Innovationen in ‚Nischen‘ das dazwischenliegende ‚Regime‘ verändern kann. Die Transformation betrifft die gesamte Wertschöpfungskette von Produktion bis Konsumption und ist gerade im Lebensmittelbereich durch Änderungen im Bereich der Regulierungen wie auch der sozialen Praktiken gekennzeichnet.

The Dairy System in Austria – an Example for a Socio-technical Transformation

Abstract:

In preparation to EU-accession the Austrian dairy sector witnessed a complete restructuring and the transition from a post war economy of provisioning to a liberal market economy. The concept of eco-social agricultural policy functioned as a catalyst. Calling for diversification on the producer level, it prepared ground for organic production and direct marketing initiatives. The case makes a good example to employ Transition Theory for the analysis of the interplay of ‘landscape’, ‘regime’ and ‘niche’ developments. The contribution follows consequences of the realignment through the entire supply chain and shows the impact of regulatory interventions as well as of social practices.

Kurzbiographie:

Markus Schermer ist seit 2004 am Institut für Soziologie der Universität Innsbruck als Agrarsoziologe tätig. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich gesellschaftlicher Entwicklungen in Lebensmittelproduktion und –konsum, territorialen Ansätze der Regionalentwicklung und dem Wandel der Kulturlandschaft im Berggebiet. Er ist stellvertretender Leiter des universitären Forschungszentrums Berglandwirtschaft.

Keywords:

Agrar-und Ernährungssoziologie, Transition Theory, Regulierung, soziale Praxis,

Keywords (English)

Agro-food studies, dairy system, transition theory, regulatory system, social practices,

Einleitung

In kaum einem anderen Feld wird der gegenwärtige Wandel der Gesellschaft deutlicher sichtbar als in der Veränderung des Lebensmittelsystems. Essen, als grundlegende Bedürfnisbefriedigung, spiegelt gesellschaftliche Verhältnisse aller Stufen, entlang der Kette der agrarischen Urproduktion über die Verarbeitung bis zum Konsum und darüber hinaus zum Lebensmittelabfall und der Lebensmittelverschwendung, wieder. Zudem ist Lebensmittelherstellung und -konsum ein ‚soziales Totalphänomen‘ (Mauss, 1999), das moralische, kulturelle, ökonomische und ökologische Dimensionen vereint.

In Österreich weist das Ernährungssystem in den letzten Jahrzehnten einen radikalen Umstellungsprozess vom Versorgungssystem der Nachkriegszeit hin zu einer globalisierten Marktwirtschaft auf. Innerhalb dieses Systems ist es insbesondere die Milchwirtschaft, die diesen Wandel verdeutlichen kann. So behauptet Dipl.Ing. Werner Weihs, der im geschäftsführenden Ausschuss des Milchwirtschaftsfonds für die Arbeiterkammer Wien tätig war, dass in den 1970er Jahren lediglich fünf verschiedene Käsesorten am Markt gewesen seien (Klug und Vas 2011). Diese Aussage macht den Unterschied zum gegenwärtigen (Über-)Angebot an Milchprodukten deutlich.

Der vorliegende Beitrag versucht diesen Wandel nachzuzeichnen und daraus einige allgemeine Ergebnisse für Transformationen im Lebensmittelbereich abzuleiten. Wir leben derzeit in einer multiplen Krise (Houtart 2010), die einen profunden und nachhaltigen Umbau des Gesamtsystems, auch und insbesondere des Lebensmittelsystems unausweichlich erscheinen lässt. Der hier vorgestellte Systemwechsel in der österreichischen Milchwirtschaft ist weitgehend abgeschlossen, mit dem Ende der Milchkontingentierung im Frühjahr 2015 wird aber eine weitere Erschütterung, zumindest auf der Ebene der Urproduktion, erwartet. Die Analyse der Prozesse kann möglicherweise Hinweise geben, wie Prozesse der Umstellung im Ernährungssystem prinzipiell ablaufen und wie wir auf die gegenwärtigen Herausforderungen reagieren können.

Die Theoretische Perspektive der Transition Theory¹

In der Literatur finden sich verschiedene theoretische Ansätze, die für die Analyse von Transformationsprozessen im Lebensmittelsystem geeignet sind und bereits dazu verwendet wurden. Mit Hilfe des Food Regime Ansatzes (Friedmann und McMichael 1998) lassen sich langfristige Veränderungsprozesse aus einer regulationstheoretischen Perspektive analysieren. Der in diesem Beitrag untersuchte Wandel kann im Übergang vom zweiten zum dritten Lebensmittelregime verortet werden (Schermer 2014). Die Theorie der Food Regime konzentriert sich jedoch auf die Beschreibung und Analyse der Lebensmittelregime, die makropolitischen Auslöser für einen Regimewechsel, sowie den Prozess der Rekonfiguration des Akkumulationsregimes danach. Der direkte Prozess der Systemtransformation an sich steht aber dabei nicht im Zentrum.

Die ‚Akteur Netzwerk Theorie‘ (ANT) bildet einen weiteren Ansatz, Transformationen im Lebensmittelsystem zu analysieren (Brand 2006, Wiskerke und Roep 2012, Forney und Häberli 2015). Das Besondere an der Perspektive der ANT besteht darin, dass menschliche und nichtmenschliche Akteure gleichermaßen Netzwerke bilden und Veränderungsprozesse über Skalen und Ebenen hinweg beeinflussen. So postuliert Latour (2007) die Aufhebung der Dichotomien zwischen technischen, menschlichen und natürlichen Entitäten ebenso, wie zwischen der Mikro- und der Makroebene und verlangt ihre möglichst vorurteilsfreie symmetrische Behandlung. Im vorliegenden Beitrag stellt sich hingegen die Frage, ob der Umbau zu einer ‚nachhaltigen‘ Gesellschaft über Reformen ‚von oben‘, die eine Verhaltensweise reglementieren, oder durch Veränderungen des individuellen Verhaltens, also ‚von unten‘ herbeigeführt werden kann. Es geht also gerade darum, zu untersuchen, wie Entwicklungen auf der Makroebene (Gegen-)Reaktionen auf der Mikroebene herbeiführen und über Rückkoppelungseffekte Veränderungen auslösen, die schließlich zu einem Systemwechsel führen. Um dies betrachten zu können, müssen die Ebenen analytisch getrennt bleiben.

Dafür erscheint die Mehrebenenperspektive der Transition Theory (Geels 2004; Geels und Schot, 2007) in besonderem Maße geeignet. Dieser theoretische Ansatz liefert ein analytisches Modell um zu erklären, wie Systemänderungen zustande kommen und durch

¹ Ich bleibe im Rahmen dieses Beitrags beim englischen Ausdruck ‚Transition Theory‘, da sich in der deutschsprachigen Literatur der Techniksoziologie bisher keine entsprechende Übersetzung findet.

welche Prozesse sie gesteuert werden. Die Transition Theory kommt aus den ‚Science and Technology Studies (STS)‘ und analysiert den strukturellen Wandel sozio-technischer Systeme und die Rolle von Innovationen bei diesem Prozess. Struktureller Wandel ist dabei in ein Umfeld eingebettet, welches technische Innovationen ebenso einschließt wie ökologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse. Im Sinne der Theorie der Strukturierung von Giddens (1979) wird Struktur nicht als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten gesehen. Struktur ist in einem dualen Prozess in das Handeln eingebettet und stellt gleichzeitig Resultat und Bedingung von Handlung dar (Geels und Schot 2007).

Die Transition Theory unterscheidet eine übergeordnete exogene Ebene der ‚Landschaft‘ von der Ebene des ‚Regimes‘ und der Ebene der ‚Nischen‘ in der technische und soziale Innovationen entstehen (Geels 2004, Elzen et al. 2004). Figur 1 zeigt dieses Modell in einer graphischen Repräsentation.

Fig 1 Die Mehrebenenperspektive der Transition Theory

Quelle: Geels 2004²

² Diese Abbildung gilt als Standarddarstellung in der Literatur zur Transition Theory und wird daher hier im englischen Original verwendet.

