



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

---

Schneider, M.: Integrationsproblematik aus der Sicht der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft. In: Schmitz, P. M.; Weindlmaier, H.: Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 27, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1991), S.377-384.

---



# INTEGRATIONSPROBLEMATIK AUS DER SICHT DER ÖSTERREICHISCHEN LAND- UND ERNÄHRUNGSWIRTSCHAFT

von

Matthias SCHNEIDER, Wien

## 1 Österreich und die europäische Integration

Österreich ist aufgrund seiner Geographie und Geschichte mit den Ländern der Europäischen Gemeinschaft wirtschaftlich eng verflochten. Zwei Drittel seines Außenhandels entfallen auf die EG 12. Trotz der nun schon traditionell gewordenen engen Wirtschaftsbeziehungen mit seinen westeuropäischen Nachbarn hat sich Österreich in der ersten Phase der europäischen Integration aus neutralitätspolitischen Gründen für eine Mitgliedschaft bei der EFTA entschieden, blieb allerdings an möglichst engen Beziehungen zur EWG und einem freien Marktzutritt besonders interessiert. Bemühungen um eine Assoziierung scheiterten in den sechziger Jahren. 1972 wurde mit der EWG ein Freihandelszonenabkommen für Industriewaren geschlossen. Die Bemühungen um die Vollendung des Binnenmarktes und seine voraussichtlichen Folgen haben Österreich veranlaßt, die EGMitgliedschaft zu beantragen. Der Beitrittsantrag wurde am 17.7.1989 in Brüssel deponiert. Eine Entscheidung darüber wird für Mitte der neunziger Jahre erwartet.

Die vorliegenden Studien lassen erwarten, daß für Österreich aus wirtschaftlicher Sicht die Vorteile einer Teilnahme am westeuropäischen Binnenmarkt deren Nachteile überwiegen (siehe z.B. Breuss-Handler-Stankovsky, 1989). Allerdings wären die Vor- und Nachteile nach Wirtschaftssektoren, Regionen usw. ungleich verteilt. Die Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft zählen zu jenen Bereichen, die von der Integration besonders betroffen sind, weil Agrarwaren bisher vom Freihandel ausgenommen waren, die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise und die Nahrungsmittelpreise über dem derzeitigen EG-Niveau liegen und die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft schwach ist. Führende Agrarvertreter stehen deshalb der Integration kritisch gegenüber; die österreichischen Bauern lehnen sogar als einzige größere Bevölkerungsgruppe einen EG-Beitritt mehrheitlich ab.

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung hat die Folgen eines eventuellen EG-Beitritts für die Land- und Ernährungswirtschaft eingehend analysiert (Schneider, 1989). Der vorliegende Beitrag stützt sich auf diese Arbeit.

## 2 Österreichs Land- und Ernährungswirtschaft und der EG-Binnenmarkt

### 2.1 Erfahrungen mit dem Freihandelszonenabkommen 1972

Agrarwaren blieben im Freihandelszonenabkommen zwischen Österreich und der EG aus dem Jahre 1972 im wesentlichen ausgeklammert. Für höher verarbeitete Agrarprodukte gilt eine Sonderregelung (Rohstoffpreisausgleich). Zudem wurden gegenseitig einige Handelsbegünstigungen eingeräumt.

Durch die Errichtung des EG-Agrarmarktes unter Ausschluß Österreichs wurde der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft der Zugang zu ihren traditionellen Märkten insbesondere für Rinder und Milchprodukte in Norditalien und Süddeutschland sehr erschwert. Erhebliche Marktanteilsverluste und eine rasche Zunahme des Importüberschusses im Agrarhandel mit der Gemeinschaft waren die Folge. Trotzdem blieb die EG der mit Abstand wichtigste Handelspartner der österreichischen Ernährungswirtschaft. 1989 hat Österreich Agrarwaren im Werte von rund 9,0 Mrd. S. in die EG 12 exportiert und aus der Gemeinschaft Agrarprodukte im Wert von 17,4 Mrd. S. bezogen (Importüberschuß: 8,4 Mrd. S., 1 DM = 7 S.).

