

Agrarwirtschaftliche und agrarpolitische Entwicklungen im Spiegel der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung Österreichs von 1964 bis 2007

Trends in agricultural economy and policy 1964 to 2007 analysed in the framework of the Economic Accounts for Agriculture

Martin KNIEPERT, Christina MAYER und Karl M. ORTNER

Zusammenfassung

Die heimische Landwirtschaft entwickelte sich seit dem Zweiten Weltkrieg unter dem Einfluss politischer Steuerung sehr dynamisch. In diesem Beitrag wird die Entwicklung seit den 1960er Jahren anhand von Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung beschrieben und versucht, die wichtigsten Entwicklungsetappen zu identifizieren. Zunächst wird dargestellt, welche Analysemöglichkeiten die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung bietet und welche Schnittstellen zu anderen Statistiken bestehen. Dann wird aus ökonomischer Sicht anhand ausgewählter Beispiele erläutert, welche Entwicklungsabschnitte anhand der LGR-Daten feststellbar sind. Wenngleich die Entwicklung der heimischen Landwirtschaft nur sehr cursorisch beleuchtet wird, so soll doch gezeigt werden, welche Ansatzpunkte die LGR hierfür bietet.

Schlagnworte: Landwirtschaftliche Gesamtrechnung, Entwicklungsabschnitte, Agrarpolitik, Österreich

Summary

Agriculture and agricultural policies developed very dynamically in Austria since World War II. This paper gives an overview of this development since the 1960's and attempts to identify its major stages on the basis of data from the Economic Accounts for Agriculture (EAA). It starts by presenting the possibilities for analysis provided by EAA, and its interfaces to other statistics. Phases of economic development are

Erschienen 2009 im *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, Band 18(1): 81-90. On-line verfügbar: <http://oega.boku.ac.at>

discussed in terms of selected examples drawn from the EAA-framework. Even though the development of the Austrian agriculture is dealt with only very cursory, the article shows the options the EAA offers in this context.

Keywords: Economic Accounts for Agriculture, phases of development, Agricultural policy, Austria

1. Einleitung

Die mangelnde Verfügbarkeit weit in die Vergangenheit zurück reichender Datengrundlagen ist oft ein Hemmnis bei der Untersuchung historischer Entwicklungen. Das gilt auch für den Agrarbereich. Die Agrarstatistik hat zwar eine lange Tradition, methodische Änderungen und Brüche erschweren aber vielfach eine Analyse über die Zeit.

Dies trifft zunächst auch auf die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) zu, die neben dem Testbetriebsnetz freiwillig buchführender land- und forstwirtschaftlicher Betriebe eine Hauptinformationsquelle zur Beurteilung der ökonomischen Lage der Landwirtschaft ist. Erste LGR-ähnliche Berechnungen wurden bereits in den 50er Jahren durchgeführt. Im Einklang mit der jeweils aktuellen Konzeption der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) wurde die LGR seither schrittweise verfeinert und ausgebaut. Die aktuelle LGR-Methodik wurde im Jahr 2000 implementiert. Seither zeichnet die Statistik Austria für die Erstellung der LGR verantwortlich, wobei in die Berechnungen auch das Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität für Bodenkultur sowie die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft eingebunden sind.

Offizielle LGR-Daten der Statistik Austria nach der aktuellen Methodik liegen rückwirkend bis zum Jahr 1990 vor. Durch ein vom Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank ermöglichtes Projekt erfolgten seitens des Departments für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Rückrechnungen bis 1964. Im Fall veränderter Daten- bzw. Erhebungsgrundlagen wurden jeweils spezifische Anpassungs- und Schätzmethoden verwendet. Die folgenden Ausführungen stellen zunächst die LGR als Datenbasis für die gegenständliche Analyse näher vor. In Kapitel 3 werden anhand ausgewählter Beispiele markante Entwicklungen aufgezeigt. Abschließend wird zur Diskussion gestellt, in welche Abschnitte die Gesamtentwicklung eingeteilt werden kann.

2. Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung

2.1 Allgemeine Hinweise

Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) beschreibt die wesentlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten in der Landwirtschaft, von der Produktion und Wertschöpfung bis hin zur Einkommensbildung und Erneuerung der Produktionsgrundlagen (Investitionen). Dies erfolgt im Rahmen eines konsistenten Systems von Konten und Tabellen, in denen die Vielfalt landwirtschaftlicher Aktivitäten nach einheitlichen Gesichtspunkten geordnet und dargestellt wird. Das Kontensystem der LGR wird nach internationalen Normen erstellt (vgl. VERORDNUNG (EG) NR. 138/2004).

2.2 Zum Datenapparat der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung

Im Rahmen der LGR wird zunächst die Wertschöpfung des landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichs ermittelt, also der Produktionswert abzüglich der verwendeten Vorleistungen. Zu diesem Zweck werden die Werte der erzeugten agrarischen Produkte und die der im Produktionsprozess verbrauchten, eingesetzten oder umgewandelten Waren und Dienstleistungen berechnet. Der Verbrauch des Anlagevermögens wird in Form von Abschreibungen gemessen. Die Wertschöpfung wird sowohl vor (brutto) als auch nach (netto) Abzug der Abschreibungen ausgewiesen. Bei den Förderungen und Leistungsabgeltungen unterscheidet die LGR zwischen: 1) Gütersubventionen (direkt an die Produktion bestimmter Güter gekoppelte Zahlungen); 2) „Sonstige Subventionen“ (dazu zählen etwa das ÖPUL und die Betriebsprämie) und 3) Vermögenstransfers. Letztere werden bei der Berechnung des landwirtschaftlichen Einkommens nicht berücksichtigt. Dieselbe Unterscheidung gilt für Produktionsabgaben; sie werden als Gütersteuern oder „Sonstige Produktionsabgaben“ klassifiziert. Subventionen, die zwar einen Bezug zur Landwirtschaft haben, aber nicht-landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichen gewährt werden – wie bspw. zur Stützung von Exporten durch den Handel – werden im Rahmen der LGR nicht berücksichtigt.

Ein zentrales Ergebnis der LGR ist das „Landwirtschaftliche Faktoreinkommen“. Es errechnet sich aus dem Produktionswert zu Erzeugerpreisen inklusive der Subventionen abzüglich der Aufwendungen der

Landwirtschaft für Vorleistungen, Abschreibungen und Abgaben; somit misst es jenen Betrag, der zur Entlohnung der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital zur Verfügung steht.

Um den Beitrag von veränderten Mengen und Preisen zu unterscheiden, werden die Werte in der LGR auch zu Vorjahrespreisen berechnet. Das ermöglicht eine Zerlegung der Wertänderungen in ihre Volumens- und Preiskomponenten bzw. die Berechnung entsprechender Indizes. Schließlich beinhaltet der LGR-Datensatz auch Informationen zum landwirtschaftlichen Arbeitseinsatz. Dieser wird in Vollzeitäquivalenten, so genannten Jahresarbeitseinheiten (JAE), ausgewiesen, um auch Teilzeit- und Saisonarbeit entsprechend dem geleisteten Arbeitsaufwand zu berücksichtigen.

2.3 Die Rolle der LGR im agrarstatistischen System - Schnittstelle zu anderen Statistiken

Die LGR baut primär auf zahlreichen Agrarstatistiken auf. Zu nennen sind die Erntestatistik, Tierbestands- und Schlachtungsstatistiken, die Agrarpreisstatistik etc. Darüber hinaus fließt eine Reihe zusätzlicher Statistiken in die Berechnungen und Schätzungen ein: Auszahlungs- und INVEKOS-Daten der Agrarmarkt Austria (bzw. der früheren agrarwirtschaftlichen Fonds) sowie Bundes- und Landesrechnungsvoranschläge und -abschlüsse, Daten des BMLFUW für den Grünen Bericht, Buchführungsdaten usw. Diese Informationen werden für die LGR erfasst, auf Konsistenz und Plausibilität geprüft, aufbereitet und systematisch zusammengestellt.