Das Regime ist die zentrale Beobachtungseinheit auf einer Mesoebene. Der Regimebegriff bezeichnet hier eine spezifische Konfiguration von sozialen, technischen, wirtschaftlichen, politischen und ökologischen Elementen, die so eng miteinander verknüpft sind, dass sie gesellschaftliche Prozesse steuern. Regime sind relativ stabil und weisen Pfadabhängigkeiten in ihren Steuerungsmechanismen auf. In unserem Beispiel stellt die spezifische Konfiguration von Regulierungsinstitutionen (wie dem Milchwirtschaftsfonds), agrarpolitischen Entscheidungsträgern, Marktpartnern (wie Supermärkten) gemeinsam mit Technologien etc. ein Regime dar, das eine bestimmte Leistung, zum Beispiel die Versorgung mit Milch und Milchprodukte, erbringt.

Auf der Makroebene ist das Regime in eine sozio-technische Landschaft eingebettet. Entwicklungen auf der Ebene der Landschaft stehen außerhalb der unmittelbaren Einflussosphäre der Akteure auf der Regimeebene. Dazu gehören Prozesse des allgemeinen kulturellen, demographischen oder klimatischen Wandels und der politisch-institutionelle Strukturwandel, wie zum Beispiel die Europäische Integration oder die globale Handelsliberalisierung durch WTO-Verhandlungen. Diese Veränderungen üben ebenso wie dominante Diskurse, wie zum Beispiel der ‚ökologische Imperativ‘ einer nachhaltigen Entwicklung (Jonas 1979), Druck auf die Stabilität des Regimes aus und erfordern Anpassungen.

Auf der Mikroebene dieses Systemzusammenhangs stehen die Nischen im Fokus. Hier werden sozio-technische Innovationen erprobt. Das können in unserem Beispiel der ökologische Landbau oder neue Erzeuger-Verbraucherkooperationen sein. In der Nische können sich neue technologische und institutionelle Strukturen entwickeln, die das Potenzial besitzen, in das dominante Regime einzudringen (oder eingebaut zu werden) und seine Struktur zu verändern.

Die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Ebenen sind entscheidend für die Transformation von Regimen. Krisen auf der Landschaftsebene lösen Regimeübergänge aus, indem sie das dominante Regime soweit destabilisieren, dass es bereit ist, alternative Ansätze, die in den Nischen entwickelt wurden, aufzunehmen. Regime werden offen für Änderungen, wenn der steigende Anpassungsdruck, ausgelöst durch Veränderungen auf der Landschaftsebene (z.B. globaler Klimawandel, soziokulturelle, politische oder institutionelle Veränderungen), mit dynamischen Entwicklungen in sozio-technischen Nischen zusammentrifft. Sind die alternativen Lösungsansätze bereits zu einem gewissen Grad

erprobt, dann können sie einen Prozess von Strukturanpassungen auslösen, der sich schließlich als neue Konfiguration, in der die ehemaligen Nischen als integrale Bestandteile eines veränderten Regimes fest etabliert sind, stabilisiert. Dieser Prozess wird in der englischsprachigen Literatur als ‚Transition³‘ bezeichnet.

Die Entwicklung von technischen und sozialen Innovationen in Nischen, kann durch deren Abschirmung von Markteinflüssen unterstützt werden (Smith und Raven 2012). Manchmal wird von Teilen des Regimes durch die Bereitstellung von geschützten Räumen (sogenannten ‚protected spaces‘) als Teil eines strategischen Nischenmanagements (Kemp et al. 1998) die Entstehung innovativer Milieus aktiv gefördert, um im Bedarfsfall Alternativen zur Auswahl zu haben. Ob diese Innovationen schlussendlich eine Chance bekommen in die Regimeebene vorzudringen, hängt einerseits davon ab, in wieweit sie sich bereits konsolidiert haben und andererseits, welche Selektionsbedingungen für die Wahl der verschiedenen alternativen Ansätze herrschen.

Die Theorie versucht also zu erklären, wie Pfadabhängigkeiten und Lock-in Effekte, die über die Interessen verschiedener sozialer Gruppen, Konsummuster, Infrastruktur, rechtliche Rahmenbedingungen etc. das Regime stabilisieren, von Entwicklungen auf der (globalen) Ebene der Landschaft aufgebrochen werden und mit alternativen Ansätzen in den Nischen interagieren. Dabei wird häufig der Fokus darauf gelegt, wie der Übergang zu einem nachhaltigeren System erreicht werden kann.

Der vorliegende Artikel untersucht die Veränderung des österreichischen Lebensmittelsystems am Beispiel der Milchwirtschaft, mithilfe dieses analytischen Konzeptes. Die Veränderungen im österreichischen Milchwirtschaftssystem erfolgten in Zusammenhang mit der Einführung der ‚ökosozialen Agrarpolitik‘. Mitte der 1980er Jahre war das ein mutiger und europaweit beispielgebender Versuch Landwirtschaft nachhaltiger zu gestalten. Das Fallbeispiel kann aber auch Rückschlüsse auf Besonderheiten in der Anwendbarkeit der Transition Theory für die Analyse von Prozessen in der Lebensmittelwirtschaft geben und notwendige Erweiterungen aufzeigen.

³ In der deutschsprachigen Literatur zu Techniksoziologie werden die Begriffe Transition und Transformation häufig gleichgesetzt. Ich verwende hier vorwiegend den Begriff der Transformation, da er als umfassender Veränderungsprozess verstanden wird. Für eine fundierte Diskussion der Begriffsdefinitionen von Transformation und Transition siehe Brand (2014).

Die Transition Theory entwickelte sich aus einer kritischen Betrachtung der Rolle technischer Innovationen auf soziale Prozesse und untersuchte vorrangig Veränderungen im Transport- oder Energiewesen. Erst in jüngerer Zeit wird dieser Ansatz vermehrt auch auf Veränderungen im Lebensmittel- und Ernährungssystem angewandt. So wurde die Transition Theory bereits zur Analyse von Innovationen im Agrarsystem, besonders der Entwicklung des biologischen Landbaues (z.B. Smith 2006 oder Lamine 2011) verwendet. Ein relativ junges Feld ist die Anwendung zur Analyse von alternativen Lebensmittelnetzwerken (z.B. Brunori et al. 2011, Spaargaren et al. 2012). Auch hier finden sich häufig Forschungen, die sich normativ damit beschäftigen, wie das gegenwärtige Nahrungsregime nachhaltiger und damit resilient⁴ gegenüber zukünftigen Erschütterungen gestaltet werden kann.

Insgesamt wurde das Lebensmittelsystem in den Transition Studies bisher jedoch relativ stiefmütterlich behandelt. Eine quantitative Analyse internationaler peer reviewed Journals zu Transition Studies ergab, dass sich von über 500 Artikeln, die in die Analyse einbezogen wurden, 36% mit Energie aber nur 3% mit dem Lebensmittelsektor beschäftigten (Markard et al. 2012). Clare Hinrichs (2014) sieht die Begründung dafür erstens darin, dass die Transition Studies einen traditionellen Fokus auf technologische Lösungen legen, die mit der biologischen Basis der Lebensmittelproduktion und besonders agrarökologischen Ansätzen schlecht zusammen passen. Zweitens wurden von der kritischen agrar- und ernährungswissenschaftlichen Forschung häufig kapitalintensive technologische Lösungen als Mechanismen zur Aufrechterhaltung eines nichtnachhaltigen Systems abqualifiziert. Drittens hat sich die agrarsoziologische Forschung zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen bisher hauptsächlich auf bottom up Initiativen wie Direktvermarktung und ProduzentInnen - KonsumentInneninitiativen konzentriert.

