

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

Martin Kniepert

**Abstract** – Die agrarwirtschaftliche Entwicklung Österreichs war seit dem zweiten Weltkrieg von großer Dynamik gekennzeichnet. Welche Aspekte dabei als kennzeichnend in den Vordergrund gerückt werden, ist zunächst vom jeweiligen Blickwinkel bestimmt. In diesem Beitrag wird aus primär ökonomischer Sicht nach Möglichkeiten der Charakterisierung einzelner Entwicklungsstufen seit den 1960er Jahren gefragt. Als Informationsgrundlage wird in erster Linie die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung herangezogen. Es kann damit gezeigt werden, dass der gesamte betrachtete Zeitraum letztlich von bestimmten Grundströmungen geprägt war, die in mehreren Etappen auf unterschiedliche Weise von der Agrarpolitik moderiert und ausgestaltet wurden.<sup>1</sup>

## EINLEITUNG

Die Entwicklung der Agrarwirtschaft war Anfang der 1960er Jahre schon weit fortgeschritten: Die Anteile am gesamtwirtschaftlichen Produktionswert und der Beschäftigung waren bereits stark zurückgegangen, die Mechanisierung und Chemisierung hatten bereits Einzug gehalten. Trotzdem lassen sich auch in den Jahren nach 1960 noch einzelne Entwicklungsetappen unterscheiden.

Dabei bieten sich zunächst einschlägige agrarpolitische Kennzeichnungen an, wie bspw. der Wechsel von einer wesentlich an der Produktion von Agrargütern orientierten Politik hin zu einem Politikschwerpunkt der Multifunktionalität der Landwirtschaft. Eine andere Einteilung läge im Wechsel von einer weitgehend staatlich administrierten Preis- und Produktionslenkung, hin zu eher am Marktgeschehen ausgerichteten Produktionsentscheidungen. Andere Einteilungen sind wiederum stärker aus einer primär politischen Programmatik heraus geprägt. Der vorliegende Beitrag versucht, die Entwicklung aus ökonomischer Sicht anhand von Daten der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung nachzuzeichnen.

## VERWENDUNG STATISTISCHER GRUNDLAGEN

Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung (LGR) ist neben dem Testbetriebsnetz freiwillig buchführender land- und forstwirtschaftlicher Betriebe eine der Hauptinformationsquellen zur ökonomischen Lage der österreichischen Landwirtschaft. Als Synthesestatistik führt sie zahlreiche Primär- und Sekundärstatistiken, wie Ernte-, Viehbestands-, Preis-, oder Außenhandelsstatistiken sowie Daten des INVEKOS, Ergebnisse der landwirtschaftlichen Buchführungsbetriebe, Materialien der früheren agrarwirtschaftlichen Fonds, etc., zusammen. Die LGR bedient sich demnach eines sehr umfassenden Informationspools, um daraus nach einem EU-weit gültigen Konzept ein aussagekräftiges Gesamtbild über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft zu erstellen. Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung dient damit der Beobachtung und Analyse agrarwirtschaftlicher und -politischer Entwicklungen. Um interregionale oder intertemporale Brüche zu vermeiden, werden im Fall veränderter Daten- bzw. Erhebungsgrundlagen jeweils spezifische Anpassungs- und Schätzmethoden verwendet. Ein Schlüsselergebnis der LGR ist die Entwicklung des landwirtschaftlichen Einkommens je eingesetzter Arbeitskraft. Aber auch Preis-, Mengen-, partielle sowie multifaktorielle Produktivitätsentwicklungen lassen sich auf Grundlage der LGR nachzeichnen und analysieren.

Erstellt wurde die LGR für Österreich bereits in den 50er Jahren. Eingebunden jeweils in die Konzeption der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), wurde sie in mehreren Schritten verfeinert und ausgebaut. Die aktuelle LGR-Methodik wurde – in Abstimmung mit anderen internationalen Institutionen – auch von VertreterInnen Österreichs in einer Arbeitsgruppe von Eurostat entwickelt.

## WICHTIGE ERGEBNISSE

Zunächst ist zu erkennen, wie die Produktion letztlich den großen Nachfragetrends folgt. So spiegelt sich auch in der Produktion ein für wohlhabender werdende Gesellschaften typischer Trend zu höherwertigen Gütern wider bzw. auch zu Gütern, die aus gesundheitlichen Überlegungen oder wegen einer geringeren Zubereitungszeit

<sup>1</sup>Martin Kniepert arbeitet als Forschungsassistent am Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität für Bodenkultur Wien (martin.kniepert@boku.ac.at). Insbesondere Christina Mayer und Karl M. Ortner ist für Unterstützung bei der Erstellung bzw. Ergänzung des Datensatzes zu danken. Die Verantwortung für die vorgelegte Arbeit trägt aber allein der Autor.

bevorzugt werden. Im Weiteren kann auch die Einführung der Bergbauernförderung sowie der Umweltzahlungen an die Landwirte anhand dieser Trends erläutert werden: Eine wohlhabender werdende Gesellschaft ist offensichtlich bereit, einen bestimmten Preis für Landschaftspflege, ökologische Leistungen zu bezahlen. In diesem Fall ist es Aufgabe des Staates, diese externen Effekte als zusätzliche „Güter“ im Produktkatalog der Landwirtschaft zu realisieren. Mit der zunehmenden Spezialisierung der Betriebe war es dabei notwendig geworden, die Abgeltung früher implizit mit den Produkten erstellten Umweltleistungen gesondert zu gewährleisten: Dies geschieht nunmehr in Form von Direktzahlungen wie dem Öpul, den Ausgleichzahlungen für benachteiligte Gebiete sowie durch die Bindung der Betriebsprämie an „Cross Compliances“. Hinzuweisen bleibt an dieser Stelle aber auch auf Produktentwicklungen, die diesen allgemeinen Entwicklungen nicht entsprechen: Namentlich auf das Aufkommen von Ölsaaten zum Ende der 1980er Jahre sowie eine – zumindest vorübergehend – rückläufige Entwicklung der Getreideproduktion.