Damit lassen sich durch die LGR Produktions- und Politikentwicklungen über mehrere Jahrzehnte zurückverfolgen. Analysiert werden können verschiedenste Einzelaspekte, wie die Veränderung von Produktions- und Preisstrukturen, Produktivitäten, u.v.a.m. Gleichzeitig aber stößt die LGR an Grenzen, wenn es darum geht, die Ursachen der beobachteten Entwicklung zu analysieren. Zur Feststellung der Ursachen für die Einführung politischer Maßnahmen bedarf es oft weiterer Informationen vor allem über das Umfeld, in dem sich die Landwirtschaft bewegt und an das sie sich anpassen muss. Solche ergänzende Informationen bieten z.B. Außenhandelsstatistik, Versorgungsbilanzen, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, harmonisierte Daten über andere Länder (EU, OECD, FAO, WTO), Verbraucherpräferenzen, Welt-

märkte („commodity futures“), Wechselkurse, Rechtsvorschriften, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und politische Maßnahmen (z.B. Exportstützungen, Umweltziele).

3. Ausgewählte Aspekte der Agrarentwicklung

3.1 Entwicklung von Produktion und Förderpolitik

Wie Abb. 1 zeigt, nahm das Volumen der landwirtschaftlichen Erzeugung von den sechziger Jahren bis zu ihrem Höhepunkt Anfang der 1980er Jahre zu (vgl. hierzu Abschnitt 2.2). Seither ist es im langfristigen Trend relativ konstant geblieben. Dies trifft insbesondere auf Getreide, Tiere und Milch zu. An Bedeutung verloren haben hingegen Kartoffelbau und Futterpflanzen. Ölsaaten und Eiweißpflanzen konnten ab Mitte der 1980er Jahre als neue Produktgruppe eingeführt werden.

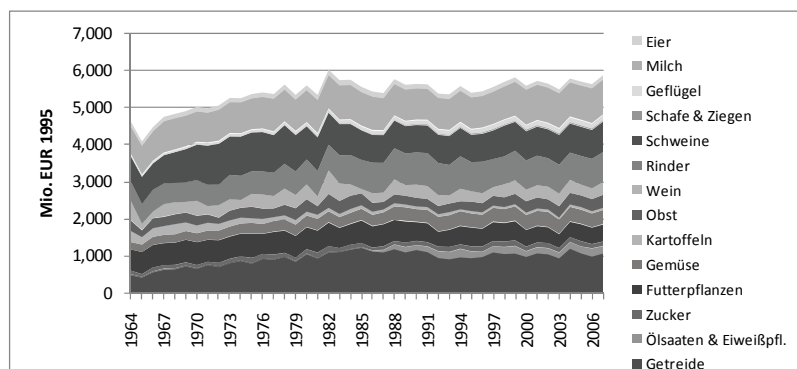


Abb. 1: Volumen der Güterproduktion 1964 - 2007

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, LGR (Rückrechnung vor 1990: Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (INWE) der Universität für Bodenkultur).

Die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise stiegen bis Mitte der 1980er Jahre relativ gleichmäßig (vgl. Abb. 2), wenngleich weniger stark als das gesamtwirtschaftliche Preisniveau. So verdreifachte sich bspw. der Milchpreis zwischen 1964 und 1994, während der Deflator des Bruttoinlandsprodukts auf mehr als das Vierfache stieg. 1995 brachen die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise infolge der Anpassung an das EU-Preisniveau ein. Auch danach entwickelten sich die Erzeugerpreise

schwächer als das allgemeine Preisniveau; erst in den letzten beiden Jahren zeigte sich ein markanter Aufschwung.

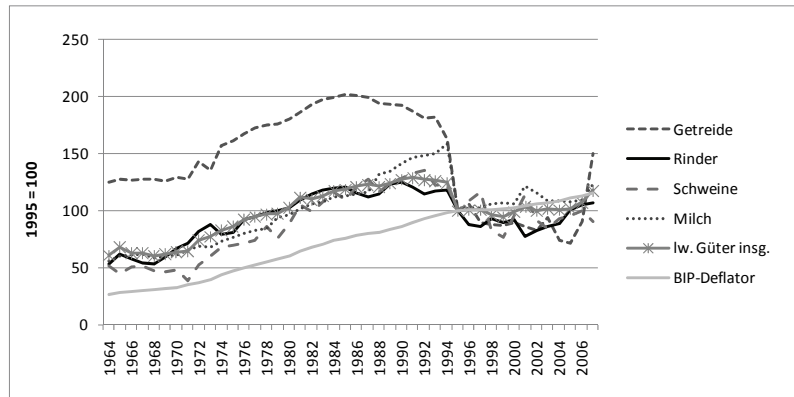


Abb. 2: Ausgewählte landwirtschaftliche Erzeugerpreise 1964 - 2007

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, LGR (Rückrechnung vor 1990: INWE), VGR.

Die LGR weist Produktions- und Preisentwicklungen sowohl zu Erzeuger- als auch zu Herstellungspreisen aus. Letztere errechnen sich aus den Erzeugerpreisen zuzüglich produktspezifischer Förderungen und abzüglich produktspezifischer Abgaben („Gütersteuern“).

Zu den Gütersteuern zählt u. a. die vor dem EU-Beitritt auf Getreide eingehobene Mitverantwortungsabgabe. Infolgedessen fiel der Produktionswert von Getreide, wie in Abbildung 3 ersichtlich, von 1980 bis 1993 zu Herstellungspreisen niedriger aus als zu Erzeugerpreisen. Von 1995 bis 2004 hingegen lag der Produktionswert von Getreide zu Herstellungspreisen wegen Marktordnungs- und degressiven Ausgleichszahlungen beträchtlich über jenem zu Erzeugerpreisen. Die weitgehende Entkoppelung der Förderung im Jahr 2005 spiegelt sich in der LGR als Angleichung der Werte zu Erzeuger- und Herstellungspreisen wider.

Der steigende Trend der Abgaben für Getreide (ab 1980) wurde durch die zunehmende Förderung von Ölsaaten und Eiweißpflanzen gebrochen. Damit konnte das Überschussproblem im Getreidebereich gemildert und gleichzeitig dem steigenden Importbedarf von Eiweißfuttermitteln begegnet werden. Mit dem EU-Beitritt wurden die Förderpolitiken für diese Produktgruppen vereinheitlicht. Von der Entkoppe-

lung der Förderung im Ackerbau ab 2005 blieben spezielle Prämien für Hartweizen und für Eiweißpflanzen ausgenommen.

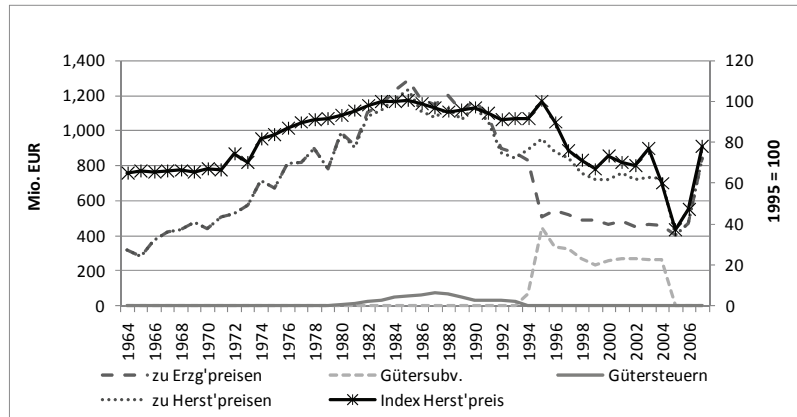


Abb. 3: Wert der Getreideproduktion unter Berücksichtigung von Förderungen und Abgaben 1964 - 2007

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, LGR (Rückrechnung vor 1990: INWE).

Insgesamt setzte eine Förderung der Landwirtschaft erst mit der Verabschiedung des „Grünen Plans“ 1960 ein. Dieser zielte zunächst auf Rationalisierung und Produktivitätssteigerung. Dies erfolgte u.a. durch Beratung, die infrastrukturelle Anbindung von Betrieben, Investitionsbeihilfen, etc. Eine „Landwirtschaftliche Regionalförderung“ wurde erstmals 1972 budgetiert, 1973 kam die Bergbauernförderung hinzu (Abbildung 4 zeigt, wie diese Förderung mit der Zeit an Bedeutung gewann.). Zur Kostenentlastung wurde u.a. ab 1963 die Mineralölsteuer rückvergütet. Diese Maßnahme wurde 1992 zugunsten einer Umwidmung der entsprechenden Mittel für die Fruchtfolgeförderung aufgegeben; 2005 wurde die Mineralölsteuerrückvergütung allerdings wieder eingeführt. Eine explizite Förderung umweltpolitischer Maßnahmen nahm erst Ende der 1980er Jahre einen nennenswerten Umfang an, und macht seit dem EU-Beitritt einen erheblichen Teil der Gesamtförderung aus. Produktspezifische (in der LGR als Gütersubventionen bezeichnete) Förderungen wurden zuerst für Ölsaaten und Mutterkühe im Jahr 1979 eingeführt. Die Direktzahlungen für Ackerbauprodukte und Rinder stiegen mit dem EU-Beitritt deutlich (Abbildung 5). Damit wurde der von der EU bereits 1992 umgesetzte Poli-