In die sozio-technische Forschung ist erst in den letzten Jahren eingegangen, dass wichtige Innovationen zur Nachhaltigkeit oft stärker sozial als technologisch begründet sind (Seyfang und Smith 2007, Kirwan et al 2013). Da die Produktion und der Konsum von Lebensmitteln

⁴ Der Begriff der Resilienz, der seit langem in der Psychologie verwendet wurde, ist in den letzten Jahrzehnten über die Ökologie und die Humanökologie, die Anpassungen unterschiedlicher Gesellschaften an Naturrisiken thematisiert und ökologische Vulnerabilitäts- und Resilienzbegriffe auf soziale Systeme überträgt (Adger 2000; Adger 2006; Folke et al. 2002) , in die Soziologie gekommen. Anders als in der Ökologie wird hier darunter nicht nur die Pufferkapazität eines Systems gegenüber äußeren Einflüsse verstanden, sondern auch die Lernfähigkeit und Anpassungsfähigkeit sozialer Systeme mit eingeschlossen (Davidson 2010).

zutiefst gesellschaftlich bestimmte Prozesse sind, kommt hier politischen und sozialen Faktoren eine große Bedeutung zu. Dies zeigt sich besonders in zwei Bereichen: Erstens haben soziale Praktiken, auf der Konsumseite (zum Beispiel Einkaufs- und Kochgewohnheiten) ebenso wie auf der Produktionsseite (zum Beispiel ökologische Anbaumethoden) und in den Stufen der Wertschöpfungskette dazwischen einen wichtigen Einfluss auf Veränderungen des Systems (Hinrichs 2014). Zweitens wird der Lebensmittelwirtschaft generell eine Sonderstellung gegenüber anderen Wirtschaftszweigen eingeräumt, die eine höhere Regulierungsdichte notwendig macht (Marsden 2013). Dies wird unter anderem mit der basalen Bedeutung von Nahrung, der Abhängigkeit von Naturprozessen in der Produktion und den relativ starren Nachfrageverhältnissen begründet (Lee 2014). Das Zusammenspiel von regulatorischen Einflüssen und sozialen Praktiken steht daher im Zentrum dieses Beitrages.

In den folgenden Kapiteln wird die Geschichte des Wandels im Milchwirtschaftsregime, von den 1970er Jahren bis heute, nachgezeichnet. Die Darstellung benützt die Elemente des Mehrebenenmodells der Transition Theory um das Zusammenspiel zwischen Veränderungen auf der Ebene der Landschaft mit Innovationen, die in geschützten Nischen entstanden, darzustellen und die Auswirkungen auf das Regime nachvollziehbar zu machen. Die Besonderheiten der Lebensmittelwirtschaft, mit hoher Regulierungsdichte und einem spezifischen Einfluss sozialer Praktiken, werden dabei deutlich. Die abschließende Analyse leitet daraus allgemeine Rückschlüsse ab und zeigt notwendige Erweiterungen der Theorie auf.

Das sozialpartnerschaftliche System der Milchwirtschaft in Österreich

Als Grundnahrungsmittel unterlag die Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Milch und Milchprodukten bereits seit der Weltwirtschaftskrise von 1929 strengen Regulierungen. So wurde bereits 1931 ein ‚Milchausgleichsfonds‘ eingerichtet (Klug und Vas, 2011). Nach dem Krieg, nahm dieser 1950 als ‚Milchwirtschaftsfonds‘ seine Tätigkeit wieder auf und regulierte den Milchmarkt bis Ende 1992 auf Basis von Verordnungen zur Milchmarktordnung. Das Ziel des Milchwirtschaftsfonds war laut Marktordnungsgesetz der Schutz der inländischen Milchwirtschaft, die Sicherung eines möglichst einheitlichen Erzeuger- und Verbraucherpreises, die möglichst wirtschaftliche Anlieferung, Bearbeitung, Verarbeitung und Verteilung von Milch und Milchprodukten, sowie die Anpassung von

Produktion und Absatz an den Markt⁵. Diese Ziele entsprechen einer hochregulierten Versorgungswirtschaft.

Das Milchwirtschaftssystem war zudem ein Paradebeispiel für die österreichische Interpretation von sozialer Marktwirtschaft und Sozialpartnerschaft. Die Organe des Milchwirtschaftsfonds wurden paritätisch von allen Sozialpartnern, also der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, der Bundeswirtschaftskammer, der Arbeiterkammer, dem ÖGB und der Industriellenvereinigung beschickt. Die Aufgaben lagen in der zentralen Steuerung der Milchwirtschaft in allen Teilen, von der Produktion über die Verarbeitung bis zur Vermarktung. Formell hatte der Fonds keine Einflussnahme auf die Preisgestaltung und die Gesamtrichtmenge für die Milcherzeugung, meist herrschte aber eine Personalunion mit der Preiskommission und dem Preisunterausschuss der Paritätischen Kommission vor (Klug und Vas, 2011). Dieses österreichische Spezifikum sicherte eine Machtaufteilung zwischen den zwei großen politischen Lagern, der SPÖ und der ÖVP.

Marktordnungsgesetze regelten auch die Milchproduktion bis in das kleinste Detail. Die Bäuerin oder der Bauer durften nur eine bestimmte Menge von Milch erzeugen. Dies wurde durch die Einführung des Milchkontingentes 1978 geregelt, wobei als Bezugspunkt für jeden Hof die durchschnittliche Milchlieferrung der drei vorhergehenden Jahre herangezogen wurde und damit die zukünftige Liefermenge weitgehend eingefroren wurde. Die Milch musste an einen vorgeschriebenen Verarbeitungsbetrieb abgeliefert werden, Privatverkäufe waren verboten. Dieses System garantierte für ganz Österreich einen einheitlichen Milchpreis, wobei die Interessen der ProduzentInnen denen der KonsumentInnen gegenübergestellt wurden und daraus ein einhelliger Kompromiss erzielt wurde. Der Milchpreis für die ProduzentInnen war fast doppelt so hoch wie heute, für KonsumentInnen etwas niedriger. Die Agrarförderungen waren in den ProduzentInnenpreis integriert und deckten die Diskrepanz ab.

Dieses System bot hohe Sicherheit, schränkte aber gleichzeitig auf allen Ebenen jegliche Entscheidungsfreiheit weitgehend ein. Wie bereits erwähnt, durften Milch bzw. Milchprodukte nicht direkt an KonsumentInnen verkauft werden. Auch die Produktionstechnologie war durch die Verarbeitungsbetriebe vorgegeben und in Hartkäseereignissen durfte keine Silage verwendet werden. Die Verarbeitungsbetriebe

⁵ BGBl. Nr. 286/1980 Artikel II, §3,
http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1980_286_0/1980_286_0.pdf

wiederum durften die Milch nur aus einem definierten Einzugsgebiet kaufen, vorgegebene Produkte daraus herstellen und diese in einem zugewiesenen Versorgungsgebiet in den Handel bringen. Dies erleichterte zwar die Kalkulation, da mit einer konstanten Liefermenge und damit Produktionsmenge etc. zu rechnen war, machte jedoch gleichzeitig ein ausgeklügeltes System von hypothetischen Gewinn- und Verlustkalkulationen zum Ausgleich struktureller Unterschiede in den Produktionsbedingungen notwendig. Diese bürokratischen Verfahren verhinderten weitgehend Produktinnovationen⁶.

Wachsender Druck auf der Ebene der Landschaft

Während der 1970er Jahre fand der Glaube an ein unbegrenztes und kontinuierliches Wachstum, wie er noch in den 1950er und 1960er Jahren vorgeherrscht hatte, sein Ende. Dennis Meadows publizierte 1972 die Studie ‚Grenzen des Wachstums‘, die erstmals globale Dynamiken mittels Computerprogrammen zu Szenarien verdichtete. Die beschriebenen negativen Umweltfolgen des industriellen Wachstums beeinflussten die erste UN – Umweltkonferenz, die im gleichen Jahr in Stockholm abgehalten wurde. Im Oktober 1973 zeigte die erste Ölkrise, mit der die OPEC-Länder einen politischen Druck auf den Westen im Nahostkonflikt ausüben wollten, die globalen wirtschaftlichen Verflechtungen eindrucksvoll auf. Eine Folge war die verstärkte Forcierung der Atomkraft, was zu einer Kontroverse mit der entstehenden Umweltbewegung führte. Neben den ökologischen Problemen zeigten sich in den 1970ern auch vermehrt makroökonomische Probleme wie Inflation, Schwankungen der Wechselkurse, Arbeitslosigkeit und Budgetprobleme (Kramer 1994).

Im Bereich der Lebensmittelwirtschaft begannen Überschüsse das Bild zu prägen. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hielt allerdings weiterhin am produktivistischen Paradigma fest. 1968 veröffentlichte der damalige Kommissar für Agrarfragen, Sicco Mansholt, einen radikalen Plan zur Strukturverbesserung landwirtschaftlicher Betriebe, den sogenannten Mansholt-Plan. Dieser sollte durch ‚Wachsen oder Weichen‘ die europäische Landwirtschaft wettbewerbsfähig machen. Damit kam das allgemein gültige agrarpolitische Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes erstmals ins Wanken (Poschacher 1984). In

⁶ Sämtliche Vorhaben neue Produkte herzustellen mussten vom Fonds genehmigt werden, ebenso alle Investitionen über 40 000.- Schilling (ca. € 3000), bei Großmolkereien über 70 000 Schilling (ca. € 5000). 1986 zum Beispiel hatte der Fonds mit einer 4/5 Mehrheit 671 Anträge mit einer Summe von 557 Mio. Schilling zu beschließen (Klug und Vas, 2011).

