

## KOMMENTAR

# Preiseffekte der Agrartreibstoffproduktion

Franz Nauschnigg

Der Anstieg der Inflation in Österreich, der Mitte 2008 seinen Höhepunkt fand, hat zu einer intensiven Diskussion geführt: Einerseits über die Ursachen dieses Inflationsanstieges, und andererseits über resultierende Belastungen insbesondere für ärmere Bevölkerungsschichten.

Die Geldpolitik kann Preisschocks, wie Ölpreishaussen, weltweite Agrar- und Rohstoffpreisanstiege, nicht verhindern. Sie sollte aber sicherstellen, dass der Inflationsanstieg vorübergehend bleibt. Dazu ist es nötig, dass die Inflationserwartungen stabil und niedrig bleiben. Die langfristigen Inflationserwartungen in der EU zeigen weiterhin hohes Vertrauen in die Stabilitätspolitik des Eurosystems.

Die Geldpolitik des Eurosystems hat das vorrangige Ziel, mittelfristig die Preisstabilität zu sichern. Idealerweise sollte die Geldpolitik durch andere die Inflation bekämpfende Maßnahmen unterstützt werden. Dies hätte den Vorteil, die Geldpolitik zu entlasten und gezielt auf die Inflationsursachen einzuwirken. Die negativen Wachstumseffekte der Inflationsbekämpfung wären dadurch wesentlich geringer. Es gilt daher, die Ursachen der Inflation, nicht die Symptome zu bekämpfen.

Die Inflation in Österreich, aber auch in der EU und weltweit, wurde 2007 und 2008 insbesondere durch Nahrungsmittel-, Energie- und Rohstoffpreise getrieben. Wobei 2007 die Nahrungsmittelpreise weit stärker inflationstreibend wirkten als die Energiepreise, während 2008 beide die Inflation anheizten.

Es handelt sich hierbei um eine Verschiebung der relativen Preise mit einer massiven Umverteilung von den Konsumenten, Arbeitnehmern, Pensionisten und Selbstständigen, deren Einkommenszuwächse mit der hohen Inflation oft nicht Schritt halten können, zu den Produzenten von Nahrungsmitteln, Energie und Rohstoffen. Die Konsumenten verlieren durch die hohen Preissteigerungen, und die Produzenten, insbesondere die großen, profitieren. Die Gewerkschaften versuchen, die realen Einkommensverluste aufgrund der steigenden Inflation durch höhere Lohnforderungen zu kompensieren, was u. U. wiederum inflationstreibend wirkt.<sup>1</sup>

Seit dem Höhepunkt Anfang Juli 2008 sind die Rohstoffpreise aber generell wieder stark gesunken. Dabei gingen die Energiepreise rascher zurück als die Nahrungsmittelpreise. Im Jahr 2009 werden die Energiepreise preisdämpfend und sogar deflationär wirken. Diese starken Schwankungen der Rohstoffpreise haben negative volkswirtschaftliche Folgen.

Durch die höheren Nahrungsmittelpreise sind insbesondere ärmere Bevölkerungsschichten belastet, da sie einen höheren Anteil ihrer Einkommen für Nahrungsmittel ausgeben müssen. Unter sozialen Gesichtspunkten wären daher niedrigere Nahrungsmittelpreise besonders positiv zu sehen.<sup>2</sup>

Im Folgenden wird ein Überblick über die internationale Entwicklung der Energie- und Rohstoffpreise sowie der Nahrungsmittelpreise gegeben. Dann wird auf Inflation und Nahrungsmittelpreise in Österreich sowie den Zusammenhang zwischen Inflation, EU-Agrarpolitik und Agrartreibstoffe eingegangen. Dabei werden insbesondere die Agrartreibstoffproduktion (oft wird dafür auch der Begriff Biosprit verwendet, obwohl die hierfür verwendeten Rohstoffe meist nicht nach den Richtlinien für biologische Produktion erzeugt werden) und ihre Auswirkungen auf Nahrungsmittel- und Energiepreise behandelt.

Abschließend werden wirtschaftspolitische Maßnahmen, die eine Rückführung der Inflationsrate unterstützen sollen, sowie der Entwurf für ein Europäisches Agrarpreis-Stabilisierungssystem (EAS) als Stabilisierungsmechanismus für die EU-Agrarpreise vorgestellt.

## **1. Inflation durch Nahrungsmittel- und Energiepreise getrieben**

Die Inflation in Österreich, aber auch in der EU und weltweit wurde insbesondere durch Nahrungsmittel- und Energiepreise getrieben, wobei 2007 die Nahrungsmittelpreise einen wesentlich höheren Inflationsbeitrag lieferten als die Energiepreise (siehe Abbildung 1).

