

**Markus Hofreither - Martin Kniepert - Erwin Schmid - Franz Sinabell - Franz Weiss**

## **Österreichs Landwirtschaft im letzten Jahrzehnt – mögliche Konsequenzen eines Nicht-Beitritts zur EU**

### **Einleitung und Problemstellung**

Sechs Jahre nach der Antragstellung auf EU-Mitgliedschaft im Jahr 1989 wurde Österreich zusammen mit Finnland und Schweden am 1. Jänner 1995 Mitglied der Europäischen Union (EU). Die Jahre zwischen Antragstellung und Beitritt waren von den welthistorisch bedeutsamen Umwälzungen in Osteuropa – beginnend mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Zusammenbruch des Kommunismus 1989 in Osteuropa – geprägt. In einer Volksabstimmung am 12. Juni 1994 sprachen sich 66,6% der Österreicher für einen Beitritt zur EU aus.

Durch die unbeschränkte Teilnahme am Gemeinsamen Markt erwartete man sich aus diesem Schritt Vorteile durch höheres Wachstum, mehr Beschäftigung und niedrigere Inflation. Im Agrarbereich waren die Einschätzungen zwiespältig, weil die kurzfristigen Beitrittsprobleme – primär die Folge von stark sinkenden Erzeugerpreisen und Wettbewerbsschwächen – die Diskussion dominierten. Den längerfristigen Vorteilen aus dem Zugang zum europäischen Binnenmarkt wurde weniger Gewicht eingeräumt. Trotz einer Reihe positiver Veränderungen im Agrarbereich seit dem Beitritt wird dieser Schritt zum Teil bis heute kritisch bis ablehnend beurteilt. In einem vom BMLFUW initiierten Gutachten wurde untersucht, welche Folgen der EU-Beitritt für die österreichische Landwirtschaft sowie vor- und nachgelagerte Sektoren gegenüber einem Szenario 'Nicht-Beitritt zur EU' gehabt hat. Dazu wurden die beitriffsbedingten Anpassungsvorgänge nachgezeichnet und mit Hilfe von Szenarienanalysen die tatsächliche Entwicklung mit einer hypothetischen Situation ohne EU-Beitritt verglichen.

Obwohl dieses Alternativszenario nur eine von mehreren möglichen Entwicklungen skizziert, wird damit dennoch ein Beitrag zur Beantwortung der Frage nach den Nettoeffekten des EU-Beitritts für die österreichische Landwirtschaft aus einem ökonomischen Blickwinkel geleistet. Die entsprechenden Befunde könnten auch andere Diskussionen bereichern, die aus umweltpolitischen, sozialen oder interessenspolitischem Hintergrund geführt werden.

## **Die Phase vor dem EU-Beitritt**

Die Herausforderungen für die österreichische Agrarpolitik in den frühen neunziger Jahren bestanden darin, die politisch vorgegebenen agrarpolitischen Ziele unter sich grundlegend verändernden Bedingungen – Ostöffnung, GATT-Uruguay Runde und ein eventueller EU-Beitritt - sicherzustellen. Das bedingte eine fundamentale Veränderung des eingesetzten Instrumentariums, weil Österreich bis dahin mengensteuernden Eingriffen den Vorzug gegenüber marktwirtschaftlichen, preisbezogenen Anpassungsmaßnahmen eingeräumt hatte.

Ein zentrales Problem des österreichischen Agrarbereichs in der Vorbeitrittsphase bestand im hochdefizitären Außenhandelsaldo, dessen Ursachen sowohl im Drittlandstatus Österreichs gegenüber der EU als auch in den Struktur- und Wettbewerbsschwächen des österreichischen Agrarsektors lagen. Trotz einiger Versuche dieser Entwicklung gegenzusteuern mussten Produktionsüberschüsse weiterhin zu sukzessive steigenden Kosten exportiert werden. Bereits mit der Abgabe des Beitrittsantrags wurde daher die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung in der Urproduktion sowie den vor- und nachgelagerten Bereichen zur vordringlichen Aufgabe.

## **Die Alternative zum EU-Beitritt: Umsetzung der GATT-Verpflichtungen ohne Zugang zum Gemeinsamen Markt**

Der Beitritt Österreichs zur EU fällt mit dem Beginn des Umsetzungszeitraums des Uruguay-Runden-Abkommens im Agrarbereich (URAA) zusammen. In den Vereinbarungen wurde der Agrarsektor einer Reihe von Verpflichtungen in Bezug auf subventionierte Exporte, Inlandsstützung und Marktzutritt unterworfen. Der Spielraum der nationalen Agrarpolitik wurde damit empfindlich beschnitten. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen wäre für Österreich als Nicht-EU-Mitglied in wichtigen Produktbereichen (etwa Milchprodukte und Rinder) mit spürbaren Anpassungsproblemen verbunden gewesen.