Österreich als Nicht-EG-Land stießen die Vorstellungen der EWG-Kommission über die zukünftige landwirtschaftliche Betriebsstruktur auf heftige Kritik, da die Aufgaben der Landwirtschaft bereits damals nicht nur in der Produktion gesehen wurden: *„Die Erhaltung einer gesunden Umwelt, eines ausgedehnten Erholungsraumes, sowie die Schonung der Naturgrundlagen hängen so unmittelbar mit der Landwirtschaft zusammen, dass jede Trennung der Nahrungsmittelproduktion von letztgenannten Aufgabenbereichen als un zweckmäßig erscheinen muss“* (Kopetz 1970:15, zitiert nach Loibl 2005).

Die Einrichtung von ‚protected spaces‘ als soziale Labors

Die seit 1970 amtierende sozialdemokratische Bundesregierung versuchte mit einer ‚differenzierten Agrarpolitik‘ (Kröger 2005) und der Förderung der eigenständigen Regionalentwicklung den wachsenden Disparitäten zwischen agrarischen Gunstlagen und den Berggebieten bzw. den Grenzregionen im Wald- und Mühlviertel entgegenzuwirken. Dazu wurden Förderungsprogramme entwickelt und neue Institutionen gegründet, die besonders Innovationen im Berggebiet unterstützen sollten. So bildeten das Bergbauernsonderprogramm und der Berglandaktionsfonds die finanzielle Basis für die Österreichische Bergbauernvereinigung und die Bundesanstalt für Bergbauernfragen um das Konzept der eigenständigen Regionalentwicklung zur Förderung alternativer Ansätze im ländlichen Raum zu entwickeln. Als erstes Projekt ging daraus die Erzeuger-Verbraucherkooperative BERSTA hervor. Diese Genossenschaft förderte nicht nur direkte Vermarktungsbeziehungen zwischen Wiener KonsumentInnen und Waldviertler ProduzentInnen, sondern auch die biologische Wirtschaftsweise. Der Erfolg dieser Pilotinitiative führte zu einer Reihe weiterer landwirtschaftlicher Entwicklungsprojekte und schließlich 1984 zur Gründung der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung (OeAR). Bis 1987 hatte diese mit 25 MitarbeiterInnen in verschiedenen Regionen 124 neue Projekte mit einer Investitionssumme von 17,5 Millionen Schilling initiiert (OeAR 2009).

Zeitgleich wuchs die Umweltbewegung, die aus der Volksabstimmung über das Atomkraftwerk Zwentendorf 1978 entstanden war, weiter. Sie formierte sich 1984 im Protest gegen das Donaukraftwerk in Hainburg und führte schließlich 1986 zum Einzug der Grünen in den Nationalrat. Die alternativ gesinnten Umweltschützer überlappten sich zu einem Gutteil mit den BiokonsumentInnen und gingen davon aus, dass ökologische Probleme nicht technologisch und technokratisch lösbar seien (Zoklits 1990). Sie lehnten daher auch die zentralistischen Regelungen des Milchwirtschaftsfonds ab, die den Verkauf von Rohmilch

und Milchprodukten auf den entstehenden Bauernmärkten verhinderten (Kurzman and Sitzwohl 1985).

Der Kampf um den Ab-Hof Verkauf

Der Milchwirtschaftsfonds versuchte mit seinem zentralistischen Instrumentarium vor allem die immer stärker werdende Überproduktion zu begrenzen. Österreich war bereits seit Anfang der 1950er Jahre Selbstversorger mit Milch. Durch eine solidarische Abgabe auf den Erzeugerpreis (dem sogenannten Milchkrisengroschen) wurden die Kosten zur Verwertung der Überschüsse auf alle Bäuerinnen und Bauern gleichermaßen aufgeteilt (Klug und Vas, 2011). Durch die Einführung der Milchkontingentierung 1978 sollten im Gegensatz dazu primär jene, die für die Überschussproduktion verantwortlich waren, zur Kassa gebeten werden. Allerdings konnte längerfristig auch dadurch die Überproduktion nicht eingedämmt, sondern lediglich stabilisiert werden. Zwischen 1978 und 1987 stieg die Milchleistung pro Kuh mehr als doppelt so stark an als die Milchlieferleistung (Dax 1992). Zusätzliche Lieferrechte waren nicht erhältlich und Überlieferungen unwirtschaftlich, daher wurde der illegale Ab-Hof-Verkauf attraktiv (Schneider 1986). Ein Bauer, der ansonsten sein Kontingent überlieferte, konnte über den Direktverkauf eine gute Spanne erzielen. Rechtlich war der Ab-Hof Verkauf von Milch und Milchprodukten stark eingeschränkt. Die Abgabe von Milch direkt an KonsumentInnen war aber vor allem in den westlichen Bundesländern eine weithin geübte soziale Praxis. Einige Vorarlberger und Tiroler Nationalratsabgeordnete brachten 1985 einen Antrag ein, der eine liberale Haltung gegenüber den Ab-Hof Verkäufen bringen sollte. Die Begründung war wie folgt: *„Die Regelung des Ab-Hof-Milchverkaufes ist aber nicht nur ein dringendes Anliegen der Milchbauern, sondern liegt auch im Interesse vieler Konsumenten. Dies wurde durch eine große Unterschriftensammlung in Vorarlberg bestätigt, an der sich nahezu ein Drittel der Wohnbevölkerung des gesamten Bundeslandes beteiligt hat“*⁷. In der Novelle des MOG wurden die Bestimmungen jedoch nicht gelockert, sondern sogar noch verschärft. Es wurde zwar eine Amnestie für bisher nicht genehmigte Verkäufe angeboten, gleichzeitig wurden aber schärfere Kontrollen angedroht, hohe Sanktionen festgelegt und auch die unentgeltliche Abgabe (z.B. an die Eltern im Ausgedinge) einbezogen. Dies löste einen wahren Aufstand unter den Bauern aus, der in der Folge auch die

⁷ II.-3516 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVI. Gesetzgebungsperiode, http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVI/A/A_00173/imfname_270300.pdf

Landespolitik in Tirol und Vorarlberg beschäftigte. In Tirol gründete sich ein ‚bäuerliches Aktionskomitee‘, das mit Transparenten vor einer Sitzung der Bundesvorstehung des Tiroler Bauernbundes protestierte. Der Landeshauptmann und Obmann des Tiroler Bauernbundes, Eduard Wallnöfer, lud daraufhin den Präsidenten des Österreichischen Bauernbundes und die ‚Milchrebelln‘ zu einer gemeinsamen Sitzung ein (Loibl und Krammer 2007). Der Vorarlberger Nationalratsabgeordnete Anton Türtscher, der den Antrag auf Liberalisierung eingebracht hatte, trat unter großem Beifall der Bevölkerung zurück, im Vorarlberger Landtag wurden heftige Debatten geführt und Resolutionen beschlossen⁸.

Erst die Marktordnungsnovelle 1987 konnte die Situation beruhigen. Nach der Nationalratswahl im November 1986 war die bisherige SPÖ-FPÖ Regierung durch eine SPÖ-ÖVP Koalition abgelöst und das Landwirtschaftsministerium mit dem ÖVP-Minister Riegler neu besetzt worden. Damit war der Druck der ÖVP dominierten Bauern aus den Bundesländern, auf eine Gesetzesänderung über das Bundesministerium gestärkt und eine entsprechende Novellierung möglich geworden. Darin wurde die unentgeltliche Abgabe von Milch und Erzeugnissen aus Milch an nahe Verwandte und der Direktverkauf innerhalb einer Freimenge beitragsfrei ermöglicht. Damit war der Ab-Hofverkauf weitgehend liberalisiert.

Erhöhter Druck auf der Landschaftsebene führt zur ‚ökosozialen Agrarpolitik‘

Die Debatte um den Ab-Hofverkauf stellt ein Beispiel dar, wie über Druck ‚von unten‘ eine soziale Praktik der Nische, das Milchwirtschaftsregime beeinflussen konnte. Allerdings blieben die Änderungen weitgehend systemkonform. Der wesentliche Umbau des Regimes erfolgte erst auf Grund eines wachsenden Druckes auf der Landschaftsebene.