## **2.2 Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Land- und Ernährungswirtschaft**

In Österreich entfielen 1989 rund 6,7% aller Berufstätigen und 3,2% der Brutto-Wertschöpfung auf den Agrarsektor. Dies entspricht etwa dem Durchschnitt der EG 12. In den nördlichen, wirtschaftlich höher entwickelten Staaten der Gemeinschaft ist die Agrarquote allerdings meist deutlich niedriger.

Die natürlichen Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion sind in Österreich im Vergleich zu den jeweils zentralen Produktionsgebieten der Gemeinschaft i.d.R. ungünstiger. Klima und Topographie eines Gebirgslandes erschweren in vielen Fällen die agrarische Erzeugung. Eine kürzere Vegetationszeit, strengere Winter und die Hanglage verteuern z.B. die Rinderhaltung in den Alpen im Vergleich zu den Küstenlagen im Norden und Nordosten der Gemeinschaft. Auch die Agrarstruktur ist aus wirtschaftlicher Sicht ungünstig. In Österreich dominieren kleine und mittlere bäuerliche Betriebe. Die Flächenausstattung ist gering, die Tierbestände sind kleiner und die Spezialisierung ist weniger fortgeschritten als in der EG. Im Vergleich zu den jeweils bedeutendsten Produktionsgebieten der Gemeinschaft sind die Abstände besonders hoch. Die Dynamik des agrarischen Strukturwandels, insbesondere der Zug zu Konzentration und Spezialisierung, war bisher in der österreichischen Landwirtschaft deutlich geringer als in der Gemeinschaft. Zum Teil sind hierfür staatliche Eingriffe und Beschränkungen wie Bestandsobergrenzen in der Tierhaltung mitverantwortlich.

Schwierige natürliche Bedingungen und die kleinbetriebliche Struktur verteuern die landwirtschaftliche Produktion in Österreich. Teure Betriebsmittel, ein relativ hohes Lohnniveau und zum Teil striktere Auflagen wirken in die gleiche Richtung. In einigen Fällen belastet auch eine geringere Produktivität die Stückkosten. So liegt z.B. die Milchleistung je Kuh in Österreich (1989: 3.778 kg) um rund ein Drittel unter den Ergebnissen in Dänemark und in den Niederlanden. Auch die Hektarerträge im Pflanzenbau sind meist geringer.

Die Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist in Österreich vor allem auf der ersten Stufe (Molkereien, Mühlen, Zucker- und Stärkeindustrie) schlecht strukturiert und wenig effizient. Es gibt zu viele, oft zu kleine Betriebe mit niedriger Auslastung und geringer Produktivität. Hohe Be- und Verarbeitungsspannen, die den Preis der erzeugten Nahrungsmittel belasten, sind die - auch für den Rohstofflieferanten Landwirtschaft - nachteiligen Folgen. Eine aktuelle Durchleuchtung der Molkereiwirtschaft ergab z.B. im Vergleich zur BRD um rund ein Drittel höhere Kosten; die Mühlenspanne ist in Österreich mit rund 200 S je dt vermahlene Getreide rund dreimal so hoch wie in der BRD (Haisch, 1989; Schneider, 1990). Die drückenden Strukturprobleme der Nahrungsmittelerzeuger sind

primär die Folge einer über Jahrzehnte andauernden überzogenen Reglementierung und Ausschaltung des Wettbewerbs.

Schwächen bestehen auch in der Vermarktung von Nahrungsmitteln und in der Innovation. Starke österreichische Nahrungsmittelmarken fehlen weitgehend. Im Export werden österreichische Erzeugnisse zumeist namenlos oder unter lokalen Handelsmarken angeboten. Absatzorganisationen im Ausland sind nur in Ansätzen vorhanden. Die unzureichende Innovation hängt eng mit dem geringen Stellenwert von Forschung und Entwicklung in der österreichischen Ernährungswirtschaft zusammen.