Als typischer Entwicklungstrend gilt auch die stärker werdende Beschränkung auf die Urproduktion. Entsprechend werden Vorleistungen in immer größerem Ausmaß von der Industrie bezogen und nicht selbst erstellt. Dieser Trend kann auch für den hier betrachteten Zeitraum seit den 1960er Jahren – wenn auch mit nachlassender Dynamik und teilweise sogar leichten Revisionen – bestätigt werden. Der Anteil der Ausgaben für Vorleistungen an den Gesamteinnahmen betrug im Jahr 1980 etwa 40% und blieb seither auf etwa diesem Niveau. In den letzten Jahren (2005-2007) fiel er sogar auf nur mehr etwa 37%. Die Abschreibungen erreichten 1972 erstmals einen Wert von 20% und sind seither nur langsam und kontinuierlich auf knapp 24% gestiegen.

Explizit Aufschluss über die Einwirkungen der Politik bietet die LGR über spezifische Preis- und Förderungsentwicklungen, insbesondere wenn zusätzlich Informationen aus den Versorgungsbilanzen und internationalen Preisentwicklungen hinzugezogen werden. Am Beispiel von Getreide kann gezeigt werden, wie aufgrund administrativ festgesetzter Preise zunächst eine kontinuierliche Wachstumsentwicklung bis in die 1970er Jahre gewährleistet werden konnte, die in den 1980er Jahren weit über die Nachfrage hinausschoss. Durch produktionshemmende Maßnahmen, wie Düngemittelabgaben sowie Verwertungsabgaben einerseits und die massive Förderung von Alternativkulturen andererseits (insb. Ölsaaten), konnte das Überschussproblem eingegrenzt werden. Möglich wurde dies nur unter erheblichen Kosten sowie durch eine einseitige Abschottung gegenüber internationalen Märkten. Im Zuge des Beitritts zur EU wurde diese Politik der Umlenkung zugunsten stärkerer Marktorientierung – ausgeglichen durch kompensierende Direktzahlungen – aufgegeben.

Auch im Bereich der Milchproduktion wurde mit der Einführung der Richtmenge 1978 eine administrative Beschränkung der Produktion eingeführt. Hinzu kam eine Vielzahl von Fördermaßnahmen für Absatz und Verwertung sowie zur Umlenkung der Produktion. Andererseits wurden bereits vor dem EU-Beitritt administrative Beschränkungen, insbesondere für Molkereien, gelockert (vgl. MOG-Novellen 1988, 1992).

Mit dem EU-Beitritt, der durch die Reform von 2003 beschlossenen Abkoppelung von flächen- oder produktgebundenen Direktzahlungen sowie der Anhebung der Milchquote bei gleichzeitiger Gewährung einer zusätzlichen Direktzahlung wurde der Weg, weg vom Versuch einer agrarpolitischen Feinsteuerung hin zu mehr Markt, fortgeführt. Gleichzeitig wurden die ebenfalls bereits vor dem EU-Beitritt aufgenommen Direktzahlungen zugunsten benachteiligter Gebiet oder umweltfreundlicher Produktion drastisch ausgeweitet.

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aus ökonomischer Sicht lassen sich drei Phasen der agrarwirtschaftlichen bzw. agrarpolitischen Entwicklung seit den 1960er Jahren unterscheiden. Zunächst eine Phase der durch Marktordnungen und betriebliche Förderungen begleiteten Produktionssteigerung, die sich schließlich durch die Übererfüllung ihrer eigenen Ziele in Frage stellen musste. Dies führte spätestens ab dem Ende der 1970er Jahre nicht etwa zu einem Rückzug der Agrarpolitik; vielmehr nahmen agrarpolitischen Eingriffe in Zahl und Umfang deutlich zu. Zum Teil zielte die Politik dabei auf eine Feinsteuerung der Produktionsmengen, zum Teil aber auch durch Direktzahlungen auf die Sicherung gewünschter externe Effekte (Berglandwirtschaft, Umwelt). Eine dritte Phase wurde schließlich durch den EU-Beitritt 1995, damit verbundene drastische Preisrückgänge und gleichermaßen drastische Erhöhungen von Direktzahlungen, eingeläutet. Bestätigt wurde damit die bereits in der zweiten Phase entwickelten Politikentwürfe der direkten Förderung von Umwelt- und Landschaftsschutzleistungen, während Eingriffe in Produktmärkte sukzessive zurückgenommen wurden. Weitere Meilensteine in dieser Entwicklung waren die 2003 beschlossene Entkoppelung zusammen mit der Bindung von Zahlungen an „Cross compliances“ sowie der Beginn einer neuerlichen Milchmarktreform.

#### LITERATUR

Kniepert, M. (2008). Zur Rückrechnung der Land- und Forstwirtschaftlichen Gesamtrechnung Österreichs 1964-1989 nach dem ESVG95, Projektbereich.  
Statistik Austria (o.Jg.). Die Landwirtschaftliche Gesamtrechnung. [www.statistik.gv.at/](http://www.statistik.gv.at/)