1986 wurden in der Uruguay Runde des ‚General Agreements on Tariffs and Trade‘ (GATT) erstmals die landwirtschaftlichen Subventionen als marktverzerrend kritisiert (Kramer 1994). Weltpolitisch fiel 1989 der ‚Eiserne Vorhang‘ und die Länder des früheren Ostblocks wurden in die Weltwirtschaft integriert. Wirtschaftspolitisch resultierte das in einem Rückgang der Rüstungsausgaben, einer zunehmenden Globalisierung der Unternehmen bei gleichzeitiger Regionalisierung der Freihandelszonen wie zum Beispiel EG oder NAFTA (Kramer 1994).

⁸ Siehe z.B.: 4. Sitzung des XXIV. Vorarlberger Landtages im Jahre 1986:

[http://suche.vorarlberg.at/vlr/vlr_gov.nsf/0/2ADB4CE9525149D9C1257184004765F8/\\$FILE/fromDocFile-78BA45ED9662EBF265257126003BD710.pdf](http://suche.vorarlberg.at/vlr/vlr_gov.nsf/0/2ADB4CE9525149D9C1257184004765F8/$FILE/fromDocFile-78BA45ED9662EBF265257126003BD710.pdf)

Zudem schottete sich die EG, der zentrale Handelspartner Österreichs, immer mehr ab (Hoppichler 2007). Diese Entwicklungen bewirkten, dass in Österreich ab 1987 ein möglicher Beitritt zur EU (damals noch EG) intensiv in der Öffentlichkeit diskutiert wurde. Die Befürworter argumentierten, nur innerhalb dieses Wirtschaftsraumes hätte Österreich eine Chance mit den Liberalisierungstendenzen zurechtzukommen. Die Vertreter der Landwirtschaft standen einem möglichen Beitritt jedoch ablehnend gegenüber, da sie befürchteten, dass die vorherrschenden Produktions- und Verarbeitungsstrukturen dem Wettbewerb in der EG nicht gewachsen wären. Die Diskussionen um einen Beitritt hatten einen fundamentalen Einfluss auf die Veränderungen der österreichischen Agrarpolitik und damit auf die Rahmenbedingungen für das Milchwirtschaftssystem.

Im Mai 1988 veröffentlichte Landwirtschaftsminister Josef Riegler sein Manifest: ‚Zukunft der Bauern – Manifest für eine Ökosoziale Agrarpolitik in Österreich‘. Darin umriss er sein Credo folgendermaßen: *„Es geht darum, die Weichen für eine ökonomisch und ökologisch orientierte sowie sozial ausgewogene Agrarpolitik zu stellen, welche die Lebensgrundlagen für die gesamte Gesellschaft und die Einkommen der Bauernschaft dauerhaft zu sichern vermag.“* (Loibl 2005, S.8). Die Neuorientierung der Agrarpolitik sah unter anderem als vordringliche Maßnahme die Entwicklung und den Ausbau neuer Formen der Einkommenskombination an, da das *„gestiegene Qualitäts- und Umweltbewusstsein der Verbraucher, sowie die zunehmenden Bedürfnisse der Freizeitgesellschaft“* (Riegler 1988, S. 329) Chancen zur direkten Vermarktung ihrer Produkte biete. Riegler plädierte für eine Diversifizierung der Produkte und Dienstleistungen, sowie für eine Ökologisierung der Produktion. Damit holte er die Pilotprojekte, aus dem ‚protected space‘ (Kemp et al. 1998), den seine sozialdemokratischen Vorgänger, oft aus parteipolitischen Überlegungen gegen den dominierenden Bauernbund eingerichtet hatten, in die Regimeebene. Dies sollte auch die Bereitschaft der Öffentlichkeit erhöhen, die Landwirtschaft bei den, für den EG-Beitritt nötigen, Strukturreformen zu unterstützen (Hoppichler 2007). Rieglers Nachfolger, der spätere EU Agrarkommissar Franz Fischler, verkündete schließlich, dass sich Österreich als ‚Feinkostladen Europas‘ positionieren müsse. Er baute die von Riegler begonnenen Förderungsmaßnahmen weiter aus und forcierte den endgültigen Systemwechsel in der Lebensmittelwirtschaft von einer Versorgungswirtschaft der Nachkriegsära zu einer qualitätsorientierten liberalen Marktwirtschaft.

Der Umbau des Milchwirtschaftsregimes

Am 17.7.1989 wurde der berühmte Brief nach Brüssel geschickt, in dem Österreich den Antrag um Mitgliedschaft in der EG stellte. Als wichtige Anpassungsmaßnahme an den dadurch zu erwartenden freien Markt wurde mit der neuen Marktordnung am 1.1.1993 das Regelwerk der Einzugs- und Versorgungsgebietsregelung abgeschafft. Die Verarbeitungsunternehmen reagierten darauf mit einer Fusionierungswelle, die praktisch einer Halbierung gleichkam.

Gleichzeitig wurde in der Vorbereitung auf den EU Beitritt auch das Förderungssystem völlig umgestellt. Waren bisher die öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft in den hohen ProdzentInnenpreis inkludiert, mussten sie in einem liberalen Marktsystem auf andere Art und Weise abgegolten werden. Daher wurden die Abgeltungen für Umweltleistungen massiv ausgebaut und gleichzeitig mit dem EU-Beitritt das österreichische Programm für umweltgerechte Landwirtschaft, ÖPUL eingeführt. Darin wurde der biologische Landbau massiv gefördert. Bereits die ökosoziale Agrarpolitik hatte eine Entideologisierung des Biolandbaus gebracht, aber erst mit der massiven Umstellung auf biologische Wirtschaftsweise erhielt die österreichische Landwirtschaft ein neues Image als ‚Bioland‘ (Kröger 2005).

Figur 2 zeigt deutlich den drastischen Anstieg der Zahl der Biobetriebe in den Jahren vor dem EU-Beitritt. Dieses neue Image wurde auch vom Handel mitgetragen. Bereits 1994 baute die größte Einzelhandelskette Österreichs die erste Biomarke im Supermarkt auf (Ja! Natürlich).

Die gemeinsamen Anstrengungen von Politik, Verarbeitungsindustrie, Handel und bäuerlicher Interessensvertretung mobilisierten einen ‚Konsumpatriotismus‘ (Sassiatelli und Scott 2001), der bewirkte, dass die KonsumentInnen trotz höherer Preise die österreichische Qualität im Supermarkt bevorzugten und der befürchtete Absatzeinbruch mit dem EU-Beitritt nicht eintrat⁹. Regionalität, biologische Produktion und eine Orientierung auf Qualität im Sinne von naturbelassen, traditionell und handwerklich bilden seither die Kernpunkte der Werbeaussagen.

⁹ Siehe dazu eine Bilanz im Magazin Profil vom 19.12.2014: 20 Jahre EU-Beitritt – wie sich die Wirtschaft veränderte (<http://www.profil.at/articles/1451/985/378720/20-jahre-eu-beitritt-wie-wirtschaft>)

Fig 2: Entwicklung der Biobetriebe 1970-2012

Quelle: BioAustria (<http://www.bio-austria.at/startseite/statistik>)

1997 kam als weiterer Baustein dieser Strategie die Gentechnikfreiheit dazu. Eine Plattform zivilgesellschaftlicher Organisationen hatte das sogenannte Gentechnik-Volksbegehren eingebracht. Ihre Forderungen waren: Kein Essen aus dem Genlabor in Österreich, keine Freisetzen genmanipulierter Organismen in Österreich und kein Patent auf Leben¹⁰. Die Initiatoren versammelten Akteure aus dem katholischen Lager ebenso wie TierschützerInnen und Bergbauern und Bergbäuerinnen und Umweltorganisationen. Mit einer Beteiligung von über 21% wurde es das zweiterfolgreichste Volksbegehren der zweiten Republik. Daraus ging der Verein ARGE Gentechnikfrei hervor, dem mittlerweile alle großen Milchverarbeitungsunternehmen angehören. Sukzessive stellte zwischen 2003 und 2005 die gesamte Milchwirtschaft auf gentechnikfreie Produktion um¹¹. Die Molkereien agierten als Flaschenhälse und die MilchproduzentInnen hatten keine Wahl als auf gentechnikfrei produzierte Futtermittel umzustellen.