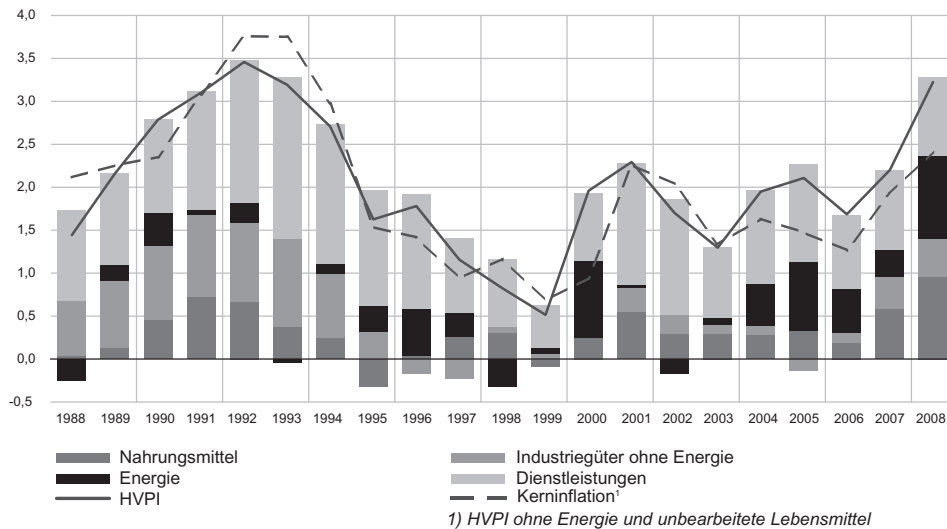
Im Jahre 2008 blieben in Österreich und im Euroraum die Inflationsraten über 3%. Sie sind erst gegen Jahresende, durch die weltweite Wachstumsabschwächung, die zu einem starken Rückgang der Öl- und Rohstoffpreise sowie einem weniger ausgeprägten Rückgang der Agrarrohstoffpreise führte, zurückgegangen.

## **2. Internationale Entwicklung der Energie- und Rohstoffpreise**

In den letzten Jahren kam es weltweit zu einem generellen Anstieg der Rohstoffpreise (siehe Abbildung 2). Gründe hierfür waren starke Verbrauchsanstiege bzw. mangelndes Angebot, sowie in einigen Bereichen auch Spekulation. Mit dem Nachlassen des Wertpapier- und Immobilienpreisbooms haben sich Investoren insbesondere von U.S.-Assetmärkten

### Abbildung 1: Beiträge zur Inflation in Österreich

HVPI-Inflationsrate, Kerninflationsrate und Beiträge der Subkomponenten  
Beiträge in Prozentpunkten, Linien: Veränderungen zum Vorjahr in %



Quelle: Statistik Austria, Eurostat, OeNB

weg- und den Rohstoffmärkten zugewendet. Es flossen viele Milliarden USD in die Rohstoffmärkte, und Rohstoffe haben sich als neue Spekulationsobjekte etabliert. Der Preisanstieg vieler Rohstoffe ist durch Finanzinvestoren verstärkt worden und hat m. E. in vielen Bereichen zu einer Rohstoffpreisblase geführt.

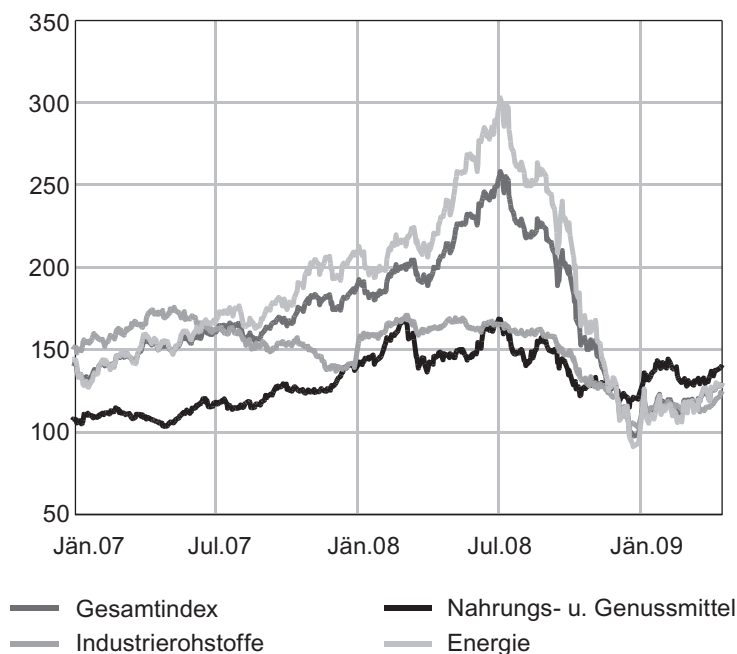
Auch die Energiepreise, insbesondere Öl- und Gaspreise, stiegen stark an. Der Ölpreis kletterte Mitte 2008 bis auf fast 150 USD je Barrel Brent. Er ist mittlerweile aber wieder relativ stark auf etwa 50 USD je Barrel Brent zurückgegangen, was die Energiepreise stark gesenkt hat. Die Agrarrohstoffpreise bleiben jedoch weiter auf einem relativ hohen Niveau.

Der Ölpreis wird von nachfrage- und angebotsseitigen Faktoren beeinflusst. Ein niedriger Ölpreis ist bei einer weltweiten Rezession mit einer Dämpfung der Nachfrage zu erwarten. Geopolitische Unsicherheiten (z. B. Iran) bzw. Ausfälle anderer Lieferländer könnten jedoch durchaus auch zu wesentlich höheren Ölpreisen führen.

Die weltweite Ölnachfrage wird laut Internationaler Energieagentur (IEA) auch in den nächsten Jahren noch zunehmen, insbesondere in China und Indien, aber auch im Mittleren Osten. In diesen Ländern besteht das Problem, dass die Preissteigerungen nicht oder nur teilweise an die Konsumenten weitergegeben werden und größtenteils durch staatliche Subventionen aufgefangen werden. Der Anreiz zu Verbrauchssenkungen ist daher gering. Die Subventionen zu kürzen, ist allerdings politisch in diesen Ländern äußerst schwierig.