Ungünstige natürliche und ökonomische Voraussetzungen für die agrarische Produktion und daraus resultierende hohe Produktionskosten, eine geringe Effizienz in der Be- und Verarbeitung sowie die aufgezeigten Schwächen in der Vermarktung von Nahrungsmitteln führen dazu, daß die österreichische Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft derzeit der westeuropäischen Konkurrenz nur zum Teil gewachsen sind. Die Teilnahme am westeuropäischen Binnenmarkt verbunden mit der Öffnung des Inlandmarktes läßt unter diesen Bedingungen Marktanteilsverluste für die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelerzeuger erwarten.

### **2.3. Agrarpolitische Ziele und Entwicklungen**

In ihren deklarierten Zielen ist die Agrarpolitik der Gemeinschaft jener Österreichs sehr ähnlich. Beide setzen auf den leistungsfähigen bäuerlichen Familienbetrieb als Leitbild der Agrarstruktur, wollen die Produktivität und Konkurrenzfähigkeit ihrer Landwirtschaft erhöhen, die Bauern am sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt beteiligen, die Agrarmärkte stabilisieren und die Versorgung zu angemessenen Preisen sichern. In den letzten Jahren haben sowohl die Gemeinschaft als auch Österreich ihren Katalog agrarpolitischer Zielsetzungen um ökologische und regionale Anliegen erweitert.

Seit einiger Zeit driften die Agrarpolitik der Gemeinschaft und jene Österreichs merklich auseinander. Die deklarierten Ziele werden in der wirtschaftspolitischen Praxis zumindest unterschiedlich gewichtet (Betonung ökologischer, regionaler und sozialer Aspekte in Österreich, leistungsfähiger Strukturen in der EG). Die Raumfunktion der Landwirtschaft hat in Österreich höheren Stellenwert (Berggebiete, Ostgrenzland). Neuerdings wird die Erhaltung einer flächendeckenden, bäuerlichen Landwirtschaft zunehmend betont. Auch in der Wahl und in der Ausgestaltung ihrer Strategien unterscheiden sich die Agrarpolitiken. Die EG versucht z.B. die Agrarmärkte über eine restriktive Preispolitik auszugleichen. Österreich setzt hierfür stärker auf administrative Eingriffe. Die staatlichen Interventionen auf den Agrarmärkten sind in Österreich ausgeprägter und reichen im Gegensatz zur EG in wichtigen Sparten bis in die Verarbeitung und Vermarktung.

### **3 Folgen der Integration für die österreichische Land- und Ernährungswirtschaft**

Integration bedeutet im Agrarsektor im wesentlichen die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einschließlich der Marktorganisationen, der Außenhandelsregelungen, der Preis- und Strukturpolitik und der gemeinsamen Finanzierungsinstrumente. Sie bedeutet die volle Eingliederung der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft in den EG-Binnenmarkt.

### 3.1 Folgen für die Agrarpolitik

Die Übernahme der GAP ist gleichzusetzen einem weitgehenden Verzicht auf eine eigenständige Agrarpolitik. Dadurch werden einige Anliegen des in Österreich forcierten "ökosozialen Ansatzes" (Riegler, 1988) in Frage gestellt. Beispiele sind die bestehenden Maßnahmen zur Begrenzung der Konzentration und zum Schutz der bäuerlichen Produktion (Obergrenzen in der Tierhaltung usw.), zur Förderung ökologischer Anliegen (substantielle Abgabe auf Handelsdünger) und soziale Differenzierungen in der Agrarförderung. Auch die traditionell in Österreich bestehende und auch geschätzte breite gesellschaftliche Fundierung der Agrarpolitik durch Einbindung der wichtigsten sozialen Gruppen und der Länder in deren Formulierung und Vollzug würde zwangsläufig durch die Verlagerung der Entscheidungen nach Brüssel eingeschränkt.