¹⁰ http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/I/I_00715/fname_139588.pdf

¹¹ <http://www.gentechnikfrei.at/arge-gentechnik-frei-highlights-entwicklung>

Man kann diese Entwicklung auch als Verfestigung eines neuen Regimes in der Milchwirtschaft lesen. Innerhalb von ungefähr zehn Jahren wurde das Milchwirtschaftssystem in Österreich völlig umgebaut. Von der starr geregelten Versorgungswirtschaft, deren Qualitätsparameter einer industriellen Logik folgten, wurden die Strukturen sukzessive in Richtung Marktwirtschaft umgebaut und Qualitätsprodukte mit Argumenten von biologisch, regional und gentechnikfrei vermarktet. Im liberalisierten Regime regelt der Markt (in unserem Fall der Nischenmarkt für Qualitätsprodukte) den Preis, sowohl auf der Erzeuger- wie auf der Verbraucherstufe. Regulierungen der Verarbeitung der Rohmilch wurden ebenso abgebaut wie die früheren Einzugs- und Versorgungsgebiete.

Die Deregulierung der Verarbeitung und Vermarktung bedeutete aber nicht, dass sich das Regelsystem für milchproduzierende Bauern insgesamt verringerte. Im Gegenteil, die Regulierungsdichte stieg sogar an. Auf staatlicher Seite verschoben sich die Vorschriften von der Mengenregulierung zu Vorschriften für umweltgerechte Erzeugung, an die die Förderungen gekoppelt wurden. Gleichzeitig übernahmen Verarbeitungsunternehmen und Vermarkter vermehrt Regulierungsfunktionen. Ein Beispiel dafür ist die, bereits erwähnte, Gentechnikfreiheit der Futtermittel, ein anderes die Entwicklung der ‚Heumilch‘. Im früheren Versorgungsregime war es in Grünlandgebieten, in denen die Milch zu Hartkäse verarbeitet wurde, aus technologischen Gründen verboten, Silage zur Fütterung einzusetzen. In diesen ‚Silosperrgebieten‘ erhielten die MilchproduzentInnen einen ‚Siloverzichtszuschlag‘ zusätzlich zum Milchpreis. Dieser Zuschlag wurde im Rahmen des ÖPUL-Programmes als Umweltmaßnahme weitergeführt. 2004 wurde von den Käsereien die gesamtösterreichische ARGE Heumilch gegründet, die eine aktive Vermarktung dieser Milch und der daraus hergestellten Produkte forciert und zusätzlich einen Preiszuschlag für die LieferantInnen generiert. Die ARGE hat ein umfangreiches Regulativ erarbeitet, das gentechnikfreie Futtermittel vorschreibt, den Getreideanteil in der Fütterung begrenzt, Düngungsbeschränkungen enthält, den Viehbesatz beschränkt und so weiter¹². Somit wurde eine öffentliche Regulierung durch eine privatwirtschaftliche ersetzt. Dabei gehen die Eingriffe in die bäuerliche Wirtschaftsweise deutlich weiter als bei den vorangegangenen Regulierungen der Marktordnung, die nur die Mengensteuerung betraf. Biomilch, Heumilch

¹² http://www.heumilch.at/wp-content/uploads/2014/04/A151_Heumilchregulativ1.pdf

und gentechnikfreie Milch verstärken das Image der österreichischen Milchprodukte als naturbelassen, umweltbewusst, kleinbäuerlich und traditionell.

Veränderung top down oder bottom up?

Die Ergebnisse dieser Systemumstellung sollen uns helfen, die zentrale Frage zu beantworten, ob regulative Prozesse top down oder neue soziale Praktiken bottom up ausschlaggebend sind, beziehungsweise wie sie zusammenwirken. Die Anwendung des Modells der Mehrebenenperspektive zeigt recht deutlich, wie globale Diskurse die Entwicklung von sozialen Innovationen unterstützen können.

Der erfolgreiche Kampf um die Liberalisierung des Ab-Hof-Verkaufes von Milch und Milchprodukten war ein erster Schritt um das starre System aufzuweichen. Dazu war es aber vorlaufend notwendig, dass die eigenständige Regionalentwicklung, als Reaktion auf die Grenzen der Modernisierung in der Landwirtschaft, eine Nische für die Entwicklung der Direktvermarktung insgesamt entstehen ließ. Damit rückte die Vermarktung von, vorher hauptsächlich für den Eigenbedarf produzierten bäuerlichen Lebensmitteln, ins Blickfeld der Öffentlichkeit. Auf Bauernmärkten war zunächst nur Verkauf von Produkten aus Schaf- und Ziegenmilch möglich, für Kuhmilch und Produkte daraus war dies verboten. In der Modernisierungsphase nach dem zweiten Weltkrieg war zudem das Wissen um die bäuerliche Milchverarbeitung weitgehend verloren gegangen. Die Erfahrungen mit der Erzeugung und Vermarktung von Produkten aus Schaf- und Ziegenmilch waren wichtige Voraussetzungen zur Wiederentdeckung und Verbreitung der bäuerlichen Milchverarbeitung als sozialer Innovation, nachdem die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen worden waren.

Nischen können Einflüsse von außen abschirmen („shielding“) oder neue Entwicklungen fördern („nurturing“) und schlussendlich ermächtigend („empowering“) wirken um die Auswahl weiterer Innovationen aktiv zu beeinflussen (Smith und Raven 2012). Die eigenständige Regionalentwicklung agierte „nurturing“ und ermächtigte soziale Innovationen zu einer besseren Position im Selektionsprozess. Dies war eine wichtige Vorbedingung für den weiteren Systemumbau. Durch politische Eingriffe, wie dem Postulat einer ökosozialen Agrarpolitik als Weg in die EU und den darauf basierenden Änderungen im Marktordnungsgesetz und im Förderungswesen wurde der Umbau dann top down radikal vorangetrieben. Dies beinhaltete ermächtigende staatliche Regulierungen, die das Entstehen neuer sozialer Praktiken ermöglichten. Ein Beispiel dafür ist der biologische Landbau als innovative Produktionspraxis (Padel 2001). Schließlich führte das zu einem neuen System, in

dem sich marktwirtschaftliche Regulierungen verfestigten. Dabei blieben manche Regulierungen auch beim Wechsel der Akteure erhalten. Der technologisch verpflichtend vorgeschriebene Siloverzicht in der Fütterung wurde zum Marktargument der Heumilch.

Bottom up Prozesse und top down Regulierungen haben bei der Änderung des Milchwirtschaftssystems von einer Versorgungswirtschaft zu einer Marktwirtschaft zusammengewirkt und schließlich dazu geführt, dass das System ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiger gestaltet wurde. Das Zusammenwirken von politischen und gesellschaftlichen Veränderungen auf der Ebene der Landschaft und Innovationen in den Nischen, die daraus entstehen, beziehungsweise dadurch in die Regimeebene hineinkommen, lässt sich sehr deutlich nachvollziehen. Allerdings zeigt das Beispiel auch die Grenzen des sozio-technischen Modells deutlich auf und macht Erweiterungen notwendig.

Kritik an der Transition Theory wird vor allem dahingehend geäußert, dass sie zu mechanistisch auf technische Faktoren begrenzt sei. Besonders die Betonung der Rolle von Staat und Markt als prioritär für die Selektion neuer Technologien wird als überdeterministisch kritisiert (Hinrichs 2014). Die Anwendung auf das Lebensmittelsystem erfordert einige Anpassungen und Hinrichs (2014) fordert dazu eine stärkere Beachtung der ‚Theories of practice‘ (Hargreaves 2013). Praktiken verändern sich durch neue Rahmenbedingungen und wirken auf das Regime zurück. Der Direktverkauf von Milch war immer schon soziale Praxis in ländlichen Regionen (wie auch die erwähnte Umfrage in Vorarlberg unterstreicht). Darüber wurde nicht viel geredet und dies wurde auch von niemandem problematisiert. Durch das starre System der Milchkontingentierung und durch den hohen Unterschied zwischen Erzeuger- und Verbraucherpreis wurde jedoch die Ausweitung dieser Praxis für die Landwirte interessant. Gleichzeitig verlangten nunmehr auch KonsumentInnen in den Städten über die neu entstehenden Bauernmärkte und alternativen Formen der Direktvermarktung nach der Möglichkeit Rohmilch und Milchprodukte direkt vom Bauern zu beziehen (Kurzmann und Sitzwohl 1985). Damit wurde die Direktvermarktung aus einer Erosion der Spielregeln zur ‚sozialen Innovation‘ (Hinrichs 2014). Diese graduelle Veränderung traditionelle Praktiken (sowohl auf der Produktions- wie auch auf der Konsumseite) infolge geänderter Rahmenbedingungen führte schließlich dazu, dass die Rechtslage geändert wurde und ein Direktverkauf ab Hof und auf Bauernmärkten legalisiert wurde. Die Regimeebene hatte zunächst versucht dies zu unterdrücken, war aber schließlich daran gescheitert, dass die Regulierungen den Interessen einer großen Gruppe von

Produzentinnen und KonsumentInnen entgegenliefen. Das weist darauf hin, dass rechtliche Rahmensetzungen nicht weitverbreiteten sozialen Praktiken entgegenstehen dürfen bzw. langfristig können.