## Abbildung 2: Weltmarktpreise für Rohstoffe

HWWI-Index ‚Euroland‘ 2000 = 100, Euro-Basis, Tagesdaten



Quelle: HWWI

In den OECD-Ländern stagnierte oder sank jedoch die Ölnachfrage auf Grund der hohen Preise, womit der Preismechanismus hier seine Lenkungswirkung entfaltet. Ein weltweiter Rückgang der Ölnachfrage ist laut IEA eine Folge der weltweiten Rezession.

Im Ölsektor gab es 15 Jahre lang, von Anfang der 1990er-Jahre bis zum jüngsten Ölpreisanstieg, zu wenig Investitionen in Exploration und Förderung. 2008 stiegen zwar die Förderbudgets sehr rasch, allerdings bestand das Problem, dass in diesem Bereich eine hohe Inflation herrschte, da es an Experten und Gerätschaften mangelte. Die drastisch gestiegenen Explorationenbudgets zeigten daher ein zu schmeichelhaftes Bild. Sie werden 2009 wieder gekürzt.

Darüber hinaus ist es immer schwieriger, Öl zu fördern, da man in neue geologische Formationen und Tiefen vordringen muss (z. B. die jüngsten Ölfunde vor der Küste Brasiliens liegen unter Salzstöcken). Auch geht die Förderung in bestehenden Ölfeldern (z. B. Nordsee) teilweise bereits drastisch zurück.

Die Agrartreibstoffe sind laut IEA (2007) nur ein marginaler Faktor in der Energiepreisentwicklung und stellen derzeit unter 1% des Energie-

angebots dar. Sie können selbst im positivsten, eher unwahrscheinlichen Szenario, in dem alle derzeit geplanten Projekte umgesetzt werden, 2012 nicht einmal 2% der Ölnachfrage ersetzen.

Die hohen Ölpreise der letzten Jahre ergaben sich durch eine Kombination aus steigender Nachfrage sowie kaum steigender Produktion. Es gibt weltweit kaum mehr Reservekapazitäten (mit der Ausnahme Saudi Arabiens), die bei Lieferproblemen eingesetzt werden können.

Die Spekulation spielt dabei nach Ansicht der IEA eine untergeordnete Rolle: Sie mache lediglich die Knappheiten stärker sichtbar. Die OPEC versuche zwar immer wieder der Spekulation den Schwarzen Peter für die hohen Ölpreise zuzuschieben, hätte es aber allerdings in der Hand, mit den Reservekapazitäten Saudi Arabiens den Ölpreis substantiell zu senken, was sie allerdings auch nicht mache.

### 3. Internationale Entwicklung der Nahrungsmittelpreise

Seit einigen Jahren wurden starke Preissteigerungen bei den Nahrungsmittelpreisen verzeichnet, insbesondere bei den Getreidepreisen (siehe Abbildung 3).

Immer wieder hierfür genannte Gründe sind:

- zusätzliche Nachfrage für die Erzeugung von Agrarenergie;
- Ernteauffälle in einigen Regionen, z. B. Dürre in Australien;
- zusätzliche Nachfrage aus Schwellenländern wie China.

Der Einfluss der Agrartreibstoffe auf die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise wird sehr unterschiedlich gesehen:

Einige Landwirtschaftsminister, die EU-Kommission sowie die USA gehen von bisher vernachlässigbaren Auswirkungen aus.

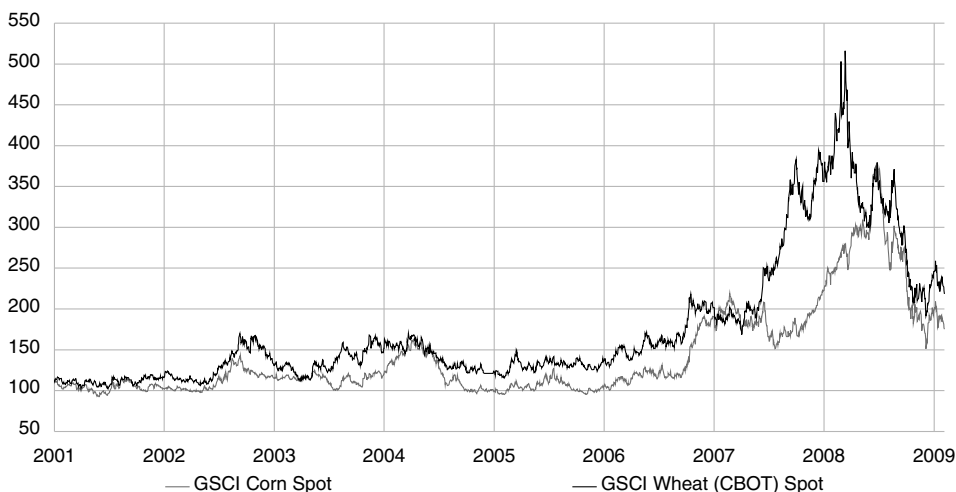
Die EU-Kommission ist in der Kommunikation ihrer Meinung allerdings nicht ganz konsistent. Einerseits schreibt sie, dass weniger als 1% der EU-Getreideernte für die Produktion von Agrarkraftstoff verwendet wird und daher Auswirkungen auf die Nahrungsmittelpreise unwahrscheinlich sind. Andererseits aber betont sie, dass die USA 25% ihrer Maisproduktion für die Herstellung von Bioethanol verwenden und damit sehr wohl eine Auswirkung auf den Maismarkt haben.<sup>3</sup> Später im selben Bericht (S. 11) stellt sie dann fest, „dass die Anhebung des Biokraftstoffanteils von 1% im Jahr 2005 auf 10% im Jahre 2020 zusätzliche 30 Mio. Tonnen an Einsatzmaterial erfordert. Das könnte bis 2020 zu einem Anstieg der Preise für Getreide von rund 3-6%, für Raps um rund 8-10% und Sonnenblumenkerne um 15% gegenüber 2006 führen, unter der Voraussetzung, dass 30% des Angebots auf Biokraftstoffe der zweiten Generation entfallen.“ Sollte die zweite Generation im Jahre 2020 aber noch im Entwicklungsstadium sein, wären die Preisauswirkungen sogar noch gravierender. Auch der Flächenbedarf wird demnach drastisch steigen: „Legt man die aktuelle