Besondere Beachtung finden in Österreich die möglichen Folgen einer Übernahme der GAP für die Förderung benachteiligter landwirtschaftlicher Gebiete. Den Hintergrund bildet ein hoher Anteil von Begbauernbetrieben und Betrieben in sonstigen benachteiligten Regionen. Nutzt Österreich die bestehenden Möglichkeiten voll, dann sind nach Schätzungen am Beispiel Bayerns für die österreichische Landwirtschaft von einer Umstellung der geltenden Direktzahlung und sonstigen Förderungen für Bergbauern und Betriebe in anderen benachteiligten Gebieten auf eine EG-konforme Ausgleichszulage usw. in Summe Vorteile zu erwarten. Nach Regionen und Betriebsgruppen dürfte es allerdings neben Gewinnern auch Verlierer geben.

### 3.2 Folgen auf den Agrar- und Betriebsmittelmärkten

Die Öffnung des bisher gut abgeschirmten Inlandsmarktes und Übernahme der Gemeinsamen Marktorganisationen bedeutet einen wichtigen Schritt zur Liberalisierung der Agrarmärkte und mehr Wettbewerb. Daraus folgt ein erhöhter Druck zur Strukturbereinigung, Rationalisierung und verstärkter Marktausrichtung in der gesamten Ernährungswirtschaft. Die bisher besonders streng reglementierten Bereiche, wie Milchwirtschaft und Mühlenwirtschaft, wären naturgemäß vom frischen Wind besonders betroffen. Reformen sind in diesen Sparten allerdings mit oder ohne EG-Annäherung überfällig. Bleiben sie aus, ist für den EG-Fall mit schweren Erschütterungen und Einbrüchen zu rechnen.

Die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise sind in Österreich derzeit meist höher als in der Gemeinschaft. Für den Integrationsfall bedeutet dies mehr oder weniger ausgeprägte Preisensenkungen. Die größten Einbußen wären für Getreide, Schweine, Eier, Geflügel und Zuchtrinder zu erwarten. Die Preise für Schlachtrinder und Holz dürften anziehen. Billigere Betriebsmittel (mehr Wettbewerb, Streichung bestehender Abgaben) dämpfen die Folgen niedrigerer Agrarpreise für die betriebswirtschaftliche Rentabilität. In der Mehrzahl der Produktionssparten kann der Rohertragsverlust jedoch nicht voll ausgeglichen werden. 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 Jahren nach 1984 zurück.

In Summe dürfte die Übernahme der GAP unter Berücksichtigung von Anpassungsreaktionen in der Produktion und im Betriebsmitteleinsatz aus heutiger Sicht den österreichischen Bauern Verluste von rund 3 Mrd. S. bringen, das sind rund 8% aller Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft. Eventuelle flankierende Maßnahmen und Hilfen für die Landwirtschaft zur Abfederung der Integrationsfolgen sind dabei nicht berücksich-

tigt; sie wären wohl zu erwarten und werden auch diskutiert (höhere Direktzahlungen an Betriebe in benachteiligten Gebieten, Entlastungen bei den Kosten der Infrastruktur usw.).

### **3.3 Vorteile der Integration**

Die Teilnahme oder Nicht-Teilnahme an der westeuropäischen Integration ist auch für die österreichischen Bauern eine entscheidende Weichenstellung, die keineswegs ausschließlich aus dem Blickwinkel aktueller Preisdifferenzen entschieden werden kann. Die verantwortlichen österreichischen Agrarvertreter sind sich dessen auch weitgehend bewußt.

