

Matthias Schneider

Österreichs Land- und Forstwirtschaft und die EG

Folgen der Integration im Überblick

Die Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften kamen 1986 in der Einheitlichen Europäischen Akte überein (EEA, 1986; in Kraft seit 1987), das ursprüngliche Ziel der Gemeinschaft — den gemeinsamen Binnenmarkt — bis Ende 1992 schrittweise zu verwirklichen. Die EG-Kommission hat durch ihr „Weißbuch über die Vervollständigung des Binnenmarktes“ (EG-Kommission, 1985A) diese Entscheidung vorbereitet und die notwendigen Maßnahmen aufgezeigt.

Österreich und der EG-Binnenmarkt

Die österreichische Bundesregierung hat in ihrem Bericht an das Parlament vom April 1989 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EG befürwortet (*Österreichische Bundesregierung*, 1989).

Die Verwirklichung des westeuropäischen Binnenmarktes hat gravierende Folgen für Österreich. Eine Reihe von Studien analysiert die Integrationsproblematik und diskutiert die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Strategien für Österreich. Ein Überblick über die Ergebnisse von Arbeiten des WIFO und über die Literatur zum Thema EG-Integration findet sich in *Breuss — Handler — Stankovsky* (1989). Die Untersuchungen stimmen

Österreich strebt eine Teilnahme am europäischen Binnenmarkt an. Die Landwirtschaft wäre von der Integration besonders betroffen, weil Agrarwaren bisher vom Freihandel zwischen Österreich und der EG ausgenommen waren und die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft schwach ist. Daneben bestehen Unterschiede in den agrarpolitischen Zielen und Instrumenten.

weitgehend darin überein, daß aus wirtschaftlicher Sicht — trotz mancher Probleme und Anpassungserfordernisse — die Vorteile einer Teilnahme Österreichs an der Substanz des Binnenmarktes überwiegen. Allerdings hat sich gezeigt, daß die Vor- und Nachteile der Integration nach Sektoren und Regionen ungleich verteilt sind.

Der vorliegende Beitrag gibt einen knappen, zusammenfassenden Überblick über die Ausgangslage und die voraussichtlichen Folgen der Integration für die Land- und Forstwirtschaft und die Agrarpolitik¹⁾

Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft im Freihandelszonenabkommen 1972

Die Landwirtschaft blieb im Freihandelszonenabkommen zwischen Österreich und der EG aus dem Jahre

1972 (BGBl 466/1972) im wesentlichen ausgeklammert. Für höher verarbeitete Agrarprodukte wurde eine Sonderregelung in Form eines Rohstoffpreisausgleichs getroffen. Im Art 15 des Abkommens bekundeten die Vertragspartner die Absicht, die harmonische Entwicklung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu fördern. Bezugnehmend auf diesen Artikel wurden im Rahmen des „Agrarbriefwechsels“ (der in der Folge mehrmals erweitert wurde) gegenseitige Handelserleichterungen zugestanden.

Agrarwaren sind vom Freihandelszonenabkommen 1972 ausgeklammert. Die österreichische Landwirtschaft hat dadurch Marktanteile verloren.

Durch die Errichtung des gemeinsamen EG-Agrarmarktes wurde der österreichischen Landwirtschaft der Zugang zu ihren traditionellen Märkten (insbesondere für Rinder und Milcherzeugnisse) erschwert. Trotzdem blieb die EG der mit Abstand wichtigste Handelspartner der heimischen Ernährungswirtschaft. Eine Analyse des Agrarhandels mit der EG zeigt allerdings, daß die Importe viel rascher zunahm als die Exporte. Zwischen 1972 und 1988 hat sich der Wert der aus der EG 6 importierten Agrarwaren mehr als verdreifacht (+ 229%), der Export in die EG 6 hin-

¹⁾ Diese Arbeit stützt sich auf umfassende Untersuchungen, die das WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft durchgeführt und koordiniert hat. An der Durchleuchtung einzelner Teilaspekte hat eine Reihe von Experten im Rahmen von Arbeitskreisen maßgeblich mitgewirkt und mit ihrem Fachwissen zu einer soliden Fundierung der Aussagen beigetragen. Die Arbeiten wurden im Mai 1989 abgeschlossen; Ende 1988 wurde ein Zwischenbericht vorgelegt (*Schneider*, 1988A). Die detaillierten Ergebnisse werden in der Reihe „WIFO-Gutachten“ und als Sonderausgabe des „Förderungsdienstes“ des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft im Spätsommer 1989 publiziert.

gegen bloß verdoppelt (+ 115%). (Für die EG 10 stand ein Importanstieg von 202% einer Exportzunahme von nur 105% gegenüber.) Der Importüberschuß hat sich vervielfacht (1988 7,7 Mrd. S im Handel mit der EG 12), von einer „harmonischen Entwicklung“ kann man kaum sprechen. Der Handel zwischen den EG-Mitgliedsländern expandierte im gleichen Zeitraum durchwegs viel rascher als der Warenaustausch mit Drittstaaten. Die Nichtteilnahme an der westeuropäischen Integration brachte demnach der österreichischen Landwirtschaft Nachteile in Form von Marktanteilsverlusten. Neben der Diskriminierung als Drittland haben die bekannten Schwächen im heimischen Agrarexport (hoher Anteil einfacher Massenwaren, Mangel an „Marketing“) zu dieser ungünstigen Entwicklung beigetragen (Schneider, 1988B).