Entwicklung zugrunde, dürfte der Bioethanol-Anteil an der 2004 für den Getreideanbau verwendeten Fläche 2016 43% betragen.“ Da die Anbauflächen kaum in diesem Ausmaß ausgeweitet werden können, würden sie natürlich für die Nahrungsmittelproduktion fehlen und entsprechende Preiseffekte auslösen.

### Abbildung 3: Getreidepreisindizes

#### GSCI – Getreidepreisindizes

1. 1. 1999 = 100



Quelle: Thomson Financial.

Darüber hinaus stellt die EU-Kommission in einem „Issues paper on high food prices“<sup>44</sup> fest, dass die europäische Agrardieselproduktion die EU in einen Nettoimporteur für Sonnenblumenöl und Rapssaat verwandelt hat, welcher substantielle Mengen von den Weltagrarmärkten abzieht. Zusätzlich wird in der EU ein bedeutender Teil der landwirtschaftlichen Flächen (insbesondere für Raps und Sonnenblumen) für die EU-Agrardieselproduktion verwendet – Flächen, die in der Folge für die Produktion anderer Nahrungsmittel fehlen. Die von der EU und den USA für die Agrartreibstoffproduktion eingesetzten Mengen fehlen jedenfalls am Weltmarkt für Nahrungsmittel und wirken preistreibend.

Andere sehen dagegen einen großen Einfluss der Agrartreibstoffe auf die Entwicklung der Nahrungsmittelpreise. Die Internationale Energieagentur (2007, S. 51) stellt fest, dass die USA bereits 2006 etwa 20% und 2007 etwa 27% (und prognostiziert bis 2012 einen Anstieg auf über 30%) ihrer Maisesenernte für die Ethanolproduktion verwendeten. Diese Entwicklung treibt natürlich die Nahrungsmittelpreise in die Höhe und verdrängt andere Nahrungsmittelproduktionen.

Die EU müsste, um ihre Beimischungsverpflichtung von 5,75% für Agrartreibstoffe bis 2010 erfüllen zu können, laut IEA etwa 20% ihrer landwirtschaftlichen Produktionsflächen ausschließlich dafür verwenden.

Die OECD und die FAO sehen in ihrem gemeinsamen Agricultural Outlook 2007-2016<sup>5</sup> auch dramatischere Auswirkungen. Trotz der Annahme, dass die Agrartreibstoffe bis 2010 nur einen Anteil von 3,3% am EU-Treibstoffverbrauch erreichen (unter dem EU-Ziel von 5,75%), und trotz steigender Importe von Agrartreibstoffen sagen FAO und OECD bis 2016 voraus, dass sich der Verbrauch von Weizen auf 18 Mio. Tonnen verzweifachen wird. Der Verbrauch von Ölsaaten wird auf 21 Mio. Tonnen und jener von Mais auf 5,2 Mio. Tonnen steigen.

Wie der OECD-Direktor für Handel und Landwirtschaft, Stefan Tangermann, anlässlich eines Vortrages in der OeNB am 18. September 2008 zeigte, treibt die Herstellung von Agrartreibstoffen den Getreideverbrauch. Die weltweite Getreideproduktion (ohne Reis) stieg von 2005 bis 2007 um 46 Mio. Tonnen, während der Verbrauch um 80 Mio. Tonnen stieg, davon aber 47 Mio. Tonnen für Agrartreibstoffe. Das Gleiche gilt für pflanzliche Öle, wo die weltweite Produktion von 2005 bis 2007 um 7 Mio. Tonnen stieg, während der Verbrauch um 9 Mio. Tonnen zunahm, davon aber 5 Mio. Tonnen für Agrartreibstoffe. Tangermann empfiehlt daher auch, die „Förderung von Biosprit (der ersten Generation) aufgeben“.

Ohne die zusätzliche Nachfrage für Agrartreibstoffe hätte es demnach keine Übernachfrage gegeben und damit, weil der Produktions- über dem Verbrauchszuwachs lag, wahrscheinlich auch keine Preissteigerungen mit ihren negativen Folgen.

Auch eine Studie des Think Tank Bruegel (2008) stellt fest, dass in den letzten beiden Dekaden die für Agrartreibstoffe verwendete Getreidemenge um den Faktor 10 angestiegen ist (wobei insbesondere seit 2005 eine große Nachfragebeschleunigung zu vermerken war). Die US-Agrartreibstoffproduktion alleine war für beinahe die Hälfte des Anstiegs der globalen Getreide- und Ölsaatenachfrage im Zeitraum 2006-2008 verantwortlich.