Regime nehmen also Innovationen auf, wenn diese einen starken gesellschaftlichen Rückhalt haben bzw. wenn sie mit übergeordneten Zielen der Landschaftsebene übereinstimmen, sonst werden sie unterdrückt. Die Selektion der erfolgreichen Innovation hängt also einerseits von ihrem Reifegrad und der gesellschaftlichen Anerkennung, andererseits von den globalen Entwicklungen ab.

Zudem erscheint eine stärkere Betrachtung der kulturell bedingten Selektionsmechanismen für sozio-technische Innovationen in Nischen notwendig. In Österreich kann eine Kultur der Skepsis gegenüber technologischen Lösungen, besonders in der agrarischen Biotechnologie ausgemacht werden (Torgersen und Seifert 2000). Diese Skepsis zieht sich von der Ablehnung des Atomkraftwerkes Zwentendorf (1978) über den Streit um das Donaukraftwerk Hainburg (1984) bis zum Gentechnikvolksbegehren (1997) wie ein roter Faden durch die jüngere Geschichte. Daher ist es nicht verwunderlich, dass auch in der Milchwirtschaft technologische Lösungen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit immer abgelehnt wurden und ‚naturgemäße‘ Wirtschaftsweisen forciert wurden. Mitte der 1980er Jahre wären durchaus auch innovative Technologien zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit zur Verfügung gestanden. So wurde das Wachstumshormon BST in Kundl in Tirol erzeugt und zur Erhöhung der Milchleistung in den USA eingesetzt. Ebenso hätte die Technologie der Baktofuge, wie in anderen Ländern auch, als technologische Lösung für die Silagefütterung bei der Hartkäseerzeugung dienen können. Im ersten Fall erhob sich ein kollektiver Aufschrei gegen die ‚Turbokuh‘ (Soucek 1989), im zweiten Fall wurde die oben beschriebene Heumilch forciert. Beide Beispiele zeigen klar kulturelle Begründungen in der Selektion von konkurrierenden alternativen Ansätzen, die über politische und marktlogische Selektionsmechanismen hinausgehen. Allerdings spielen die kulturellen Dispositionen für politische Postulate und darauf folgende Rahmensetzungen eine wesentliche Rolle. Rieglers ökosoziale Agrarpolitik zeigt sich in diesem Sinn als konsequente Übersetzung gesellschaftlicher Werthaltungen, ebenso wie die Positionierung Österreichs als ‚Bioland‘ durch Marktakteure.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass der Mehrebenenansatz der Transition Theory das Zusammenwirken von top down und bottom up Prozessen gut darzustellen

vermag. Gleichzeitig wurden die Grenzen eines zu mechanistisch ausgerichteten Modells deutlich. Die Erweiterung um einen praxistheoretischen Ansatz kann die Anwendung der Transition Theory auf Transformationsprozesse, die stärker von sozialen denn von technischen Faktoren gesteuert werden, deutlich verbessern. Ebenso kann der Einbezug kultureller gesellschaftlicher Dispositionen als Faktoren für die Selektion von konkurrierenden Alternativen dem vorherrschenden Bias der Transition Theory auf politische und marktlogische Faktoren entgegenwirken.

Die Ergebnisse der Analyse der Transformation des Milchwirtschaftssystems können durchaus Hinweise geben, wie aktuelle Dynamiken im Lebensmittelsystem, wie das Entstehen von ‚civic food networks‘ (Renting et al. 2012), besser eingeordnet werden können. Auch hier entstehen neue soziale Praktiken, wie Gemeinschaftsgärten, essbare Städte, Food-Coops und Formen der solidarischen Landwirtschaft als Antwort auf globale Krisendiskurse. Sie entwickeln sich in Nischen und es werden ihnen teilweise über Formen städtischer Lebensmittelstrategien (Sonnino und Spayde 2014) geschützte Räume zur weiteren Entwicklung geboten, damit sie im Bedarfsfall als Modelle für eine Umgestaltung des Regimes dienen können. Renting et al. (2012) zeigen, dass die Ansätze in unterschiedlichen Ländern durchaus sehr verschieden sein können. Welche Ansätze sich entwickeln, welche gefördert werden und welche schlussendlich in der Phase eines Regimewechsels zum Zug kommen, hängt überwiegend von den jeweiligen gesellschaftlichen und kulturellen Vorstellungen ab.

Literatur

Adger, Neil. 2000. Social and Ecological Resilience: Are They Related? *Progress in Human Geography* 24(3): 347-364. doi: 10.1191/030913200701540465

Adger, Neil. 2006. Vulnerability. *Global Environmental Change* 16: 268-281.
doi:10.1016/j.gloenvcha. 2006.02.006

Brand, Karl-Werner. 2006. Die Kettenperspektive: Theoretische Zugänge. In: *Von der Agrarwende zur Konsumwende? Die Kettenperspektive. Ergebnisband 2. Reihe: Ergebnisse Sozial-ökologischer Forschung*, hrsg. Karl-Werner Brand, 19-35. München: oekom

Brand, Ulrich. 2014. Transition und Transformation: Sozialökologische Perspektiven. In: *Futuring, Perspektiven der Transformation von Kapitalismus über ihn hinaus*, hrsg. Michael Brie, 242-280. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot

- Brunori, Gianluca; Rossi, Ada; Malandrin, Vanessa. 2011. Co-producing Transition: Innovation Processes in Farms Adhering to Solidarity-based Purchase Groups (GAS) in Tuscany, Italy *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 18(1): 28-53
- Davidson, Debra. 2010. The Applicability of the Concept of Resilience to Social Systems: Some Sources of Optimism and Nagging Doubts *Society and Natural Resources* 23: 1135–1149. doi:10.1080/08941921003652940
- Dax, Thomas. 1992. *Richtmengenregelung der Milchproduktion. Entwicklung, Auswirkungen, Reformvorschläge. Forschungsbericht Nr. 17.* Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen
- Elzen, Boelie; Geels, Frank; Green, Ken. 2004. *Systems Innovation and the Transition to Sustainability. Theory, Evidence and Policy.* Cheltenham: Edward Elgar
- Folke, Carl; Colding, Johan; Berkes, Fikret. 2002. Synthesis: Building Resilience and Adaptive Capacity in Social-ecological Systems. In: *Navigating social-ecological Systems: Building Resilience of Complexity and Change*, hrsg. Fikret Berkes, Johan Colding, und Carl Folke, 352-387. Cambridge: Cambridge University Press
- Forney, Jeremie; Häberli Isabel. 2015. Introducing ‘Seeds of Change’ into the Food System? Localisation Strategies in the Swiss Dairy Industry *Sociologia Ruralis*. Article first published online 3.Dec. 2014. DOI: 10.1111/soru.12072
- Friedmann, Harriet; McMichael, Phillip. 1989. Agriculture and the State System: the Rise and Fall of National Agricultures, 1870 to the Present *Sociologia Ruralis* 29(2): 93–117. doi: 10.1111/j.1467-9523.1989.tb00360.x
- Geels, Frank. 2004. From Sectoral Systems of Innovation to Socio-technical Systems. Insights about Dynamics and Change from Sociology and Institutional Theory *Research Policy* 33: 897-920. doi:10.1016/j.respol.2004.01.015
- Geels, Frank; Schot, Johan. 2007. Typology of Socio-Technical Transition Pathways *Research Policy* 36:399-417. doi:10.1016/j.respol.2007.01.003
- Giddens, Anthony. 1979. *Central Problems in Social Theory. Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis.* Berkeley:University of California Press