Durch den EU-Beitritt wurden dagegen alle Außenhandelsströme von und in die bisherige EU-12 zu Binnenhandelsaktivitäten, die keinerlei unmittelbaren Restriktionen unterlagen. Zudem stand das Absatzpotential eines riesigen Binnenmarktes offen. Damit wurden die Anpassungsprobleme an die GATT-Beschränkungen auf elegante Weise umgangen, weil die Reduktionsverpflichtungen nicht auf der Ebene der Mitgliedstaaten, sondern von der EU-15 insgesamt zu erfüllen waren. Im Fall des Nicht-Beitritts hätte Österreich die GATT-Verpflichtungen – Reduktion der Inlandsstützung, Exportsubventionen und subventioniert

exportierten Mengen sowie Erleichterungen beim Marktzutritt – allein erfüllen müssen. Das wäre nur durch je nach Produktgruppe mehr oder weniger starke Einschnitte möglich gewesen, womit die unveränderte Fortschreibung der Entwicklung, wie sie sich zu Beginn der 90er Jahre darstellte, schwer möglich gewesen wäre.

## **Beitrittsdiskussion und Beitrittsverhandlungen**

Die Diskussion um den EU-Beitritt, die primär auf die zu erwartenden Preis- und Einkommenseffekte fokussiert war, zeigte auf, dass mit der Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik Produktionswert und Einkommen der österreichischen Landwirtschaft sinken würden. Der Agrarsektor wurde folglich – neben Lebensmittelverarbeitung, Speditionsgewerbe und Telekom-Bereich - zu jenen Sektoren gezählt, in denen hohe Anpassungserfordernisse auftreten würden.

Angesichts der prognostizierten Beitrittsfolgen bestand politischer Konsens darüber, dass ein EU-Beitritt Österreichs im Agrarbereich umfangreiche Anpassungshilfen erforderlich machen würde. Allerdings zeigten die Analysen auch auf, dass die Unterschiede zur Anpassung an die 1994 im Rahmen der GATT-Uruguay-Runde vereinbarten Beschränkungen in Bezug auf subventionierte Exporte, Inlandsstützung und Marktzutritt vergleichsweise gering waren. Dieser letztgenannte Aspekt fand jedoch kaum Eingang in die Beitrittsdiskussion, auf den Vergleich zwischen EU-Beitritt und der nicht existierenden Alternative „Beibehaltung des Status Quo“ fokussiert blieb. Diese Sichtweise dominiert zum Teil bis heute Diskussionen über Vor- und Nachteile des EU-Beitritts aus landwirtschaftlicher Sicht.

Das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen im Bereich der nationalen Marktordnungsregelungen berücksichtigte weitest gehend die österreichischen Produktionsgegebenheiten (z.B. Milch) bzw. ermöglichte für einige Produktgruppen sogar zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten (z.B. Mutterkühe, männliche Rinder, Mutterschafe). Das österreichische Verhandlungsziel eines Schritt weisen EU Beitritts mit längeren Übergangszeiten konnte allerdings nicht realisiert werden: die EU-Kommission beharrte auf dem sofortigen Vollbeitritt, um das erst vor kurzem realisierte Binnenmarktkonzept nicht zu gefährden. Die drohenden Einkommenseinbußen durch den sofortigen Übergang auf die Erzeugerpreise der EU wurden durch degressive Übergangsbeihilfen vermieden, die für vier Jahre produktbezogen geleistet wurden und mit insgesamt 15,9 Mrd. ATS (1 150 Mio. EUR) dotiert waren. Die Preissenkungen bewirkten auch proportionale Wertverluste bei gelagerten Agrarprodukten, die mit mehr als 5 Mrd.. ATS (390 Mio. EUR) kompensiert wurden. In beiden Fällen beteiligte sich die EU an den Kosten über Kofinanzierungsbeiträge.

## Die Konsequenzen des EU-Beitritts im Agrarbereich

Der EU-Beitritt bewirkte im ersten Beitrittsjahr eine durchschnittliche Preissenkung bei Agrargütern um 21%, wobei deutliche Unterschiede zwischen den Produkt(grupp)en auftraten. Das erste Beitrittsjahr brachte mit etwa 33% gegenüber dem Vorjahr eine markante Reduktion der Bruttowertschöpfung (zu Erzeugerpreisen). Nur durch eine massive Ausweitung der Direktzahlungen um etwa 250% auf 24,7 Mrd. ATS (1,8 Mrd. EUR) konnte ein Einbruch der landwirtschaftlichen Einkommen verhindert werden. Diese Maßnahmen bewirkten, dass der Beitrag des Agrarsektors zum Volkseinkommen im Jahr 1995 schließlich nur um 1% unter dem Wert des Vorjahres lag. Als Folge einer Abwanderungsrate von 2,4% der agrarischen Erwerbstätigen stellte sich im ersten Jahr der EU-Mitgliedschaft sogar eine Steigerung der Pro-Kopf-Einkommen um 5% ein.

Interessanterweise blieb der als Folge der Marktöffnung erwartete starke Anstieg der EU-Binnenimporte vorerst weitgehend aus. Allerdings zeigten sich auch auf der Ausfuhrseite kurzfristig keine markanten Erfolge, weil die bestehenden Wettbewerbsschwächen erst allmählich reduziert werden konnten.