Auch Elliot (2008) konstatiert, dass die Erfüllung des US-Agrartreibstoffziels von 15 Mrd. Gallonen bis 2015 nur 7% des Benzinverbrauchs ersetzen, jedoch 40% der US-Maisproduktion verbrauchen würde.

Die Weltbank<sup>6</sup> kommt in einer Studie vom Juli 2008 zum Schluss, dass die vermehrte Produktion von Agrartreibstoffen den größten Einfluss auf den Anstieg der Nahrungsmittelpreise ausübt. Der Nahrungsmittelpreisindex des IWF stieg zwischen Jänner 2002 und Juni 2008 um 130%. 70-75% dieses Anstieges ist laut Weltbankstudie auf die gestiegene Agrartreibstoffproduktion mit ihren Folgeeffekten (z. B. geringe Lagerbestände, Produktionsumschichtung in der Landnutzung, Spekulation und Exportverbote) zurückzuführen. Die Dollarschwäche, die höheren Ener-

giepreise und die damit verbundenen höheren Düngemittelpreise haben zu ungefähr 25-30% zum Nahrungsmittelpreisanstieg in diesem Zeitraum beigetragen.

Wetterbedingte Ernteauffälle spielten nur eine geringe Rolle. Der Anstieg der Getreidepreise begann 2005, obwohl 2004/05 und 2005/06 weltweit Rekorderntejahre waren (Ernten um 10,2% bzw. 8,9% höher als der Durchschnitt der letzten drei Jahre). Die gleiche Entwicklung ist bei Fetten und Ölen festzustellen.

Die Einschätzung, dass die Agrartreibstoffproduktion für 70-75% des Anstiegs der Nahrungsmittelpreise im Zeitraum 2002-2008 verantwortlich gewesen ist, liegt über den meisten bisherigen Berechnungen und widerspricht insbesondere der Position der USA und verschiedener Landwirtschaftsministerien, die bisher von vernachlässigbaren Auswirkungen ausgingen.

Laut einer Studie der OECD (2008) würde ein Abbau der staatlichen Stützungen für Agrartreibstoffe die weltweite Ethanol- und Biodieselerzeugung langsamer wachsen lassen. Im Vergleich zum Referenzszenario 2013-2017 (mit staatlichen Stützungen) wäre die Verwendung von Ethanol und Biodiesel ohne staatliche Stützungen demnach durchschnittlich um 14% bzw. 60% niedriger. Die Weltmarktpreise für Biodiesel wären um 19% niedriger, aber für Ethanol um 9% höher. Die Weltmarktpreise für Weizen wären um 5% niedriger, für anderes Getreide um 6% und für Pflanzenöle um 19%. Die Preisauswirkungen wären in Europa besonders ausgeprägt,<sup>7</sup> wurden von der OECD aber nicht quantifiziert.

Insgesamt ist der Effekt der wachsenden Agrartreibstoffindustrie auf die weltweiten Agrarmärkte natürlich wesentlich stärker<sup>8</sup> als nach diesen Berechnungen der OECD. Die in den USA jüngst verabschiedeten und in der EU gegenwärtig diskutierten Initiativen (US Energy Independence and Security Act bzw. EU Richtlinie für Erneuerbare Energie: Anhebung der Beimischung von Agrartreibstoff auf 10%) werden nach den Berechnungen der OECD die Agrarpreise weiter in die Höhe treiben – bei Weizen um 8%, anderem Getreide um 13%, Ölsaaten um 7% und Pflanzenölen um 35%.

Laut IWF (2008, Seite 12) beeinflusst die Agrartreibstoffproduktion die Nahrungsmittelmärkte in besorgniserregendem Ausmaß. In den wichtigsten Produzentenländern werden 20-50% von der Nahrungsmittelproduktion (insbesondere Mais und Raps) in die Agrartreibstoffproduktion umgeleitet. Die Wirkung ist asymmetrisch, da die Agrartreibstoffe nur 1,5% der Treibstoffe darstellen und diese Märkte daher kaum beeinflussen, aber ihr Produktionswachstum die Preise für Agrarrohstoffe treibt.

Im „World Economic Outlook“ vom April 2008 prognostiziert der IWF, dass die Nahrungsmittelpreise ihren Höhepunkt 2008 erreichen, danach aber nur schrittweise abnehmen werden. Die Nahrungsmittelnachfrage



wird weiter steigen, vor allem auf Grund der steigenden Agrartreibstoffproduktion in den USA und der EU sowie der steigenden Nachfrage in den Entwicklungs- bzw. Schwellenländern.

Die Agrartreibstoffproduktion wird aufgrund der Preissteigerungen für Agrarrohstoffe, die großteils durch das schnelle Wachstum ersterer ausgelöst wurden, zunehmend unwirtschaftlich. Die IEA (2007) hat daher ab 2009 für die gesamte OECD keine Steigerung der Agrartreibstoffproduktion mehr prognostiziert. Lediglich in Lateinamerika, insbesondere Brasilien, seien noch nennenswerte Steigerungen zu erwarten.

Auch für Österreich kommt eine Studie<sup>9</sup> zu substantziellen Auswirkungen der Agrartreibstoffproduktion auf die Agrarwirtschaft. Um die österreichische Biotreibstoffrichtlinie zu erfüllen, müsste demnach bis 2010 ein Anteil von 37,4% der Gesamtackerfläche ausschließlich für Winterraps eingesetzt werden und zusätzlich 4,3% für Weizen, 2,0% für Körnermais und 1,1% für Zuckerrüben. Eine solche Entwicklung würde natürlich zu einer entsprechenden Preissteigerung führen.

Insgesamt sind die Argumente insbesondere von IEA, IWF, Weltbank, OECD und FAO bezüglich eines hohen Einflusses der Agrartreibstoffproduktion auf die Preissteigerungen für Agrarprodukte wesentlich besser fundiert, besser mit Zahlen unterlegt und überzeugender. Es gibt daher sehr starke Hinweise auf eine asymmetrische Wirkung der Agrartreibstoffe: praktisch keine Entlastung bei den Ölpreisen, Preistreiber bei den Nahrungsmittelpreisen.

#### **4. Inflation, Nahrungsmittelpreise, EU-Agrarpolitik und Agrartreibstoffe**

Im Folgenden wird auf den Zusammenhang zwischen Inflation, Nahrungsmittelpreisen, EU-Agrarpolitik und Agrartreibstoffen eingegangen.

##### **4.1 EU-Agrarpolitik**

Die EU-Agrarreformen der letzten Jahre bestanden im Wesentlichen in der Abschaffung oder Senkung der EU-Interventionspreise Richtung Weltmarktpreisniveau. Dafür wurden Direktzahlungen an die Bauern gewährt.

Eine ähnliche Maßnahme erfolgte in Österreich bereits im Zuge des EU-Beitritts durch Senkung der höheren österreichischen Preise auf das EU-Preisniveau und die Einführung degressiver Ausgleichszahlungen an die österreichischen Bauern. Wie Abbildung 1 zeigt, sanken dadurch im EU-Beitrittsjahr 1995 die Nahrungsmittelpreise in Österreich beträchtlich, und die Inflation wurde gedämpft.

In einzelnen vor dem EU-Beitritt noch geschützten Branchen, wie der Landwirtschaft und der Nahrungs- und Genussmittelindustrie, wurde da-

mit der erhöhte Wettbewerb und der Preisdruck unmittelbar nach dem EU-Beitritt wirksam.<sup>10</sup> In anderen Bereichen, wo der Preisdruck erst allmählich einsetzte, wie z. B. Industrie, Handel, Elektronikbereich, Reisebranche, Versicherungswirtschaft und Telekommunikation, ist es allerdings erst 1996 und 1997 zu Preissenkungen gekommen.

Die Preise in der österreichischen Landwirtschaft fielen durch die Übernahme der EU-Agrarpolitik zwischen 22% nach WIFO-Berechnungen und 24,5% nach Eurostat-Berechnungen. Die Effekte wurden allerdings für die Landwirtschaft durch Subventionen an die Bauern (degressive Ausgleichszahlungen) kompensiert.

Die niedrigeren Nahrungsmittelpreise, die in Österreich durch den EU-Beitritt erreicht wurden, sind unter sozialen Gesichtspunkten besonders positiv zu sehen, da ärmere Bevölkerungsschichten einen höheren Anteil ihrer Einkommen für Nahrungsmittel ausgeben müssen.

Nach den Berechnungen des WIFO betrug die Konsumentenrente von 1995 bis 1998 1,53% des österreichischen BIP. Dieses erreichte im Jahre 1998 2.610 Mrd. ATS (etwa 190 Mrd. EUR). Die Konsumentenrente von 1,53% des österreichischen BIP<sup>11</sup> betrug daher rund 40 Mrd. ATS (etwa 2,9 Mrd. EUR). Pro Kopf der österreichischen Bevölkerung waren dies etwa 5.000 ATS (etwas über 360 EUR) im Jahr, bei einem Vierpersonenhaushalt daher etwa 20.000 ATS (etwas über 1.400 EUR) im Jahr.

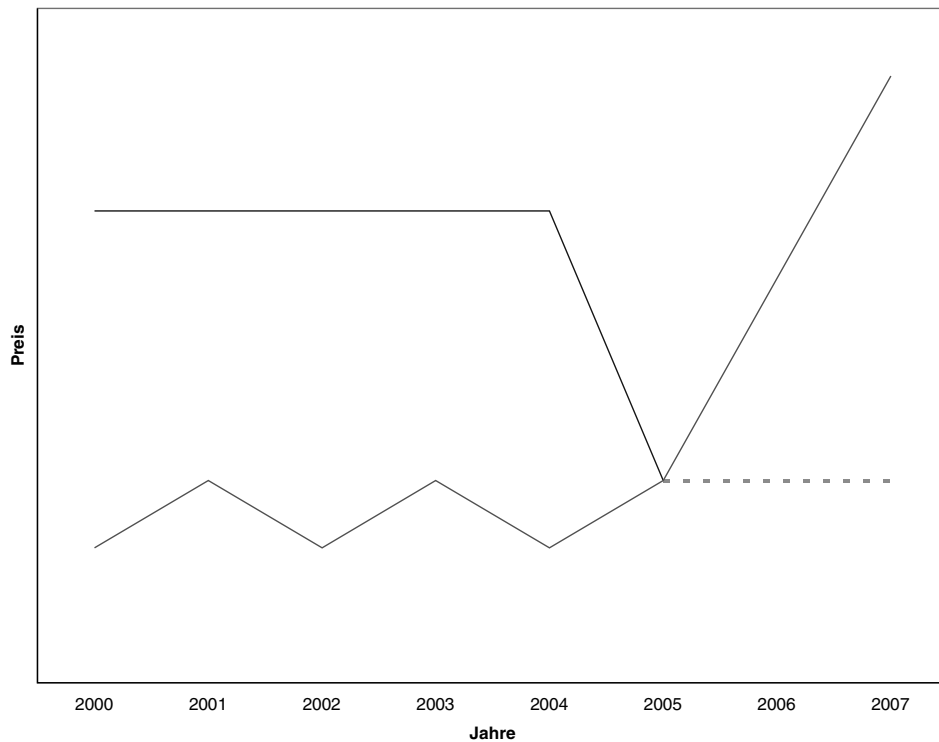
Die von EU-Gegnern so heftig kritisierte vor dem Beitritt getroffene Prognose der EU-Staatssekretärin Brigitte Ederer, eines Wohlfahrtsgewinnes pro Vierpersonenhaushalt von 1.000 ATS (etwa 73 EUR) im Monat, der so genannte „Ederer-Tausender“, wurde also schon 1998 übertroffen.

Durch den EU-Beitritt Österreichs haben insbesondere die Konsumenten durch billigere Produkte profitiert. Die Verbilligung der Nahrungsmittel wurde durch die Teilnahme an der EU-Agrarpolitik, den Zollabbau gegenüber Drittländern sowie vor allem durch die Intensivierung des Wettbewerbs infolge der Teilnahme am EU-Binnenmarkt erreicht.

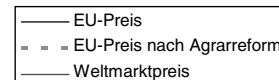
#### **4.2 Warum hat die EU-Agrarreform nicht das Gleiche bewirkt?**

Die sinkenden bzw. abgeschafften EU-Agrarinterventionspreise hätten ja zu sinkenden Nahrungsmittelpreisen führen müssen, wie es bei Österreichs EU-Beitritt auch der Fall war. Abbildung 1 zeigt aber, dass die Agrarpreise in den letzten Jahren im Gegenteil recht kräftig zur Inflation beigetragen haben.

Durch den starken Anstieg der Weltmarktpreise, wie gezeigt primär infolge der von der Agrarlobby besonders forcierten Agrartreibstoffproduktion, kam es aber zu keinen Preissenkungen, sondern teilweise sogar zu Preiserhöhungen. Die Weltmarktpreise stiegen teilweise sogar über die alten EU-Interventionspreise (siehe Abbildung 4).

**Abbildung 4: Darstellung des Preiseffektes der EU-Agrarreformen**

Quelle: eigene Darstellung



Gleichzeitig wurden Angebotsbeschränkungen, z. B. Milchquoten, aufrechterhalten. (Die 2008 erfolgte marginale Erhöhung um 2% erfolgte gegen die Stimme des österreichischen Landwirtschaftsministers.) Die von der EU-Kommission vorgeschlagene schrittweise Erhöhung der Milchquoten sollte daher unbedingt umgesetzt werden.

Auch die Aussetzung der Stilllegung landwirtschaftlicher Nutzflächen von 10% im Jahre 2008 ist zu begrüßen und sollte für die Folgejahre fortgesetzt werden. Es stellt sich dann allerdings die Frage, ob die seinerzeit für die Stilllegung gewährten Direktzahlungen (Stilllegungsprämien) zeitgemäß sind.

Die Bauern haben doppelt profitiert, einerseits durch die Direktzahlungen gemäß EU-Agrarreform, andererseits durch die höheren Preise. Das WIFO (2008) stellte in diesem Zusammenhang fest: „Im Jahr 2007 stiegen die Preise von landwirtschaftlichen Produkten sehr stark. Dadurch erhöhte sich das Einkommen in der Landwirtschaft.“ Die Agrareinkommen sind in den letzten Jahren auch wesentlich stärker als die Arbeitnehmer-

Selbstständigen- oder Pensionisteneinkommen gestiegen. Es kam zu einer Umverteilung von den Nahrungsmittelkonsumenten zu den Nahrungsmittelproduzenten.

Es haben allerdings nicht alle Bauern gewonnen. Jene, die plötzlich für Futtermittel mehr zahlen mussten und diese Preissteigerungen nicht auf ihre Endprodukte überwälzen konnten, haben sogar verloren. Es kam daher auch zu einer Umverteilung unter den Bauern, insbesondere aus den von Milch- und Viehwirtschaft geprägten alpinen Gebieten hin zu den Getreideproduzenten in den Gunstlagen. Alle Bauern waren, so wie der Rest der Bevölkerung, durch die Energiepreissteigerungen und darüber hinaus noch durch Preissteigerungen für Inputs wie Düngemittel betroffen.

## **5. Inflation und Nahrungsmittelpreise in Österreich**

Die Inflation wird auch in Österreich von Nahrungsmittel- und Energiepreisen getrieben. Die Nahrungsmittelpreise leisteten 2007 einen wesentlich höheren Beitrag zur Inflation als der Anstieg der Energiepreise.

Wie Abbildung 5 zeigt, sind die Nahrungsmittelpreise in Österreich stärker gestiegen als im Euroraum, Deutschland und sogar Italien. Hier ist die österreichische Wettbewerbspolitik gefordert.