- Hargreaves, Tom; Longhurst, Noel; Seyfang, Gil. 2013. Up, Down, Round and Round: Connecting Regimes and Practices in Innovation for Stability *Environment and Planning A* (45):402-420. doi: 10.1068/a45124
- Hinrichs, Clare. 2014. Transitions to Sustainability: A Change in Thinking about Food Systems Change? *Agriculture and Human Values* 31:143-155. doi:10.1007/s10460-014-9479-5
- Hoppichler, Josef. 2007. *Was brachte der EU-Beitritt der österreichischen Landwirtschaft? Facts & Features 39* Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen,
- Houtart, Francois. 2010. The Multiple Crisis and Beyond *Globalizations* 7(1-2): 9 – 15. doi:10.1080/14747731003592986
- Jonas, Hans. 1979. *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation*. Frankfurt am Main: Suhrkamp,
- Kemp, Rene; Schot, Johan; Hoogma, Remco. 1998. Regime Shifts to Sustainability through Processes of Niche Formation: The Approach of Strategic Niche Management *Technology Analysis & Strategic Management* 10(2): 175–196. doi:0953-7325/98/020175-21
- Kirwan, James; Ilbery, Brian; Maye, Damian; Carey, Joy. 2013. Grassroots Social Innovations and Food Localization: An Investigation of the Local Food Program in England. *Global Environmental Change* 23(5): 830–837. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2012.12.004
- Klug, Manfred; Vas, Janos. 2011. *Ein Streifzug durch die Österreichische Milchwirtschaft Band I* Linz: Trauner Verlag und Buchservice GmbH
- Kopetz, Heinz. 1970. Agrarstruktur und technischer Fortschritt. Überlegungen zum Mansholt-Plan. *Schriftenreihe für Agrarsoziologie und Agrarrecht, Heft 7* Linz: Österreichisches Institut für Agrarsoziologie und Agrarrecht
- Kramer Helmut. 1994. Zum Abschluss der Uruguay Runde des GATT. *WIFO Monatsberichte* 67(4): 262-268
- Kröger, Melanie. 2005. *Die Modernisierung der Landwirtschaft als politisches und gesellschaftliches (Zukunfts-) Projekt: Ein Vergleich der Agrarpolitiken Westdeutschlands und Österreichs seit 1945* Aachen: Dissertation an der RWTH Aachen
- Kurzmann, Dietmar; Sitzwohl, Peter. 1985. *Lebenszeichen – Initiativen aus dem Waldviertel* Gföhl: Waldviertler Bildungs- und Wirtschaftinitiative

- Lamine, Claire. 2011. Transition Pathways towards a Robust Ecologization of aAgriculture and the Need for System Redesign. Cases from Organic Farming and IPM *Journal of Rural Studies* 27(2):209–219. doi: 10.1016/j.jrurstud.2011.02.001
- Latour, Bruno. 2007. *Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Lee, Robert. 2014. European food governance: the contrary influences of market liberalization and agricultural exceptionalism. In: *Sustainable food systems – building a new paradigm*, hrsg. Terry Marsden and Adrian Morley. New York: Earthscan by Routledge
- Loibl, Elisabeth. 2005. *Eckpfeiler der Agrarpolitik in Österreich seit 1945*. Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen, <http://www.berggebiete.at/cm3/de/download/finish/7-berggebiete/158-eckpfeiler.html> (zuletzt abgerufen 3.7.2014)
- Loibl, Elisabeth; Krammer, Josef. 2007. *Das Politische ist persönlich, das Persönliche politisch. Forschungsbericht Nr. 58*. Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen,
- Markard, Jochen; Raven, Rob; Truffer Bernhard. 2012. Sustainability Transitions: An Emerging Field of Research and its Prospects *Research Policy* 41: 955– 967. doi:10.1016/j.respol.2012.02.013
- Mauss Marcel. 1999. *Die Gabe. Form und Funktion des Austauschs in archaischen Gesellschaften*. Frankfurt am Main: Suhrkamp
- Marsden, Terry. 2013. From Post-productivism to Reflexive Governance: Contested Transitions in Securing more Sustainable Food Futures *Journal of Rural Studies* 29:123-134. doi: 10.1016/j.jrurstud.2011.10.001
- OeAR 2009. *Impulse Newsletter 01/2009* http://oearat.web06.vss.kapper.net/wp-content/uploads/Impulse_2009.pdf (zuletzt abgerufen 3.7.2014)
- Padel, Susanne. 2001. Conversion to Organic Farming: A Typical Example of the Diffusion of an Innovation? *Sociologia Ruralis* 41(1):40-61. doi: 10.1111/1467-9523.00169
- Poschacher, Gerhard. 1984. *Entwicklung, Stand und Zukunftsaspekte der österreichischen Agrarförderung unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen im Zeitraum des Grünen Planes sowie Konsequenzen für ein Förderkonzept*. Wien: Dissertation.

- Renting, Henk; Schermer, Markus; Rossi, Adanella. 2012. Building Food Democracy: Exploring Civic Food Networks and Newly Emerging Forms of Food Citizenship *International Journal of Sociology of Agriculture and Food* 19(3): 289–307
- Riegler, Josef. 1988. Zielsetzungen für die österreichische Landwirtschaft, In: *Chance Landwirtschaft – Wege und Perspektiven für die neunziger Jahre*, hrsg. Friedrich Schneider und Markus Hofreiter, 319-331. Wien: Österreichischer Agrarverlag
- Roep, Dirk; Wiskerke, Johannes. 2012. On Governance, Embedding and Marketing: Reflections on the Construction of Alternative Sustainable Food Networks *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 25:205–221. doi: 10.1007/s10806-010-9286-y
- Sassatelli, Roberta; Scott, Alan. 2001. Novel Food, New Markets and Trust Regimes, Responses to the Erosion of Consumers' Confidence in Austria, Italy and the Uk *European Societies* 3(2): 213-244. doi:10.1080/146166901200543339
- Seyfang, Gil; Smith, Adrian. 2007. Grassroots Innovations for Sustainable Development: Towards a New Research and Policy Agenda *Environmental Politics* 16(4):584–603. doi: 10.1080/09644010701419121
- Schermer, Markus. 2008. The Decline of Farmers Direct Marketing in Austria: Consequences and Counter Strategies, In: *Empowerment of Rural Actors: A Renewal of Farming Systems Perspectives*, hrsg. Bernard Dedieu und Silvia Zasser-Bedoya, 211-220. Clermont Ferrand: Proceedings of the 8th European IFSA symposium 6-10. July 2008.
- Schermer, Markus. 2014. From 'Food from Nowhere' to 'Food from Here': Changing Producer–consumer Relations in Austria *Agriculture and Human Values* Article first published online 7.8.2014; doi: 10.1007/s10460-014-9529-z
- Schneider, Mathias. 1986. Milchmarktordnung novelliert *WIFO Monatsberichte* 59(4):217-219
- Smith, Adrian. 2006. Green Niches in Sustainable Development: The Case of Organic Food in the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy* 24: 439-458. doi:10.1068/c0514j
- Smith, Adrian; Raven, Rob. 2012. What is Protective Space? Reconsidering Niches in Transitions to Sustainability *Research Policy* 41:1025-1036 doi: 10.1016/j.respol.2011.12.012

- Sonnino, Roberta; Spade Jessica. 2014. The New Frontier. Urban Strategies for Food Security and Sustainability. In: *Sustainable Food Systems: Building a New Paradigm*, hrsg. Terry Marsden und Adrian Morley, 186-205. New York: Earthscan from Routledge
- Spaargaren, Gert, Oosterveer, Peter; Loeber, Anne. 2012. Sustainability Transitions in Food Consumption, Retail and Production. In: *Food Practices in Transition; Changing Food Consumption, Retail and Production in the Age of Reflexive Modernity*, hrsg. Gert Spaargaren, Anne Loeber und Peter Oosterveer, 1-34. London: Routledge
- Soucek, Branimir. 1988. *Achtung Turbokuh! Sanfte Chemie und die Milchproduktion Thaur*: Österreichischer Kulturverlag
- Torgersen, Helge; Seifert, Franz. 2000. Austria: Precautionary Blockage of Agricultural Biotechnology *Journal of Risk Research* 3(3):209-217. doi:10.1080/13669870050043071
- Zoklits, Michael. 1990. *Das Brot der Pessimisten. Forschungsbericht 25*, Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen,