

„Was brachte der EU-Beitritt der österreichischen Landwirtschaft?“

Anlässlich der Sommer-Uni Davos - Schweiz, 21. August 2007
von Josef Hoppichler, BA für Bergbauernfragen, Wien

Erwartungen vor dem EU-Beitritt - Ausgangslage

Am Anfang des agrarpolitischen Diskurses 1988/89 stand die **Anpassungshypothese**. Diese besagte, dass es zwar problematische Unterschiede (Preise, Einkommen, Strukturen) gibt, aber durch Anpassungsmaßnahmen könne der Agrarbereich relativ leicht in das EU-System integriert werden (wesentliche Maßnahmen: Existenzsicherungsprogramme, Steuerung des Bodenmarktes, Direktförderungen).

Nach dem Beitrittsansuchen im Juni 1989 wurden kritischere Töne in den Mittelpunkt gerückt, sodass man eher von einer **Konkurrenz- und Einkommensdruck Hypothese** sprechen kann. Demnach komme es zu massiven Einkommensverlusten (z.B. durch niedrigeres Preisniveau und höhere Kosten) und einem beschleunigten Strukturwandel. Einkommensverluste und strukturelle Nachteile würden die Abwanderungstendenzen aus der Landwirtschaft verstärken, sodass auch eine Entsiedelung benachteiligter ländlicher Räume, eine weitere Industrialisierung der Landwirtschaft sowie ein „Ausverkauf von land- und forstwirtschaftlichen Flächen“ in Tourismusregionen drohen könnte. Dazu kam ein offensichtlicher Mangel an Wettbewerbsfähigkeit in der Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte.

Vor diesem Hintergrund werden die Ausgangslage der österreichischen Landwirtschaft und die wesentlichsten Entwicklungen in der EU bis zum Beitritt (z.B. McSharry-Reform, GATT-Uruguay-Runde) diskutiert sowie die wichtigsten Ergebnisse der Beitrittsverhandlungen (1994) dargestellt.

Auswirkungen des EU-Beitritts in wesentlichen Bereichen (exemplarisch)

Die Auswirkungen des EU-Beitritts (1995) werden exemplarisch anhand einzelner Problemfelder aufgezeigt. Es werden die langfristigen Strukturveränderungen und die Einkommensentwicklung seit ca. 1990, sowie die Entwicklungen des EU-Direktzahlungssystems für Österreichs Bauern (Agrarumweltprogramm ÖPUL, Bergbauernförderung) im Kontext der aktuellen Agrarreformen (Agenda 2000, Fischler Reform) diskutiert. Auch die agrarische Außenhandelsbilanz wird kurz analysiert und die zunehmende Konzentration im Lebensmittelhandel angesprochen. Zudem wird auf die führende Rolle im Sektor des Biologischen Landbaus kurz eingegangen.

Wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Ad Struktur: Seit 1990 haben ca. 90.000 Betriebe – das sind ca. ein Drittel der Ausgangszahl – die land- und forstwirtschaftliche Tätigkeit eingestellt. In Bezug auf die Erwerbstätigen in Jahresarbeitseinheiten werden 60.000 Personen weniger in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigt. Nachdem diese längerfristigen Trends kaum Abschwächungstendenzen bzw. teilweise sogar Beschleunigungstendenzen aufweisen, kann davon ausgegangen werden, dass ein Teil dieser Veränderungen beitriffsbedingt war.

Vor dem EU Beitritt wurden die zusätzliche Beschäftigungsreduktion in der Landwirtschaft in einem makroökonomischen Simulationsmodell von Hofreiter/Weiß (1993) auf ca. 14.000 bis 20.000 Personen eingeschätzt. Diese Größenrelation dürfte nicht unrealistisch sein. Viele Nebenerwerbs- und Rentnerbetriebe zogen einfach aufgrund des zusätzlichen Anpassungs- und Innovationsstresses ihre Entscheidung vor, und entschieden sich für ein früheres Ausscheiden. Dagegen konnten sich die Haupterwerbsbetriebe, nicht zuletzt aufgrund der umfangreichen Programme relativ gut behaupten.

Ad Einkommen. Der Beitritt wurde ohne Anpassungs- und Übergangszeiten vollzogen. Die öffentlichen Beiträge in Form von Direktzahlungen (MO-Ausgleich, Umweltprämien, Ausgleichszahlungen im Berggebiet) nehmen einen immer höheren Anteil an den Einkünften aus Land und Forstwirtschaft ein (2005 im Bundesmittel ca. 85%). D.h. es kommen derzeit nur mehr 15 % des bäuerlichen Einkommens aus der produktiven Tätigkeit. Die land- und forstwirtschaftlichen Einkommen stagnieren im Durchschnitt während der Anteil des außerlandwirtschaftlichen Erwerbseinkommens und die Sozialtransfers zum steigenden Gesamteinkommen einen wachsenden Beitrag erbringen.

Fehlende Verteilungsgerechtigkeit der Förderungen: Die alleinige Ausrichtung der MO-Ausgleiche an historischen Produktionsrechten und die durch nichts begründbare Handelbarkeit von Prämienrechten werden im Kontext des wieder stark steigenden Agrarpreinsniveaus dazu führen, dass diese Art von Direktzahlungen beseitigt werden dürfte. Solche Prämienrechte haben weder einen Lenkungseffekt noch entsprechen sie einem Mindestmaß an Verteilungsgerechtigkeit. Aber auch allgemein: Die vorwiegende Bindung von Förderungen an den Faktor Fläche oder Tierbestand bedingt, dass großbetriebliche Strukturen gegenüber kleinbetrieblichen bevorzugt werden und der Strukturwandel durch das EU-Förderungssystem weiter auf hohem Niveau gehalten wird. Die GAP und damit auch Österreichs Agrarpolitik steht nicht zuletzt deshalb vor einem laufenden Reformbedarf.

Ad Verarbeitungssektor: Obwohl Österreichs Agrarindustrie (außer der Zuckerindustrie) vor dem Beitritt mit äußerst schlechten Noten belegt wurde und extreme Mängel in der Wettbewerbsfähigkeit diagnostiziert wurden, konnte sich dieser Sektor überraschend gut halten und büßte in vielen Bereichen nur wenig Marktanteile ein. Viele klein- und mittelbetriebliche Unternehmen bewiesen eine überraschende Anpassungs- und Innovationskraft. Insbesondere die Verarbeiter von Milch- und Molkereierzeugnissen und zum Teil auch die Fleisch und Fleischwarenerzeuger konnten eine sehr positive Entwicklung in Bezug auf die Handelsbilanz einfahren (z.B. Milch- und Milchprodukte-Handelsbilanz ca. +240 Mio. Euro seit 1990). Österreichs Nahrungsmittelindustrie verstand es ausgezeichnet, die führende Rolle im Bio-Sektor aber auch die Gentechnikfreiheit für ein positives Image im Ausland zu nützen. Aber auch viele Spezialbetriebe, insbesondere die Winzer schafften es, sich in der Qualitätsproduktion zu etablieren und durch innovatives Marketing in höherpreisige Marktsegmente vorzudringen.

Fazit: Der EU-Beitritt wurde für Österreichs Landwirtschaft nicht, wie von manchen erwartet, zum Desaster, sondern die österreichische Agrarpolitik schaffte es durch den starken Einsatz öffentlicher Mittel, insbesondere im Bereich der Förderung der Betriebe im Berggebiet sowie durch ein sehr differenziertes Agrarumweltprogramm, den Agrarsektor im dynamischen europäischen Binnenmarkt stabil zu halten. Diese Anstrengungen müssen für die Zukunft aber im Rahmen eines laufenden Anpassungsbedarfs fortgesetzt werden. Gleichzeitig muss der gesamte Agrarsektor weiterhin „hell wach“ bleiben, um die Chancen zu laufenden Innovationen in vielen Bereichen zu nützen.

Literatur:

Hovorka, Gerhard, Hoppichler, Josef, (2006): Agrarpolitik. In: Dachs, Herbert, Gerlich, Peter, Gottweis, Herbert, Kramer, Helmut, Lauber, Volkmar, Müller, Wolfgang C., Tálos, Emmerich (Hrsg.) (2006): Politik in Österreich. Das Handbuch. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. 701-710

Hoppichler, Josef (2003): Agrarreform - Perspektiven für Berggebiete und Umwelt. Präsentation für das 1. PAP „Agrarpolitik“ (Präsentation aktueller Projekte durch die Forschungsabteilung) Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW). Wien.

Schneider Matthias 1993: EG-Binnenmarkt als Herausforderung für Österreichs Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie. Sonderausgabe der Zeitschrift „Förderungsdienst“, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien.

Krammer Josef 1994: Folgen der europäischen Integration für die Landwirtschaft im Alpenraum. In: Europa – Wohin? – Wirtschaftliche Integration, soziale Gerechtigkeit und Demokratie Hrsg.: Haller M.; Schachner-Blazizek P., Leykam, Graz, S 175-1993.

Hofreiter M.F., Weiß, Ch.R. 1993: Makroökonomische Integrationsflüsse auf den agrarischen Arbeitsmarkt. In: Österreich und Europa 1993 – Herausforderungen für eine kleine offene Volkswirtschaft Hrsg.: Neck Schneider, Manz, Wien, S 247-263.

Sinabell, Franz 2004: Entwicklungstendenzen der österreichischen Landwirtschaft seit dem EU-Beitritt. In: Ländlicher Raum, Online-Fachzeitschrift des BMLFUW, Ausgabe 6/2004, Wien.
(<http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/Sinabell-end-end-pdf.pdf>)

Für Interessierte siehe auch <http://www.gruenerbericht.at/> sowie diverse Publikationen auf www.berggebiete.at
Downloads von Franz Fischler: <http://www.franz-fischler-consult.co.at/>

Anfragen: Josef Hoppichler
BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN, Wien
E-mail: josef.hoppichler@berggebiete.at oder www.berggebiete.at