tikwechsel von der Preisstützung zur Direktzahlung nachvollzogen. Ersichtlich ist auch die weitgehende Entkoppelung dieser Zahlungen ab dem Jahr 2005 durch ihre Zusammenfassung zur Betriebsprämie. Diese fällt aufgrund der Umwidmung von Geldern zugunsten von Maßnahmen für den ländlichen Raum geringer aus. Nicht zuletzt wird der Umfang der in den Jahren 1995 bis 1999 als Anpassungshilfe ausbezahlten degressiven Ausgleichszahlungen deutlich.

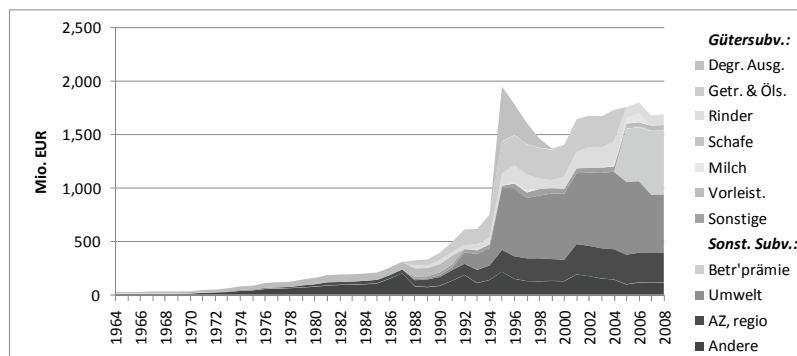


Abb. 4: Förderungen für landwirtschaftliche Aktivitäten 1964 - 2007

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, LGR (Rückrechnung vor 1990: INWE).

Gütersteuern wurden ab den 1980er Jahren einerseits zur Dämpfung der Produktion eingesetzt, andererseits sollte daraus der Absatz von Überschüssen finanziert werden. Eine Abgabe auf Düngemittel hatte sowohl eine ökologische Motivation als auch das Ziel, weitere Produktivitätssteigerungen zu bremsen. Die Verwertungsbeiträge für Milch wurden mit dem EU-Beitritt aufgehoben, seit 1997 wird aber eine Zusatzabgabe für Überlieferungen eingehoben.

3.2 Landwirtschaftliches Einkommen und Faktorproduktivitäten

Die um die Inflation bereinigte und auf Jahresarbeitseinheiten umgelegte Entwicklung des landwirtschaftlichen Faktoreinkommens ist ein zentrales Ergebnis der LGR: Der Indikator A. Wie Abbildung 5 zeigt, geht ein Teil des Einkommensanstiegs je Arbeitskraft durchwegs auf den rückläufigen Arbeitseinsatz zurück. Bestätigt wird dies auch durch die Analyse partieller Produktivitäten sowie den Vergleich mit der aggregierten Produktivitätsentwicklung (vgl. KNIEPERT, 2008).

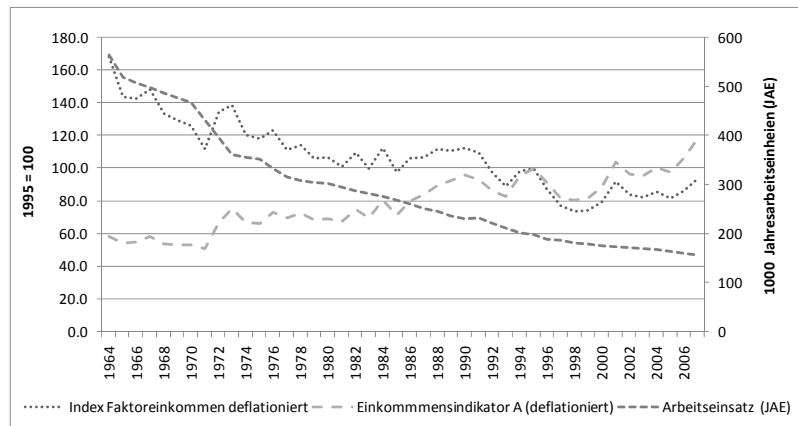


Abb. 5: Entwicklung des Faktoreinkommens, des Indikators A der LGR sowie des Arbeitseinsatzes 1964 – 2007

Quelle: STATISTIK AUSTRIA, LGR (Rückrechnung vor 1990: INWE).

4. Entwicklungsabschnitte

Basierend auf den oben dargestellten Auswertungen wurden drei Phasen der agrarwirtschaftlichen bzw. agrarpolitischen Entwicklung seit den 1960er Jahren identifiziert: Zunächst eine Phase, in der die Agrarpolitik – bedingt durch die schlechte Versorgungslage nach dem Zweiten Weltkrieg – primär auf eine Steigerung von Produktion bzw. Produktivität sowie auf die Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung abzielte. Infolge einer zunehmenden Überschussproblematik wurde diese Politik mehr und mehr in Frage gestellt. Dies führte spätestens ab dem Ende der 1970er Jahre nicht etwa zu einem Rückzug der Agrarpolitik; vielmehr nahmen agrarpolitische Eingriffe an Zahl und Umfang zu. Zum Teil zielten diese auf eine umlenkende Feinsteuerung der Produktionsmengen, zum Teil auch auf die Sicherung gewünschter externer Effekte (Berglandwirtschaft, Umwelt). Eine dritte Phase wurde schließlich durch den EU-Beitritt 1995 eingeläutet. Damit verbunden waren drastische Preisrückgänge und eine erhebliche Erhöhung der Direktzahlungen. Dies bestätigte die bereits in der zweiten Phase entwickelten Politikentwürfe der direkten Förderung von Umwelt- und Landschaftsschutzleistungen, während Eingriffe in Produktmärkte

schrittweise zurückgenommen wurden. Ein Meilenstein war dabei die 2005 vorgenommene Entkoppelung von Direktzahlungen und ihre Bindung an „Cross compliances“.

Literatur

- KNIEPERT, M. (2008): Zur Rückrechnung der Land- und Forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung Österreichs 1964-1989 nach dem ESG95. www.boku.ac.at/wpr/wpr_dp/rueckrechnung.pdf
- STATISTIK AUSTRIA (2007): Standarddokumentation und Metainformationen zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung für Österreich. www.statistik.gv.at
- ORTNER, K. M. (1997): Die österreichische Agrarpolitik bis zum EU-Beitritt. In: Die österreichische Landwirtschaft im EU-Agrarsystem. Klosterneuburg: Österreichischer Agrarverlag.
- ORTNER, K. M. (1993): Agrarbilanzen und Agrarpreise ab 1960. In: Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft 40/3, 193-211.
- ORTNER, K. M. und L. SIMON (1987): Der Agrarsektor in Österreich und in der Welt, 1970-1985. Schriftenreihe Nr. 46 der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft. Klosterneuburg: Österr. Agrarverlag.
- SCHNEIDER, M. (versch. Ausgaben): WIFO-Monatsberichte, Wien
- VERORDNUNG (EG) NR. 138/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Dezember 2003 zur Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung in der Gemeinschaft, Abl L33, in der geltenden Fassung.

Anschriften der VerfasserInnen

*Dipl. Vw. Martin Kniepert
Dep. für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Universität für Bodenkultur Wien
Feistmantelstraße 4, 1180 Wien, Österreich
eMail: martin.kniepert@boku.ac.at*

*DI Christina Mayer
Statistik Austria
Guglgasse 13, 1110 Wien, Österreich
eMail: christina.mayer@statistik.gv.at*

*DI Karl M. Ortner
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
Marxergasse 2, 1030 Wien, Österreich
eMail: karl.ortner@awi.bmlfuw.gv.at*