Landwirtschaft und Agrarpolitik in Österreich und in der EG

Die Landwirtschaft der EG ist in Struktur, Entwicklungsstand und Leistungsfähigkeit regional stark differenziert. Die Wurzeln hierfür liegen in der Geschichte und sehr verschiedenen natürlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Als Folge davon sind auch die nationalen Interessen der Mitgliedsländer in der Agrarpolitik unterschiedlich.

Trotz der erheblichen nationalen Divergenzen fiel dem Agrarsektor von Anfang an eine Vorreiterrolle in der westeuropäischen Integration zu. Für die Landwirtschaft sind der Binnenmarkt und eine gemeinsame Politik heute schon zu einem guten Teil verwirklicht: Für die meisten Agrarprodukte gibt es gemeinsame Marktorganisationen mit freiem Warenverkehr und gemeinsamem Außenschutz. Die Agrarpreise fixiert der Rat übernational, Marktinterventionen finanziert die Gemeinschaft. Für die Agrarförderung gelten gemeinsame Rahmenrichtlinien, zum Teil ist die Gemeinschaft an der Finanzierung beteiligt.

Das schwerwiegendste offene Problem im Agrarbereich sind die „grünen“ Kurse für die Umrechnung der auf Basis der Europäischen Wäh-

rungseinheit (ECU) festgelegten Agrarpreise und Beihilfen in nationale Währungen und der damit verbundene Währungsausgleich. Sie sollen bis Ende 1992 abgeschafft werden. Weiters beeinträchtigen unterschiedliche nationale Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit (von Mensch, Tier und Pflanzen) den Agrarhandel innerhalb der Gemeinschaft. Zur Sicherung des freien Warenverkehrs sind gemeinsame Normen für den Gesundheitsschutz erforderlich; die Kontrollen werden an den Produktionsort verlegt (EG-Kommission, 1989).

In ihren deklarierten Zielen ist die Agrarpolitik der EG und Österreichs sehr ähnlich. In der Praxis gibt es Unterschiede.

In ihren deklarierten Zielen ist die Agrarpolitik der Gemeinschaft jener Österreichs sehr ähnlich. Beide setzen auf den leistungsfähigen bäuerlichen Familienbetrieb als Leitbild der Agrarstruktur, anerkennen die Notwendigkeit des Marktausgleichs und betonen zunehmend ökologische, regionale und soziale Aspekte. In der Praxis haben allerdings Österreich und die EG in den letzten Jahren die genannten Ziele unterschiedlich gewichtet (Betonung ökologischer und sozialer Aspekte in Österreich, leistungsfähiger Strukturen in der EG). Auch in der Wahl ihrer Strategien unterschieden sich die Agrarpolitik: In der EG versuchte sie z. B., die hier wie dort bestehenden Überschüsse vor allem über die Preispolitik zu bewältigen. Österreich hat bisher mit Rücksicht auf die Agrareinkommen stärker auf administrative Eingriffe gesetzt. In beiden Fällen greift der Staat in die Agrarmärkte ein, in Österreich reichen die Eingriffe jedoch viel weiter in die Verarbeitung und Vermarktung als in der EG. Die Raumfunktion der Land- und Forstwirtschaft hat in Österreich höheres Gewicht (Berggebiete, Grenzland).

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) war stets ein Kompromiß divergierender nationaler Interessen. Sie ist auch als Reaktion auf Entwicklungen in der Landwirtschaft, insbesondere auf den Agrarmärkten zu sehen. Wachsende Überschüsse, damit steigende Kosten zu ihrer Bewältigung und Konflikte mit den traditionellen

Agrarexporturen (insbesondere den USA) zwangen die EG in den letzten Jahren zu deutlichen Kurskorrekturen. Die EG-Kommission (1985B) hat die Neuorientierung der Agrarpolitik mit ihrem „Grünbuch“ eingeleitet. Im Februar 1988 beschloß der Europäische Rat wichtige Reformen (EG-Kommission, 1988A). Zentraler Punkt war die Begrenzung des Wachstums der Ausgaben für Marktinterventionen — finanziert aus dem EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) Abteilung Garantie — bis 1992 auf rund 74% der Zunahme des Sozialproduktes der Gemeinschaft. Um dies zu erreichen, wurde die seit Mitte der achtziger Jahre restriktive Preispolitik bestätigt und durch „Haushaltsstabilisatoren“ abgesichert. (Die Stabilisatoren sehen vor, daß das Stützungs-niveau für ein Produkt automatisch gesenkt wird, wenn die Erzeugung eine vorher festgelegte Höhe übersteigt.) Als Begleitprogramm wurden Maßnahmen zur Umstellung und Extensivierung der Erzeugung, ein Programm zur Flächenstilllegung, eine Vorruhestandsregelung für ältere Landwirte, (befristete) direkte Einkommensbeihilfen und eine kräftige Aufstockung der Strukturfonds zugunsten der weniger entwickelten Regionen vereinbart.

Der Überschußdruck auf den Agrarmärkten ist auch für die österreichische Landwirtschaft und Agrarpolitik eine schwerwiegende Herausforderung. Die Regierungsparteien haben im Arbeitsübereinkommen vom Jänner 1987 bis 1990 eine Stabilisierung der Mittel für die Agrarförderung und der Aufwendungen für Marktinterventionen vereinbart. Seit 1987 wird zur Marktentlastung die Grünbrache gefördert. Direktzahlungen an Betriebe in benachteiligten Gebieten haben an Bedeutung gewonnen. Über Vorruhestandsregelungen und Einkommensbeihilfen (als Ausgleich für Preissenkungen) wird zwar diskutiert, konkrete Maßnahmen wurden bisher nicht ins Auge gefaßt.

Die weitere Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist naturgemäß kaum zu prognostizieren. In letzter Zeit mehren sich Anzeichen für eine ausgeprägtere regionale Differenzierung und vermehrte Beachtung ökologischer und sozialer Aspekte. Beispiele hierfür sind die Grundsatzpa-

piere der Kommission zum Thema „Umwelt und GAP“ (EG-Kommission, 1987) und „Die Zukunft des ländlichen Raumes“ (EG-Kommission, 1988B). Ob und wie weit sich diese Tendenzen festigen können, bleibt abzuwarten. Eine Entwicklung in diese Richtung würde der österreichischen Landwirtschaft die Entscheidung für die EG erleichtern

Folgen der Integration im Überblick

Integration bedeutet im Agrarsektor im wesentlichen die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich der Marktorganisationen, der Außenhandelsregelungen, der Preis- und Strukturpolitik und der gemeinsamen Finanzierungsinstrumente. Sie bedeutet die Eingliederung der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft in den EG-Binnenmarkt. Nach den bisherigen Erfahrungen wären zumindest für einige Bereiche Übergangsfristen von mehreren Jahren anzunehmen. Da und dort könnten auch Sonderregelungen vereinbart werden. Spekulationen darüber sind aber wenig sinnvoll.

Die Landwirtschaft zählt nach den Analysen des WIFO zu jenen Bereichen, die von der Integration besonders betroffen wären, und zwar weil Agrarwaren bisher vom Freihandel zwischen Österreich und der EG ausgenommen waren und die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft schwach ist. Daneben gibt es Unterschiede in den agrarpolitischen Zielen und Instrumenten.

Folgen für die Agrarpolitik

Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik ist gleichzusetzen mit einem weitgehenden (aber keineswegs vollen) Verzicht auf eine eigenständige Agrarpolitik, auf nationale agrarische Zielsetzungen und Maßnahmen zu ihrer Förderung. Einige Anliegen des in Österreich forcierten „ökosozialen“ Ansatzes (siehe hierzu Riegler, 1988) wären dadurch aus heutiger Sicht gefährdet oder zumindest in Frage gestellt: z. B. die bestehenden Maßnahmen zum Schutz der bäuerlichen Produktion (Obergrenzen in der

Tierhaltung usw.) und soziale Differenzierungen in der Agrarförderung. Die derzeit übliche breite gesellschaftliche Fundierung der Agrarpolitik über Einbindung der Sozialpartner und der Länder würde zwangsläufig eingeschränkt. Die Agrarverwaltung wäre wegen der zusätzlichen Mitsprache der EG-Kommission schwerfälliger.

Auf den Agrarmärkten bedeutet Integration den ungehinderten Zugang der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft zum Europäischen Binnenmarkt und zugleich die Öffnung des Inlandsmarktes für die Konkurrenz aus der EG.

Integration bedeutet die Übernahme der EG-Agrarpolitik und den Abbau der Handelsschranken auch für Agrarwaren. Nationaler Spielraum bleibt erhalten.

Die Agrarförderung wäre nach dem in der „Effizienzverordnung“ der EG abgesteckten Rahmen auszurichten. Die Maßnahmen der EG sind stärker auf den Haupterwerbsbetrieb orientiert. Alle öffentlichen Förderungen unterliegen der Beihilfenprüfung durch die EG-Kommission. Die Rahmenrichtlinien lassen jedoch über fakultative Programme, Bandbreiten der möglichen Beihilfen und in der nationalen Abgrenzung der geförderten Gebiete und Betriebe usw. einen gewissen nationalen Spielraum zu. An den Kosten der Agrarförderung beteiligt sich die EG in der Regel mit einem Anteil von 25%.

Neben der Agrarförderung im engeren Sinn und Hilfen für die Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse haben die Mitgliedsländer der EG eine Reihe von Möglichkeiten, die wirtschaftliche und soziale Lage ihrer Bauern zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Landwirtschaft zu fördern. Beispiele sind die Sozialpolitik, Steuerpolitik, Wohnbauförderung oder Ausbau und Erhaltung der Infrastruktur in den ländlichen Gebieten.

Folgen für die agrarische Regionalförderung

Sowohl Österreich als auch die EG fördern benachteiligte Agrarregionen. Ein wichtiges Instrument sind Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe, in Österreich der Bergbau-

ernzuschuß des Bundes und verschiedene Leistungen der Länder, in der EG die in der Effizienzverordnung verankerte (fakultative) Ausgleichszulage.

Die Integration erfordert die Umgestaltung der österreichischen Direktzahlungen zu einer Ausgleichszulage nach den Richtlinien der EG. Dies dürfte sowohl das gesamte Ausmaß dieser Zahlungen als auch die Verteilung nach Regionen und Betrieben wesentlich beeinflussen. Die tatsächlichen Folgen hängen entscheidend von der Abgrenzung der Förderungsgebiete und der geförderten Betriebe, der Höhe der Beihilfensätze sowie der regionalen und sonstigen Differenzierung der Beihilfe ab. In allen drei Bereichen besteht ein beachtlicher nationaler Spielraum.

Nutzt Österreich die bestehenden Möglichkeiten voll, dann sind nach groben Schätzungen am Beispiel Bayerns für die österreichische Landwirtschaft in Summe Vorteile zu erwarten. Vorteile ergeben sich insbesondere für in die Förderung neu einbezogene Regionen (Zone 1 des Berggebietes und sonstige benachteiligte Gebiete). Gewinnen könnten, weil Fläche bzw. Viehbestand zur Bezugsbasis werden, auch größere Betriebe. Verlieren würden Kleinstbetriebe mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von weniger als 3 ha in den Zonen 2 bis 4 –

Benachteiligte Agrarregionen werden besonders gefördert. Die Ausgleichszulage der EG ist ein wichtiges Instrument hierfür.

sie dürften den bisherigen Zuschuß einbüßen – und allgemein kleinere Betriebe, weil die Ausgleichszulage in ihrem Fall wegen geringer Fläche bzw. geringen Viehbestands den derzeit unabhängig von der Produktionskapazität gewährten Zuschuß nicht erreicht. Diese Kleinstbetriebe werden überwiegend im Nebenerwerb oder von Rentnern bewirtschaftet, die kleineren Betriebe stützen sich überdurchschnittlich auf ein außerlandwirtschaftliches Haupteinkommen.

Im Hinblick auf verschiedene wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele wäre die Umstellung der geltenden Bergbauernförderung auf eine EG-konforme Ausgleichszulage für landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten unterschiedlich zu beurteilen. In beiden Fällen fe-

stigt die Beihilfe die Existenz der geförderten Betriebe. Sie trägt damit zur Erhaltung der Besiedelung in den benachteiligten Gebieten bei. Aus der Sicht der Landschaftspflege ist die EG-Ausgleichszulage leistungsge-rechter. Sie fördert zudem eher wettbewerbsfähige Betriebsstrukturen. Vom Standpunkt des Marktausgleichs bringt sie leichte Nachteile. Über die Folgen für die Verteilung ist keine eindeutige Aussage möglich. Sie hängen u. a. von einer eventuellen Differenzierung der Beihilfe nach Einkommenskriterien und der Einführung von Obergrenzen je Betrieb ab. Der Ausschluß von Kleinbetrieben und die erwarteten Nachteile für kleinere Betriebe können nicht a priori als Schritt zu weniger Einkommensgleichheit interpretiert werden.

Neben der Ausgleichszulage enthält die EG-Effizienzverordnung weitere Ansätze für eine landwirtschaftliche Regionalförderung. Von Bedeutung ist insbesondere die Möglichkeit zur Differenzierung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zugunsten benachteiligter Gebiete. Die derzeit diesen Gebieten für Investitionen gewährten Begünstigungen könnten damit grundsätzlich beibehalten werden. Die Richtlinien der EG sind jedoch stärker auf im Haupterwerb bewirtschaftete Betriebe ausgerichtet. Weiters können in benachteiligten Regionen Investitionen der landwirtschaftlichen Betriebe in den Fremdenverkehr oder das Handwerk, Verbesserungen gemeinsam genutzter Weiden und Almen usw. gefördert werden. Aus Gründen des Natur- und Umweltschutzes können in bestimmten Gebieten Bewirtschaftungsauflagen durch Beihilfen abgegolten werden.

Die regionale Differenzierung der Markt- und Preispolitik zugunsten benachteiligter Gebiete hat derzeit sowohl in Österreich als auch in der Gemeinschaft geringe, aber steigende Bedeutung.

Folgen auf den Agrar- und Betriebsmittelmärkten

Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft

Für Erfolge auf einem freien Markt ohne nationale Grenzen ist die Wett-

bewerbsfähigkeit entscheidend. Die Analysen zeigen, daß die österreichische Landwirtschaft derzeit der westeuropäischen Konkurrenz nur zum Teil gewachsen ist. Der Mangel an Wettbewerbsfähigkeit zieht sich wie ein roter Faden durch die meisten Produktionssparten und beruht vor allem auf vier Ursachen:

- hohe Produktionskosten,
- Schwächen in der Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- Schwächen in der Vermarktung und
- unzureichende Innovation

Die österreichische Landwirtschaft ist derzeit der westeuropäischen Konkurrenz nur zum Teil gewachsen.

Die österreichischen Bauern produzieren meist teurer als ihre Konkurrenten in zentralen Produktionsgebieten der Gemeinschaft — dies deshalb, weil die natürlichen Produktionsbedingungen oft ungünstiger sind, kleine und mittlere Einheiten überwiegen, Betriebsmittel teurer und das Lohnniveau und die davon abgeleiteten Einkommenserwartungen der Bauern relativ hoch sind. Zum Teil verteuern auch niedrige Produktivitäten (z. B. eine niedrige Milchleistung je Kuh) und restriktivere Auflagen (z. B. Bestandsobergrenzen in der Viehhaltung) die Erzeugung.

Die Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist in Österreich zumindest auf der ersten Stufe (Molkereien, Mühlen, Zucker- und Stärkeindustrien usw.) schlechter strukturiert und weniger wettbewerbsfähig als die der westeuropäischen Konkurrenz. Hohe Be- und Verarbeitungsspannen, die den Preis der heimischen Nahrungsmittel belasten, sind die — auch für den Rohstofflieferanten Landwirtschaft — nachteiligen Folgen. Die Strukturprobleme in der Be- und Verarbeitung sind vor allem auf eine überzogene Reglementierung über Jahrzehnte zurückzuführen, die den Wettbewerb behinderte, die unternehmerische Initiative lähmte und die Strukturen versteinerte.

Schwächen bestehen auch in der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Auf dem Inlandsmarkt überdeckte bisher ein straffes Importregime diese Schwachstellen. Absatz-

organisationen im Ausland sind nur in Ansätzen (Milchwirtschaft) vorhanden. Auf einem europäischen Binnenmarkt resultiert daraus die Gefahr von Marktanteilsverlusten. Die unzureichende Innovationsbereitschaft und Innovationsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft (und Ernährungswirtschaft) leitet sich unter anderem aus einem Nachholbedarf an Ausbildung, Beratung und angewandter Forschung gegenüber den führenden Mitbewerbern in der EG (Holland, Dänemark oder auch zur BRD) ab.

Marktorganisation

Die Agrarmarktordnungen der EG sind nach drei Grundsätzen ausgerichtet: einheitlicher Binnenmarkt, einheitlicher Außenschutz und gemeinsame Finanzierung. Zu Österreich bestehen zwei wichtige Unterschiede: Die EG beschränkt sich auf Eingriffe zum Schutz der heimischen landwirtschaftlichen Produktion, und die Interventionen sind marktconformer. In der Be- und Verarbeitung sowie in der Vermarktung wird der freie Wettbewerb nicht behindert. In Österreich sind die Eingriffe auf zentralen Märkten (insbesondere Getreide, Milch) viel gravierender und reichen bis in die Verarbeitung und Vermarktung.

Die Übernahme der EG-Agrarmarktordnung erhöht den Wettbewerb und vermindert die Reglementierung.

Die Übernahme der gemeinsamen Marktorganisation wäre mit einer Liberalisierung und mehr Wettbewerb verbunden. Daraus folgt ein erhöhter Druck zu Strukturbereinigung, Rationalisierung und verstärkter Marktausrichtung. Reformen sind in diesen Bereichen allerdings mit oder ohne EG-Annäherung überfällig; zum Teil wurden sie schon in Angriff genommen.

Landwirtschaftliche Erzeugerpreise und Preise von Betriebsmitteln

Eine Teilnahme am EG-Binnenmarkt hätte Folgen für die Agrarpreise, die Preise landwirtschaftlicher Betriebsmittel sowie verschiedene Zuschüsse und Abgaben. In den Marktanalysen wurden die voraussichtlichen Preiseffekte der Integration vor-

allem über Vergleiche mit der Bundesrepublik Deutschland bzw. Bayern mit Hilfe der geltenden Devisenkurse abgeleitet. Die tatsächlichen „grünen“ Kurse des Schillings wären (falls das System des Währungsausgleichs bis dahin noch gültig ist) in den Integrationsverhandlungen festzulegen

Die Marktstudien haben gezeigt, daß die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise in Österreich derzeit (1987/88) meist höher sind als in der Gemeinschaft. Die heimischen Produzenten müßten daher im Fall der Integration in allen wichtigen Bereichen (mit Ausnahme von Schlachtrindern und Holz) mit mehr oder weniger ausgeprägten Preissenkungen rechnen. Die größten Einbußen wären für Getreide, Schweine, Eier, Geflügel und Zuchtrinder zu erwarten. Anziehen dürften die Preise von Schlachtrindern und Holz

Auf den Betriebsmittelmärkten dürfte die Integration den Druck zum Abbau der Preisdifferenzen zur Bundesrepublik Deutschland erhöhen und damit den Bauern günstigere Bezugsmöglichkeiten eröffnen. Die Abgaben auf Handelsdünger und Mais-

saatgut werden voraussichtlich entfallen. Mit einer vollen Angleichung der Betriebsmittelpreise an das Niveau in Süddeutschland ist allerdings kaum zu rechnen

Rentabilität und Absatzchancen wichtiger Betriebszweige

Billigere Betriebsmittel dämpfen die Folgen niedrigerer Agrarpreise für die betriebswirtschaftliche Rentabilität einzelner Produktionssparten. In der Mehrzahl der Fälle kann jedoch der Rohertragsverlust durch die erwarteten Einsparungen im Aufwand nicht voll ausgeglichen werden

Im Getreidebau dürfte nach dem derzeitigen Stand die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik die Deckungsbeiträge parallel zu den Erzeugerpreisen im Durchschnitt um rund ein Viertel senken. Für Brotgetreide wären die Einbußen höher als für Futtergetreide. Mit erheblichen Einbußen (rund ein Drittel) wäre auch in der Schweinemast zu rechnen; die Erträge der Ferkelproduzenten dürften noch stärker unter Druck geraten. Für die Rinderwirtschaft wären hingegen Vorteile zu erwarten: In der Milchvieh-

haltung stehen einem etwas niedrigeren Rohertrag für die Milch höhere Erlöse für die geschlachtete Kuh und Einsparungen beim Zukauf von Betriebsmitteln gegenüber; insgesamt ergeben sich Vorteile. Für die Stiermast ist bei etwa unveränderten Erzeugerpreisen und Bruttoerlösen (einschließlich Bestandsprämie) mit einer deutlich verbesserten Rentabilität zu rechnen (billigeres Kraftfutter

Die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise sind in Österreich höher, agrarische Betriebsmittel teurer als in der EG. Die Rentabilität ist nach Produktgruppen verschieden.

geringere Kosten für die Grundfutterwerbung) Auch für die Forstwirtschaft wären dank etwas höheren Holzpreisen und billigeren Betriebsmitteln Vorteile zu erwarten

Interessant sind die regionalen Implikationen dieser Schätzungen: Für die Haupterzeugnisse der Grünland- und Berggebiete (Rinder Milch, Holz) läßt die Integration aus heutiger Sicht Rentabilitätsvorteile erwarten. Die Leitprodukte der Ackerbaulagen (Getreide, Schweine, Eier und Geflügel) wahrscheinlich auch Obst und Gemüse dürften hingegen teils empfindliche Einbußen erleiden. In regionaler Sicht wäre das östliche Grenzland (von Teilen des Mühlviertels über das Wald- und Weinviertel, das Burgenland bis in die Südsteiermark) besonders betroffen, weil hier kleine und mittlere Ackerbau-, Veredelungs- und Spezialkulturbetriebe überwiegen

Die zum Teil erheblichen Preis- und Rentabilitätsvorteile der österreichischen Landwirtschaft im Getreidebau und in den nachgelagerten Veredelungszweigen gehen im wesentlichen auf eine unterschiedliche Preispolitik in den vergangenen fünf Jahren zurück

Die Integration und die damit verbundene Beseitigung aller Handelshemmnisse erleichtert den Import und bietet zugleich der österreichischen Ernährungswirtschaft die Chance des ungehinderten Zugangs zu den aufnahmefähigen und kaufkräftigen Märkten der EG insbesondere in Norditalien und in Süddeutschland. Per Saldo dürften sich dadurch die Absatzmöglichkeiten der österreichischen Landwirtschaft für Schlachtrinder, wahrscheinlich auch

Folgen der Integration nach Produktionssparten im Überblick Übersicht 1
Schätzung, ausgehend von der Situation 1987/88

	Erzeugerpreise	Rentabilität (Deckungsbeitrag)	Absatzverhältnisse (Marktanteile)	Anmerkungen
Pflanzenbau				
Getreide	--	--	0	
Ölsaaten	-	0	+	
Körnerleguminosen	--	-	+	
Speisekartoffeln	(-)	0	-	
Industriekartoffeln	--	--	?	Eventuell Regionalförderung
Zuckerrüben	(-)	(+)	0	Nationale Quote entscheidend
Gemüse	--	--	-	Nach Produkten verschieden
Gartenbau (Blumen, Baumschulen)				
Obst	-	-	-	Nach Produkten verschieden
Wein	(-)	0	0	
Tierhaltung				
Schlachtrinder	(+)	+	+	Einschließlich EG-Bestandsprämie
Zuchtrinder	--	--	--	Marktverzerrungen werden beseitigt
Schlachtkälber (ohne Prämie)	(-)	-	-	Mastprämie von Bedeutung
Kuhmilch	-	+	0	Nationale Quote entscheidend
Schlachtschweine				
Ferkel	--	--	-	
Geflügel				
Eier	--	--	-	
Forstwirtschaft				
Nutzholz	(+)	+	0	
0	kaum Änderungen (+)	leichte Zunahme möglich, +	leichte Zunahme (-)	leichte Abnahme möglich
-	leichte Abnahme --	stärkere Abnahme ?	offen	

für Körnermais und Alternativkulturen verbessern Auf den Märkten für Getreide (ohne Körnermais), Zuckerrüben, Wein, Milch und Holz wird sich voraussichtlich für die Bauern wenig ändern In den anderen Sparten ist aus derzeitiger Sicht mit mehr oder weniger deutlichen Marktanteilsverlusten der österreichischen Produzenten zu rechnen Die unzureichende Wettbewerbsfähigkeit des heimischen Angebotes ist dabei von entscheidender Bedeutung

Folgen für die wirtschaftliche Lage der Land- und Forstwirtschaft

Der Frage nach den wirtschaftlichen Folgen einer eventuellen Integration für die gesamte Land- und Forstwirtschaft wurde auf zwei Wegen nachgegangen: über eine Quantifizierung der Preiseffekte nach dem Gerüst der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) und mit Hilfe von Simulationen mit einem Makromodell der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (Neunteufel — Ortner, 1989) Beide Schätzungen gehen vom gleichen aktuellen Stand der Agrarpolitik aus (1987/88) und verwenden die gleichen in den Marktanalysen erarbeiteten Folgen der Integration für die Agrar- und Betriebsmittelpreise

Eine gewichtete Zusammenfassung aller Preisänderungen nach den Ergebnissen der VGR 1987 kommt zu folgendem Resultat: Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik würde die Endproduktion (Rohertrag) der gesamten österreichischen Land- und Forstwirtschaft um etwa 5,7 Mrd S verringern Die Einbußen wären im Pflanzenbau höher als in der Tierhaltung, die Forstwirtschaft könnte mit

leichten Vorteilen rechnen Dem stünden Einsparungen von rund 2,1 Mrd S beim Bezug von Betriebsmitteln (einschließlich Entfall der Handelsdüngerabgabe) und Investitionsgütern gegenüber Bleiben die Subventionen und indirekten Steuern unverändert, resultiert daraus für die Land- und Forstwirtschaft als Ganzes ein Verlust von etwa 3 1/2 Mrd S — das sind rund 10% aller Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft im Jahr 1987

Bleiben flankierende Maßnahmen aus, muß die Landwirtschaft aus heutiger Sicht mit Ertrags- und Einkommenseinbußen rechnen.

Die Gesamtschau nach dem Gerüst der VGR 1987 beruht auf einer statischen Sicht Mittels des Makromodells wurde versucht, zusätzlich die durch die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgelösten Anpassungsprozesse abzuschätzen Die Ergebnisse zeigen, daß die Landwirte auf die veränderten Preise und Preisrelationen erwartungsgemäß mit Anpassungen im Produktionsprogramm und im Betriebsmitteleinsatz reagieren Als Folge ergeben sich ein etwas stärkerer Rückgang der Produktion und zugleich eine viel stärkere Einschränkung der Vorleistungsbezüge der Landwirtschaft als nach der statischen Schätzung Die Anpassungsreaktionen dürften in Summe die Verluste der Land- und Forstwirtschaft auf etwa 3 Mrd S drücken — rund 8% aller Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft

Diese Berechnungen zeigen die Richtung und Größenordnung der aus heutiger Sicht durch eine EG-Integration zu erwartenden Änderungen auf

Genauere Aussagen sind wegen vielfältiger Unsicherheiten und Probleme kaum möglich In beiden Kalkulationen sind eventuelle flankierende Maßnahmen und Hilfen an die Landwirtschaft nicht berücksichtigt

Die Landwirtschaft, die Agrarpolitik und die Agrarmärkte entwickeln sich weiter Die tatsächlichen Folgen einer künftigen Teilnahme an der EG für die Landwirtschaft werden dadurch mitbeeinflußt Ebenso sind eventuelle Begleitmaßnahmen von Bedeutung Auf verschiedene Möglichkeiten der nationalen Regierungen, die wirtschaftliche und soziale Lage ihrer Bauern zu verbessern, wurde bereits hingewiesen

Einbußen im Agrarbereich stehen nach Schätzungen des WIFO (Breuss — Schebeck 1989) in Summe positive Effekte einer EG-Integration für die Gesamtwirtschaft gegenüber Die erwartete leichte Belebung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung sowie die Dämpfung der Inflation sind auch für die Land- und Forstwirtschaft von Bedeutung und bringen auch den Bauern Vorteile Die Integrationsverluste im Agrarbereich und Vorteile für die Wirtschaft insgesamt und die gesamte Bevölkerung — und damit ebenso für die Bauern — sollten zur besseren Beurteilung getrennt gesehen werden

Vorteile der Integration

Die Teilnahme oder Nichtteilnahme an der europäischen Integration ist auch für die österreichischen Bauern eine Frage von weitreichender Bedeutung Sie kann nicht primär und schon gar nicht ausschließlich aus dem Blickwinkel aktueller Preisdifferenzen und davon ableitbarer Vor- oder Nachteile beurteilt werden

Die Agrarpreisrelationen zwischen Österreich und der Gemeinschaft haben sich erst in den vergangenen fünf Jahren zugunsten der österreichischen Bauern verschoben Die gegenwärtigen Preisvorteile sind zudem vor dem Hintergrund erheblicher Absatz- und Finanzierungsprobleme auf wichtigen Märkten zu sehen Es stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß sich die österreichische Agrarpolitik im Falle der Nichtteilnahme am europäischen Binnenmarkt auf längere Sicht von den internationalen

Folgen der Integration für die Endproduktion und Wertschöpfung der österreichischen Land- und Forstwirtschaft **Übersicht 2**
Schätzung auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1987, statische Sicht

	Veränderung durch die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik	
	Mrd S	In %
Endproduktion		
Pflanzenbau	-23	-11%
Tierhaltung	-37	-8%
Forstwirtschaft	+03	+2%
Land- und Forstwirtschaft insgesamt	-57	-7%
Vorleistungen (einschließlich Düngerabgabe) Investitionen (AFA) Subventionen und indirekte Steuern	-21	-5%
Saldo		
Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft	-36	-10%

(Preis-)Tendenzen abkoppeln kann und welche Kosten daraus resultieren. In diesem Zusammenhang wäre auf die laufenden Verhandlungen im Rahmen des GATT zu verweisen.

Der entscheidende Vorteil der Integration — der für ein kleines Land wie Österreich besonders ins Gewicht fällt — ist der freie Marktzutritt. Dieser Vorteil ist schwer zu quantifizieren und kommt deshalb in den üblichen Bewertungen meist zu kurz. Dies ändert nichts an seiner Bedeutung. So wird z. B. die weitere Entwicklung der österreichischen Rinderwirtschaft primär vom Zugang zu ihren traditionellen Märkten in der EG geprägt werden. Rinder und Milchprodukte unbehindert auf den kaufkräftigen Märkten Oberitaliens und Süddeutschlands anbieten zu können, ist dabei längerfristig ungleich wichtiger als Unterschiede in den aktuellen Preisnotierungen, die sich schon kurzfristig ändern können.

Freier Marktzutritt ist der entscheidende Vorteil der Integration. Um diese Chance zu nützen, müssen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft wettbewerbsfähiger werden.

Nimmt Österreich am europäischen Binnenmarkt nicht teil, wurde dies nach den bisherigen Erfahrungen der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft den Zutritt zu ihren traditionellen Märkten weiter erschweren. Kaufkräftige Ersatzmärkte sind kaum in Sicht. Marktanteilsverluste in der EG würden demnach eine zunehmende Ausrichtung der Produktion auf den Inlandsbedarf erfordern.

Um im Integrationsfall die Chancen des freien Marktzutritts auch nutzen zu können, ist eine Stärkung der Wettbewerbskraft der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft unerlässlich. Dazu bedarf es insbesondere mehr Marktbewußtseins und unternehmerischen Denkens der Bauern, einer zügigen Bereinigung der Strukturen in der Be- und Verarbeitung und einer Stärkung der Vermarktungseinrichtungen im In- und Ausland.

Folgen für die Verbraucher und die öffentlichen Haushalte

Eigene detaillierte Schätzungen über die Folgen der Übernahme der

Gemeinsamen Agrarpolitik für die Verbraucher und die öffentlichen Haushalte wurden im Rahmen dieser Arbeit nicht erstellt. Es ergab sich aber eine Reihe von Hinweisen, die gemeinsam mit den Ergebnissen anderer Studien gewisse Aussagen erlauben.

Für die Verbraucher wären Nahrungsmittel billiger, das Angebot vielfältiger.

Für die Verbraucher von Nahrungsmitteln läßt die Integration überwiegend Vorteile, aber auch einige Nachteile erwarten. Der wahrscheinlich bedeutendste Vorteil: Nahrungsmittel würden billiger. Niedrigere landwirtschaftliche Erzeugerpreise, die forcierte Strukturbereinigung, Rationalisierung und Marktorientierung in der Be- und Verarbeitung, mehr Wettbewerb und weniger Reglementierung auch in der Verteilung sowie die Übernahme der Kosten für die Verwertung landwirtschaftlicher Überschüsse durch den EAGFL lassen aus heutiger Sicht deutliche Preissenkungen erwarten. Die im Zuge der angestrebten Steuerharmonisierung angepeilte Senkung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf 9% wirkt in die gleiche Richtung. Die erwarteten Preissenkungen werden durch einen Vergleich der aktuellen Einzelhandelspreise in Österreich und in der BRD gestützt. Als weiteren Vorteil können die österreichischen Konsumenten vom europäischen Binnenmarkt eine größere Vielfalt des Angebotes — vor allem an Obst und Gemüse — erwarten.

In Österreich gelten relativ strenge lebensmittelrechtliche Bestimmungen und Vorschriften zum Schutz der Gesundheit der Verbraucher und der Umwelt. Es wäre möglich, daß diese hohen Standards im Zuge der Harmonisierung der einschlägigen Vorschriften in der EG nicht in allen Fällen erreicht oder durch die ungehinderte Einfuhr von Produkten, die im Herkunftsland niedrigeren Anforderungen unterliegen, ausgehöhlt werden. Dies kann als Nachteil für die Verbraucher gesehen werden.

Über die Folgen der Integration für die öffentlichen Haushalte liegen Untersuchungen des Bundesministeriums für Finanzen vor (*Blaha — Kitzmantel*, 1988). Das Finanzministerium

rechnet auf Basis des Jahres 1989 mit einem Beitrag Österreichs zum EG-Budget von rund 20,5 Mrd S; abzüglich der Einsparungen und Rückflüsse aus verschiedenen EG-Fonds wird die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte auf rund 13 Mrd S geschätzt. Mit Einsparungen wird insbesondere bei den nationalen Ausgaben für Interventionen auf den Agrarmärkten gerechnet, weil in der EG diese Eingriffe aus dem EAGFL finanziert werden. Zudem beteiligt sich die EG an den Kosten der Agrarförderung.

Offene Fragen

Im gegenständlichen Forschungsvorhaben standen wirtschaftliche Fragen einer Teilnahme Österreichs am europäischen Binnenmarkt im Vordergrund. Andere, für die Land- und Forstwirtschaft und die Agrarpolitik wichtige Aspekte der Integration konnten nicht erfaßt werden. Beispiele sind Auswirkungen auf die in der Verfassung festgelegten Kompetenzen für die Bereiche Land- und Forstwirtschaft und Ernährung, Grundverkehr und Raumordnung, den gesamten Bereich der sozialen Sicherheit, Lebensmittelrecht, Gesundheitsschutz, Umweltaspekte, Verbraucherschutz oder Fragen der Administration der Gemeinsamen Agrarpolitik. Einige Fragen konnten nur unzureichend bearbeitet werden und legen eine weitere Durchleuchtung nahe. Beispiele sind die Folgen für die agrarische Regionalförderung, die Agrarförderung im allgemeinen oder die Agrarbudgets des Bundes und der Länder. Der Bereich der Be- und Verarbeitung und Vermarktung von Agrarprodukten blieb weitgehend ausgeklammert.

Neben diesen „weißen Flecken“ die nur zum Teil durch andere Arbeiten abgedeckt sind, wird auf die laufende Entwicklung in allen Bereichen hingewiesen, die eine periodische Aktualisierung und Neubewertung erfordert.

Literaturhinweise

- Blaha R.** Kitzmantel E. (Koordination) Budgetäre Auswirkungen eines EG-Beitritts. Wien 1988 (mimeo).
Breuss F. Handler H. Stankovsky J. „Öster-

reichs Wirtschaft und die EG Ergebnisse aus WIFO-Studien" WIFO-Monatsberichte 1989 62(4)
Breuss F Schebeck F Die Vollendung des EG-Binnenmarktes — Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen für Österreich Makroökonomische Modellsimulationen WIFO-Gutachten Wien 1989
EG-Kommission (1985A) Vollendung des Binnenmarktes Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat Brüssel, 1985
EG-Kommission (1985B) Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik Das Grünbuch der Kommission Brüssel 1985
EG-Kommission „Umwelt und GAP“ Grünes Europa 1987 (3)

EG-Kommission (1988A) „Die Wiederherstellung des Gleichgewichts auf den Agrarmärkten“ Grünes Europa 1988 (1)

EG-Kommission (1988B), Die Zukunft des ländlichen Raumes Brüssel 1988

EG-Kommission, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft Bericht 1988 Brüssel 1989

Einheitliche Europäische Akte (EEA), Beilage 2 zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften Luxemburg 1986

Neunteufel M Ortner K M, Schätzungen der Auswirkungen eines EG-Beitritts auf die österreichische Landwirtschaft Wien 1989

Österreichische Bundesregierung Bericht der Bundesregierung an den Nationalrat und Bundesrat über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften Wien, 17 April 1989

Riegler J Zukunft für die Bauern Manifest für eine ökosoziale Agrarpolitik in Österreich Wien 1988

Schneider M (1988A) „Eine schwere Herausforderung für die österreichischen Bauern“ Förderungsdienst Sonderbeilage, 1988 (12)

Schneider M (1988B) „Österreich und die EG: Chancen und Probleme in der Land- und Forstwirtschaft“ Agrarische Rundschau 1988 (1)