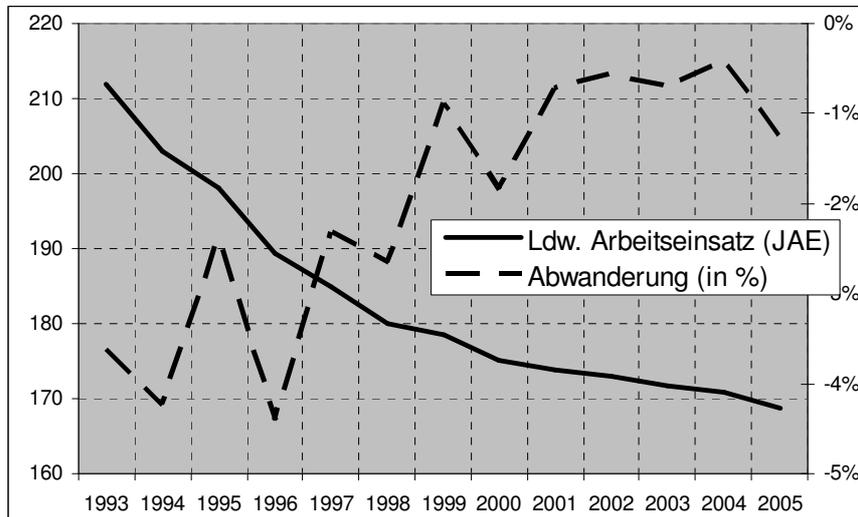
Auf der Konsumentenseite wurden die Erwartungen an den EU-Beitritt tendenziell nicht erfüllt. Nahrungsmittel und Getränke wurden zwar kurzfristig um etwa 2,5% billiger (Oktober 1994 – März 1995). Dieser Wert lag aber deutlich unter den rechnerisch erwarteten Preissenkungen. In einer Gegenüberstellung der Änderung von Einzelhandelspreisen und Rohstoffkosten kam das WIFO damals zum Schluss, dass die im Zuge des EU-Beitritts eingetretenen Kostensenkungen nur zum Teil an die Verbraucher weitergegeben worden seien.

Ab dem zweiten Beitrittsjahr kam es in der österreichischen Landwirtschaft zu einem temporären „Investitionsboom“. Eine Ursache lag in der verbesserten Liquidität durch die erstmalige Auszahlung der degressiven Übergangsbeihilfen Ende 1995. Ein weiterer Grund war, dass die Gemeinsame Agrarpolitik einen Rahmen bot, in dem Investitionen unter einschätzbaren Bedingungen getätigt werden konnten. Etwa parallel zum Auslaufen dieser Zahlungen kehrten auch die Investitionen wieder auf ihren langjährigen Entwicklungspfad zurück. Dennoch ist diese Investitionsbereitschaft ein deutlicher Hinweis darauf, dass viele Landwirte Vertrauen in die Entwicklungschancen der österreichischen Landwirtschaft auch unter EU-Bedingungen gefasst hatten.

Im Gegensatz zu in der Vorbeitrittsphase vorgebrachten Befürchtungen wurde der EU-Beitritt von den österreichischen Landwirten offensichtlich nicht als Anlass gesehen, stärker als früher die Beschäftigung in der Landwirtschaft aufzugeben. Die Entwicklung des in der Landwirtschaft eingesetzten Arbeitsvolumens (gemessen zu Vollzeitäquivalenten) weist

zwischen 1993 und 1998 keinerlei Trendbruch auf, vielmehr hat sich die Abwanderung aus der Landwirtschaft in diesen Jahren sogar abgeschwächt (vgl. Entwicklung auf der rechten Skala in Abbildung 1).

Abbildung 1: Arbeitseinsatz (1000 JAE) und jährliche Veränderung (in %, rechte Skala)



Quelle: Eurostat.

Hinweis: JAE messen den Arbeitseinsatz zu Vollzeitäquivalenten.

Der EU-Beitritt hat trotz tief greifender Veränderungen des agrarischen Preisgefüges und trotz der fundamentalen Umstellung des Fördersystems die reale Produktionsentwicklung bemerkenswert wenig beeinflusst. Auch die Einkommen der Landwirte blieben von diesen einschneidenden Veränderungen weitgehend unberührt. Dieser Umstand lässt vermuten, dass das zur Abfederung des „Beitrittschocks“ eingeführte Maßnahmenpaket seinen Zweck erfüllt hat.

Ein längerfristiger Vergleich der „Normalsituation“ vor und nach dem EU-Beitritt – auf Basis der Jahre 1991/93 sowie 2002/04 – lässt erkennen, dass der EU-Beitritt einen temporären Sonderweg in der österreichischen Agrarpolitik seit den frühen 80er Jahren beendet hat. Diese Phase war von vergleichsweise hohen Erzeugerpreisen, die durch Mengenrestriktionen abgestützt wurden, gekennzeichnet. Dieser Sonderweg hat nicht unwesentlich dazu beigetragen, dass der EU-Beitritt von der Landwirtschaft als Verschlechterung interpretiert wurde.

## Vor- und nachgelagerter Bereich

Die Schwächen des Verarbeitungssektors, vor allem die kleinen Betriebseinheiten und die auf den österreichischen Markt ausgerichtete Produktpalette, wurden vor dem EU-Beitritt als große Herausforderung gesehen. Ein Teil der Probleme war auf die höheren Vorleistungskosten durch hohe Agrarpreise zurückzuführen. Die langjährige Abschottung und wettbewerbsfeindliche Marktregulierung vor allem auf der ersten Verarbeitungsebene (Mühlen, Molkereien, Zucker und Stärke) verschärfte diesen Nachteil noch weiter. Der EU-Beitritt erzwang grundlegende Veränderungen in diesen Bereichen, die einen starken Strukturwandel bewirkten.

In den der Landwirtschaft unmittelbar *vorgelagerten* Branchen nahm die Zahl der Unternehmen leicht ab, die Zahl der Beschäftigten stieg im Betrachtungszeitraum jedoch deutlich an. Nach Bewältigung der strukturellen Umstellungen erhöhten sich ab dem Jahr 2001 die Umsätze kräftig und die Wertschöpfung begann, das Vorbeitrittsniveau zu übersteigen.

In der *nachgelagerten* Ernährungswirtschaft nahm die Zahl der Unternehmen zwischen 1995 und 2004 etwas stärker ab. Der Produktionswert ging bis 2003 nominell um 3,5% zurück und erreichte erst 2004 wieder das Niveau von 1995. Die Bruttowertschöpfung lag 2004 um mehr als 7% über dem Niveau von 1995. Seit dem Jahr 2001 ist hier die Zahl der Beschäftigten weitgehend konstant, im Zuge des Strukturwandels waren zuvor etwa 9.000 Beschäftigte abgebaut worden.

Die geringsten Umstellungsprobleme verzeichnete der Handel, weil er von der Ausweitung der Produktpalette und günstigeren Preisen profitierte. Die Bruttowertschöpfung in diesem Bereich ist seit 1998 von einem kräftigen Wachstum geprägt, welches vor allem von stark steigenden Umsätzen getragen wird. Dabei wurde auch die Zahl der Beschäftigten in etwa proportional ausgeweitet.

In Summe verbleibt von den Konsumausgaben für Lebensmittel ein immer geringerer Anteil in der Landwirtschaft, was nicht nur auf den sehr hohen Konzentrationsgrad in der österreichischen Lebensmittelwirtschaft zurückzuführen ist. Auch die steigenden Ausgaben der Konsumenten für durch Dienstleistungen aufgewertete Nahrungsmittel und Getränke tragen dazu bei. Entgegen vielfach geäußerter Befürchtungen vor dem EU-Beitritt ist es – nach einer Phase der Umstrukturierung - offenbar vielen Unternehmen im Agribusiness gelungen, sich in dem kompetitiven Umfeld des gemeinsamen Marktes nicht nur zu behaupten, sondern sogar zu wachsen.

## Außenhandel

Durch die im Agrarbereich praktizierten Handelsusancen nach dem zweiten Weltkrieg und die durch die EU-Gemeinschaftspräferenz bewirkte Abschottung von wichtigen Absatzmärkten im geographischen Umfeld verzeichnete Österreich bis in die 90er Jahre gravierende Importüberschüsse im Agrarhandel. Exporte in die EG (bzw. EU ab 1. Nov. 1993) waren durch ein recht rigides Mengenregime behindert. Um Produktionsüberschüsse absetzen zu können, mussten immer weiter entfernte Märkte mit entsprechend hohen Vermarktungskosten erschlossen werden.

Die zuvor geschilderte positive Entwicklung im Agribusiness ist in einer Reihe von Branchen eindeutig von der Belebung der Exporte getragen. Mit der Ostöffnung begann sich der Saldo des österreichischen Agraraußenhandels allmählich zu verbessern. Diese Entwicklung nahm durch den EU-Beitritt an Dynamik zu und heute – ein Jahrzehnt nach dem EU-Beitritt - präsentiert sich der agrarische Außenhandel nahezu ausgeglichen. Österreich könnte in den nächsten Jahren sogar zu einem Netto-Exporteur von Agrargütern werden, wobei der größte Teil auf „Exporte“ innerhalb des Gemeinsamen Binnenmarktes entfällt. Diese erfreuliche Entwicklung des Außenhandels beruht nicht nur auf einer Steigerung der gehandelten Mengen, sondern es werden zunehmend auch höherwertige Agrarprodukte exportiert: Die Differenz zwischen dem *unit value* der Agrarimporte und -exporte verringert sich kontinuierlich.

Infolge der Osterweiterung im Jahr 2004 konnte auch der Handelssaldo gegenüber den zehn neuen Mitgliedsländern - der bis dahin negativ gewesen war - ausgeglichen werden. Dieser Effekt in Form einer Stärkung des Wirtschaftsstandorts Österreich wäre ohne EU-Mitgliedschaft kaum zum Tragen gekommen. Aber auch die Exporte in das Nicht-EU-Ausland sind seit dem Beitritt beständig gestiegen, was ebenfalls auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Agribusiness als Folge der beitriffsbedingten Strukturverbesserungen zurückgeführt werden kann. Für die Konsumenten ergibt sich aus dieser Ausdehnung der Außenhandelsaktivitäten ein deutlich breiteres, differenzierteres Produktsortiment, welches in Verbindung mit moderaten Preisvorteilen zu einer Verbesserung ihrer Position geführt hat (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Entwicklung des Agrarhandels (KNO) mit den EU-25 Ländern seit 1990

Bezeichnung		Exporte in EU-25 in Mill. €				Importe von EU-25 Mill. €			
		1990 1)	1995	2000	2005	1990 1)	1995	2000	2005
0 1	Lebende Tiere	63	59	77	75	12	31	78	154
0 2	Fleisch und Fleischwaren	150	187	302	479	66	191	316	456
0 3	Fische, Krebstiere, Weichtiere	1	1	2	3	42	64	86	91
0 4	Milch, -erzeugnisse, Eier u. Honig	82	151	455	699	81	150	312	425
0 5	Andere Waren tierischen Ursprungs	8	10	15	26	21	36	37	45
0 6	Waren pflanzlichen Ursprungs	1	4	5	12	132	166	235	255
0 7	Gemüse, Wurzeln, Knollen	12	33	42	46	134	214	233	309
0 8	Früchte	18	59	68	93	194	197	253	289
0 9	Kaffee udgl., Gewürze	34	31	80	103	10	69	59	94
1 0	Getreide	24	95	142	157	21	37	76	102
1 1	Müllereierzeugnisse	1	11	35	33	3	19	42	54
1 2	Ölsaaten und ölhaltige Früchte	16	44	44	78	38	46	85	120
1 3	Schellack, Gummen, Harze	1	1	6	4	6	9	13	16
1 4	Flechtstoffe u.a. Waren	2	1	2	2	1	0	1	1
1 5	Tierische u. pflanzl. Öle und Fette	10	31	41	64	72	87	109	166
1 6	Zubereit. v. Fleisch, Fischen udgl.	5	22	38	145	38	86	142	202
1 7	Zucker, Zuckerwaren	23	44	76	141	57	112	144	288
1 8	Kakao, Kakaozubereitungen	30	78	141	222	93	155	182	251
1 9	Zubereit. a. Getreide ua., Backwaren	77	97	206	328	110	215	339	485
2 0	Zuber. v. Gemüse u. Früchten udgl.	32	101	236	302	66	121	217	318
2 1	Versch. Lebensmittelzubereitungen	28	56	103	239	91	180	220	416
2 2	Getränke, alk. Flüssigkeiten, Essig	71	164	538	763	96	138	248	361

2	Rückstände u. Abfälle,	18	70	92	155	141	139	216	230
3	Tierfutter								
2	Tabak und Tabakwaren	8	23	64	240	19	37	62	128
4									

#### Agrarhandel insgesamt (KNO)

	Exporte				Importe			
Gesamtvolumen in Mill. €	1.134	1.790	3.411	5.915	2.336	3.153	4.453	6.278
Anteil EU-25 Agrarhandel insg.	63%	77%	82%	75%	66%	79%	83%	84%
unit value in € je Tonne	519	685	722	941	866	940	998	983
Bilanz des Agraraußenhandels	-	-	-	-363				
	1.202	1.363	1.042					

Quelle: Statistik Austria (WIFO-Datenbank); <sup>1)</sup> 1990 ohne Slowenien, Estland, Lettland und Litauen.

### „Schweizer Option“ für Österreich?

Aufgrund ihrer strukturellen Ähnlichkeit ist die Schweiz ein interessanter Referenzfall für die Frage, ob eine eigenständige Agrarpolitik Vorteile gegenüber der von Österreich, Finnland und Schweden verfolgten Beitrittsoption gebracht hätte. Eine vergleichende Analyse zeigt auf, dass sich – gemessen an wichtigen Indikatoren wie Einkommen und Beschäftigung – keine signifikanten Unterschiede in der Entwicklung der Landwirtschaften dieser Länder feststellen lassen. Auch die in der Schweizer Agrarpolitik erfolgte Uminstrumentierung entspricht in etwas den Änderungen in den Beitrittsländern. Die Lage der Landwirtschaft in den drei Beitrittsländern präsentiert sich demnach nicht wesentlich anders als im Referenzland Schweiz. Damit drängt sich als Schlussfolgerung auf, dass eine an der Schweiz orientierte Nicht-Beitritt-Option für Österreich keine günstigere Einkommensentwicklung bewirkt hätte (vgl. dazu die Kennzahlen in Tabelle 2).

Tabelle 2: Kennziffern zur Landwirtschaft im Ländervergleich im Jahr 2004

	Österreich	Schweden	Finnland	Schweiz
Anteil LW am BIP	1,1%	n.c.	0,9%	1,3%
Ø Abwanderung aus Ldw	2,1%	2,2%	3,3%	2,2%
Ø jährl. Veränd. Einkommen	+0,01%	+0,04%	+0,006%	+0,005%
Einkommen 2004, 1990 = 100	99,5	99,7	89,5	91,5

*Anmerkung:* Anteil Landwirtschaft am BIP als Anteil der Bruttowertschöpfung am BIP; Durchschnitt bezogen auf Jahre 1991-2004, Einkommen ist definiert als reales Faktoreinkommen aus landwirtschaftlicher Aktivität je Arbeitskraft (Vollzeitäquivalent).

*Quelle:* Eurostat, eigene Berechnungen

## Sektorale Effekte eines Nicht-Beitritts

Eine quantitative Analyse der Unterschiede zwischen Nicht-Beitritt und der beobachteten Entwicklung erfordert konkrete Vorstellungen, wie Preisentwicklungen alternativ verlaufen und welche Maßnahmen im Rahmen der Agrarpolitik gesetzt worden wären. Auf dieser Grundlage lassen sich mit Hilfe von Agrarsektormodellen Produktions- und Einkommenseffekte simulieren und mit den beobachteten Werten vergleichen. In der Studie wurden drei verschiedene Modelle (PASMA, FAMOS, AGMEMOD) eingesetzt. Diese unterscheiden sich in Bezug auf ihre Datengrundlagen und ihr methodisches Vorgehen. Alle Modelle behandeln dabei zunächst einen Kern von zentralen agrarpolitischen Fragestellungen (Einkommen, Stützungsbedarf etc.), haben ihre Stärken jedoch in der Bearbeitung unterschiedlicher Fragestellungen (Regionale oder Umweltaspekte, Außenhandel etc.). Im Verbund sind sie somit geeignet, zur Beantwortung der wichtigsten Fragen zu einer Entwicklung des österreichischen Agrarsektors außerhalb der EU beizutragen.

Im *Referenzszenario* wird die tatsächlich beobachtete Situation nach dem Jahr 2000 mit Hilfe der drei Modelle abgebildet. Diese wird zwei alternativen *Nicht-Beitritt-Szenarien* gegenübergestellt, die sich durch abweichende Produktpreisannahmen unterscheiden. In einem der Szenarien wurden die Agrarpreise gegenüber der Periode vor dem EU-Beitritt soweit gesenkt, dass die Verpflichtung zum Abbau der Marktpreisstützung gerade eingehalten wird. Im zweiten Szenario wurden leicht darunter liegende Preise angenommen, um die Sensitivität der Ergebnisse zu prüfen. Das vor dem EU-Beitritt bestehende agrarpolitische Instrumentarium bleibt in beiden Nicht-Beitritt-Szenarien weitgehend unverändert (Förderungen für Bergbauern, biologische Wirtschaftsweise, Begrünung von Ackerflächen sowie für Alternativkulturen).

Angesichts der bereits bestehenden Mengenbeschränkungen wird zur Erreichung der Vorgaben durch das Uruguay-Abkommen eine Senkung der agrarischen Produktpreise als wirksamste Maßnahme gesehen: damit wäre die Marktpreisstützung unmittelbar reduziert worden und auch der Absatz an Agrarprodukten hätte sich vermutlich etwas steigern lassen. Somit wären einerseits die Beschränkungen der gestützten Exporte leichter einzuhalten gewesen, andererseits auch die Exportförderungen wegen der verringerten Differenz zum Referenzpreis gesunken.

Vergleicht man das Referenzszenario mit den Nicht-Beitritt-Szenarien (siehe Tabelle 3), so unterscheiden sich die Produktionsmengen insgesamt kaum. Es kommt aber zu Verschiebungen zwischen einzelnen Produktgruppen: Im Nicht-Beitrittsfall hätte sich die tierische Produktion schwächer, die pflanzliche Produktion hingegen stärker entwickelt. Die

Ursachen dafür liegen in den unterschiedlichen Preisabständen zwischen Referenzszenario und Nicht-Beitritt-Szenarien sowie in höheren Futterkosten.

Die Verringerung der Marktpreisstützung ist in erster Linie als Mittel zur Entschärfung der Überschussproblematik zu verstehen. Dies spiegelt sich auch im Referenzszenario von AGMEMOD wieder. Im Nicht-Beitritt-Szenario hätte sich die Überschussituation - insbesondere bei Getreide – dagegen kaum entspannt. Die Marktpreisstützung liegt in diesem Szenario insgesamt um etwa 20% über dem Referenzszenario.

Entscheidend für die Einkommensentwicklung ist letztlich die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten. Weil die landwirtschaftlichen Einkommen ganz maßgeblich von der Ausgestaltung des Fördersystems abhängen, zeigen sich hier deutliche Unterschiede zwischen Beitritt und Nicht-Beitritt: unter Berücksichtigung der direkt ausbezahlten Förderungen erreichen die Einkommen im Beitrittsfall ein Niveau, das über dem der Nicht-Beitrittsszenarien liegt. In Summe ergibt sich für die Landwirte im Nicht-Beitrittsszenario – je nach Modell und Szenario – trotz Beibehaltung des Förderungsniveaus von 1994 ein um 4 bis 11 % niedrigeres Einkommen gegenüber dem Szenario mit EU-Beitritt. Die Einkommenseinbußen der Nicht-Beitrittsszenarien gegenüber dem Beitritt liegen damit je nach Szenario insgesamt zwischen 250 Mio.. € (Szenario „Nicht-Beitritt/höhere Preise“) bis zu 500 Mio.. Euro (Szenario „Nicht-Beitritt/niedrigere Preise“) pro Jahr. Zum allfälligen Ausgleich dieser Einkommensdifferenzen wären zusätzliche Budgetmittel in dieser Größenordnung erforderlich gewesen. Inwieweit diese zur Verfügung gestanden wären, entzieht sich allerdings der wissenschaftlichen Analyse. Zu bedenken ist auch, dass die volkswirtschaftlichen Vorteile des vollen Marktzugangs zum Gemeinsamen Markt eingeschränkt gewesen wären. Damit wäre vermutlich auch der budgetäre Spielraum für eine Ausweitung der Agrarförderungen enger ausgefallen.

Tabelle 3: Modellergebnisse als prozentuelle Abweichungen der Nicht-Beitritt-Szenarien (niedrigere und höhere Preise) gegenüber dem Referenzszenario mit EU-Beitritt

		Nicht-Beitritt (höhere Preise) / Referenzszenario	Nicht-Beitritt (niedrigere Preise) / Referenzszenario
Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten	PASMA	-4,0%	-9,0%
	FAMOS	-5,6%	-11,0%
	AGMEMOD	-5,9%	n.c.
Ackernutzung (ha)	PASMA-konv/bio.	0,4% / 2,1%	-0,3% / 0,4%
	FAMOS-konv/bio.	0,6% / 2,0%	-0,2% / 2,0%
	AGMEMOD insg.	0,6%	n.c.
Fleisch bzw. Tiere in Mengen	PASMA	-0,3%	-0,8%
	FAMOS	-4,4%	-4,4%
	AGMEMOD	-5,4%	n.c.

*Anmerkung:* Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten bei FAMOS für die Land- und Forstwirtschaft, bei AGMEMOD nur bezogen auf die Landwirtschaft. AGMEMOD bezogen auf den Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004.

### Regionale und strukturelle Effekte eines Nicht-Beitritts

Mit Hilfe des Betriebssimulationsmodells FAMOS können Einkommenseffekte auch auf beliebiger regionaler Ebene und nach strukturellen Kriterien gegliedert analysiert werden. Dazu wurden die Reaktionen von 6800 typischen land- und forstwirtschaftlichen Betrieben modelliert, gewichtet und anschließend je nach Fragestellung entsprechend aggregiert. Die Ergebnisse liefern ein recht detailliertes Bild der Konsequenzen eines Nicht-Beitritts.

Differenziert man die Bruttowertschöpfung zu Erzeugerpreisen nach Betriebsschwerpunkten, dann liegt diese ohne Beitritt für beinahe alle Betriebsschwerpunkte über den beobachteten Werten, weil die Marktpreise der meisten Produkte in beiden Szenarien über denen des Basisszenarios liegen. Ergänzt man diese Variable um die produktbezogenen Prämien (=Bruttowertschöpfung zu Erzeugerpreisen), reduziert sich der Abstand zum Beitrittsfall, weil die meisten GAP-Prämien nicht ausbezahlt worden wären.

Addiert man in einem weiteren Schritt auch die Prämien der zweiten Säule der GAP - Ausgleichszulage und Agrarumweltprogramm - erhält man die Bruttowertschöpfung zu Faktorkosten. Nachdem in Österreich heute ein großer Teil der Betriebe von diesen Programmen profitiert und in den Nicht-Beitritt-Szenarien lediglich ein Teil der Förderungen erhalten bleibt (80% der Bio- und Begrünungsprämien, 57% der Ausgleichszulage), wird die Einkommensdifferenz für die meisten Betriebsschwerpunkte - mit Ausnahme der Veredelungsbetriebe - negativ. Bei Rindfleischproduzenten, Dauerkulturbetrieben und

Futterbaubetrieben mit Schwerpunkten außerhalb der Rinderproduktion sind die Einkommen um mehr als 20% geringer, Milchviehbetriebe zählen mit um 10-15% niedrigeren Einkommen ebenfalls zu den Verlierern der Nicht-Beitritts-Szenarien.

Während Betriebe ohne Erschwernis relativ geringe Einkommensdifferenzen aufweisen, steigen mit dem Grad der Erschwernis die Einkommensnachteile durch den Nicht-Beitritt stark an: In der Erschwerniszone 4 entstünde in beiden Nicht-Beitrittsszenarien eine Einkommenslücke von mehr als 35% gegenüber dem Referenzszenario. Die Gründe dafür liegen in dem mit der Erschwernis steigenden Anteil an Futterbaubetrieben sowie dem zunehmenden Anteil an extensiven Haltungsformen, die durch den Wegfall der Tierprämien stark betroffen wären. Aber auch die Reduktion der Ausgleichszulage und der Umweltprämien schlägt in den hohen Erschwerniszonen stärker zu Buche.

Auch zwischen biologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben kommt es - bei negativem Gesamteinkommenseffekt - zu markanten Einkommensunterschieden im Falle eines Nicht-Beitritts: Biobetriebe haben gegenüber konventionellen Betrieben um etwa 15% höhere Einkommensverluste zu verzeichnen, wofür die Reduktion der Bioförderungen und der höhere Anteil an Rinderhaltern unter den Biobetrieben verantwortlich zeichnen. Die Betriebsgröße hat dagegen keinen großen Einfluss auf die Einkommenseffekte in den beiden Nicht-Beitrittsszenarien. Insgesamt zeigt die Analyse mit dem Betriebssimulationsmodell FAMOS, dass der Verzicht auf einen Beitritt zur Europäischen Union für die meisten Betriebe zu geringeren Einkommen geführt hätte. Allerdings zeigt die Verteilung der Einkommensveränderungen, dass lediglich etwa 18% der Betriebe im Bereich des nationalen Durchschnitts - negative Einkommensabweichungen bis -10% - liegen, während der überwiegende Anteil der Betriebe stärker negative oder auch positive Unterschiede im Einkommen verzeichnet hätte. Summiert man Gewinne und Verluste als Folge eines Nicht-Beitritts getrennt, kommt man auf aggregierte Einkommensverluste von 526 – 636 Mio. €, denen Einkommensgewinne von 130-274 Mio. € gegenüberstehen.

Diese Ergebnisse beziehen sich auf eine hypothetische Situation, in der die bis 1995 verfolgte Agrarpolitik in etwa unverändert fortgeführt wird. Die Differenz zur tatsächlich beobachteten Entwicklung ist dabei primär als Richtschnur zur Abschätzung eines allfälligen finanziellen Ausgleichsbedarfes zur Aufrechterhaltung der gewünschten Einkommensentwicklung gedacht und darf nicht mit einer realistischen Einkommensentwicklung gleichgesetzt werden. Welche alternative Politik im Bereich der nationalen Agrarförderungen unter Nicht-Beitrittsbedingungen tatsächlich verfolgt worden wäre, um die primär GATT-bedingten Preisrückgänge auszugleichen, lässt sich im nach hinein nicht feststellen.

## **Gesamtbeurteilung des EU-Beitritts für die österreichische Landwirtschaft**

Viele österreichische Landwirte standen einem EU-Beitritt anfangs skeptisch gegenüber. Durch befristete Maßnahmen zur Milderung des „Beitrittsschocks“ gelang es, die befürchteten Einkommensrückgänge über grosszügige Ausgleichs- und Anpassungshilfen zu verhindern. Österreichs Agrarbereich hat die Herausforderungen einer EU-Mitgliedschaft aber auch selbst rasch angenommen, wofür zumindest drei Indizien sprechen: (i) der mit 1996 in der österreichischen Landwirtschaft einsetzende Investitionsboom, (ii) die im historischen Vergleich niedrige Abwanderungsrate und nicht zuletzt (iii) die deutliche Verbesserung des agrarischen Aussenhandelsaldos. Zusätzlich trugen die politischen Schwerpunktbildungen bei Agrarumweltprogrammen und in der ländlichen Entwicklung dazu bei, den EU-Beitritt erfolgreich zu bewältigen.

In den zehn Jahren seit dem EU-Beitritt hat die österreichische Landwirtschaft spürbar an Marktorientierung gewonnen. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene lässt darüber hinaus ein Vergleich mit der Schweiz vermuten, dass Österreich ohne EU-Integration ein geringeres Wirtschaftswachstum gehabt hätte. Die rein nationale Finanzierung von Programmen zum Ausgleich von Einkommenseinbußen, die sich aus der Umsetzung der GATT-Verpflichtung ergeben hätten, wäre damit deutlich schwieriger gewesen. Der EU-Beitritt hat damit entscheidend dazu beigetragen, dass heute die österreichische Agrar- und Ernährungswirtschaft in der Lage ist, die Herausforderungen und Chancen global zunehmend stärker verflochtener Agrarmärkte erfolgreich zu meistern.

### **Autor:**

**Univ.Prof. Dr. Markus Hofreither, Dipl.-Vw. Martin Kniepert,  
Univ.Ass. Mag. Dr. Erwin Schmid, Mag. Franz Weiss**

Universität für Bodenkultur

Institut für Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Gregor Mendelstraße 33

1180 Wien

[markus.hofreither@boku.ac.at](mailto:markus.hofreither@boku.ac.at); [martin.kniepert@mail.boku.ac.at](mailto:martin.kniepert@mail.boku.ac.at); [erwin.schmid@boku.ac.at](mailto:erwin.schmid@boku.ac.at);  
[franz.weiss@boku.ac.at](mailto:franz.weiss@boku.ac.at)

### **DI Franz Sinabell**

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Arsenal, Objekt 20, Postfach 91

1103 Wien

[franz.sinabell@wifo.ac.at](mailto:franz.sinabell@wifo.ac.at)