Der entscheidende Vorteil der Integration - der für ein kleines Land wie Österreich besonders ins Gewicht fällt - ist der freie Marktzutritt. Rinder, Milchprodukte usw. unbehindert auf den kaufkräftigen Märkten Oberitaliens und Süddeutschlands anbieten zu können, ist längerfristig für die österreichischen Bauern ungleich wichtiger als Unterschiede in den aktuellen Preisnotierungen, die sich erfahrungsgemäß schon kurzfristig ändern können. Besondere Bedeutung hat der freie Zugang zu den EG-Märkten für die Rinderhaltung (Milch und Rinder), in der rund zwei Fünftel des gesamten landwirtschaftlichen Rohertrags erwirtschaftet werden. Rund 40% aller erzeugten Rinder werden exportiert, der dominierende Abnehmer ist Italien. Bleibt Österreich dem westeuropäischen Binnenmarkt fern, würde dies nach den bisherigen Erfahrungen der Land- 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 erzwingen.

Um im Integrationsfall die Chancen des freien Marktzutritts auch nutzen zu können, ist allerdings eine Stärkung der Wettbewerbskraft der österreichischen Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft unerlässlich. Dazu bedarf es insbesondere mehr Marktbewußtsein und unternehmerisches Denken - und zwar auf allen Ebenen: unter den Bauern, in der Nahrungsmittelindustrie und in den Absatzorganisationen.

Neben dem zentralen Anliegen des ungehinderten Marktzutritts sind für die österreichischen Bauern natürlich auch die von der Integration erwarteten positiven gesamtwirtschaftlichen Impulse von Bedeutung.

### **3.4. Folgen für die Verbraucher und die öffentlichen Haushalte**

Für die Verbraucher läßt die Integration überwiegend Vorteile, aber auch einige Nachteile erwarten. Der wahrscheinlich bedeutendste Vorteil: Nahrungsmittel würden erheblich billiger. Niedrigere 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 Lagerung und Verwertung landwirtschaftlicher Überschüsse durch den EAGFL, lassen aus heutiger Sicht deutliche Preissenkungen erwarten. Ein weiterer Vorteil wäre eine größere Vielfalt des Angebots, vor allem an Obst und Gemüse. Als Nachteil gilt, daß die bestehenden relativ strengen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen und Vorschriften zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt durch die EG-Regelungen bzw. die Marktöffnung beeinträchtigt werden könnten.



Dank eines relativ hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes (das Sozialprodukt je Kopf liegt in Österreich über dem Durchschnitt der EG 12), relativ bescheidener regionaler Disparitäten und einer guten Beschäftigungslage wäre Österreich als EG-Mitglied in der Rolle eines Nettozahlers. Das Bundesministerium für Finanzen (Blaha - Kitzmantel, 1988) schätzt auf der Basis des Jahres 1989 die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte auf rund 13 Mrd. S..

### **Literaturverzeichnis**

**BLAHA, R., KITZMANTEL, E. (Koordination), Budgetäre Wirkungen eines EG-Beitritts, Bundesministerium für Finanzen, Wien 1988.**

**BREUSS, F., HANDLER, H., STANKOVSKY, J., "Österreichs Wirtschaft und die EG, Ergebnisse aus WIFO-Studien", WIFO-Monatsberichte, 1989, 62 (4).**

**HAISCH, K.H., Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im Verbandsgebiet der AGROSSERTA, Gutachten, Weihenstephan, 1989.**

**RIEGLER, J., Zukunft für die Bauern. Manifest für eine ökosoziale Agrarpolitik in Österreich, Wien, 1988.**

**SCHNEIDER, M., Österreichs Land- und Forstwirtschaft und der EG-Binnenmarkt, WIFO-Gutachten, Wien, 1989.**

**SCHNEIDER, M., "Branchenbericht Milchverarbeitung und Mühlenwirtschaft" in Aiginger, K. (Koordination), Perspektiven der Nahrungs- und Genußmittelerzeugung, WIFO-Gutachten, Wien, 1990.**