## **6. Wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Inflationsbekämpfung bei Nahrungsmittel- und Energiepreisen**

### **6.1 Generelle Maßnahmen**

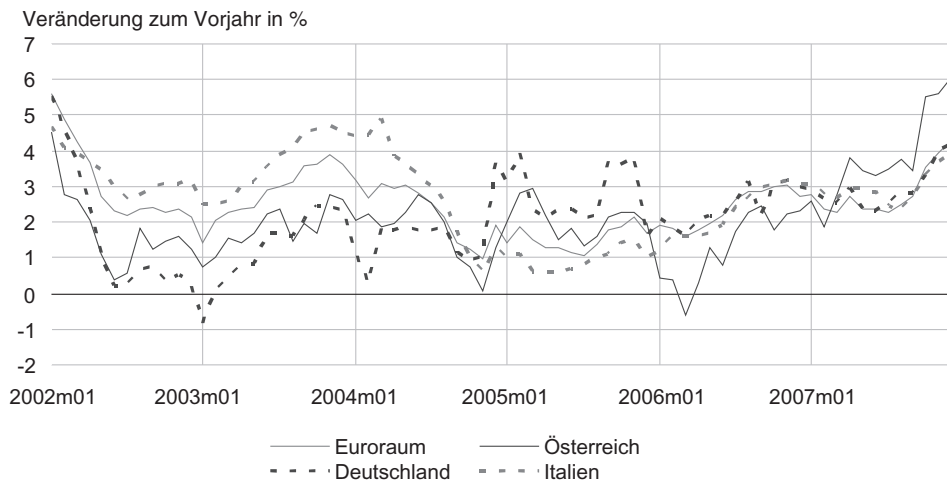
Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs wirken dämpfend auf die Inflation. Wie der EU-Beitritt für die exponierten Sektoren zeigte, ist eine Intensivierung des Wettbewerbs durchaus wirkungsvoll. Der Wettbewerb in der EU und in Österreich wäre daher insgesamt, aber insbesondere bei den Preistreibern Energie- und Nahrungsmittelsektor, zu verstärken. Hier ist die österreichische Wettbewerbspolitik gefordert.

Längerfristig machen Innovationen zum Energiesparen Sinn, und es sollten die entsprechenden Rahmenbedingungen, z. B. Förderung des öffentlichen Verkehrs, Wärmedämmung usw., geschaffen werden.

### **6.2 Maßnahmen in Österreich gegen Nahrungsmittelpreisinflation**

Österreich sollte die weitere Förderung von Energieerzeugung aus Nahrungsmitteln, solange die Preise so hoch sind, einstellen. Sie ist auch ineffizient, da sehr oft geförderte Kapitalvernichtung betrieben wird, weil errichtete Fabriken wegen der hohen Rohstoffkosten nicht in Betrieb ge-

### Abbildung 5: Lebensmittelpreise in Österreich



Quelle: OeNB

hen. Energieeinsparungen durch Agrartreibstoffe sind wesentlich teurer als andere Formen des Energiesparens. Laut OECD (2008, Seite 100) belaufen sich die Kosten auf 7 bis 15 USD pro Liter Benzineinsparung und 1,20 bis 1,60 USD pro Liter Dieseleinsparung. Durch eine Umschichtung der Förderung ließen sich daher auch hohe Effizienzgewinne erzielen.

Die Beimischungsverpflichtung von Agrartreibstoffen wäre zu senken, statt sie wie vom Umwelt- und Landwirtschaftsminister beabsichtigt, vorzeitig auf 10% zu erhöhen.

Prinzipiell sollten vorrangig rohstoffunabhängige Alternativenenergien wie Wind, Solarenergie usw. gefördert werden.

Bei rohstoffabhängigen Alternativenenergien sollten vor einer allfälligen Förderung die preistreibenden Effekte auf Nahrungsmittel, Rohstoffe für die Industrie (z. B. bei Holz) untersucht werden. Falls es zu preistreibenden Effekten kommt, sollte die Förderung nicht gewährt werden. Alternativenenergien aus Abfallstoffen sollten gefördert werden.

Die Nutzung heimischer alternativer Energien in Österreich macht uns widerstandsfähiger gegenüber Energiepreisschocks.

### 6.3 Maßnahmen auf EU-Ebene gegen Nahrungsmittelpreisinflation

- Abschaffung von Angebotsbegrenzungen in der Landwirtschaft – z. B. stärkere Erhöhung, zumindest wie von der EU Kommission vorgeschlagen um 1% jährlich ab 2009, oder Abschaffung der Milchquote;

- Aussetzung der Stilllegung landwirtschaftlicher Nutzflächen von 10% nicht nur im Jahre 2008, sondern generell;
- EU-Agrarreformen mit Abschaffung bzw. Senkung der EU-Interventionspreise Richtung Weltmarktpreisniveau vorziehen (z. B. Zucker);
- Direktzahlungen nur, wenn es auch effektive Preissenkungen gibt.

Die Umschichtung von Agrarförderungen in Forschung und Entwicklung sollte überlegt werden, wie schon von der vom ehemaligen Präsidenten der EU-Kommission, Romano Prodi, eingesetzten hochrangigen Studiengruppe (die „Sapir Gruppe“) vorgeschlagen wurde.<sup>12</sup> Zusätzlich könnte in die Alternativenergieförderung umgeschichtet werden.

Die dafür erforderlichen Einsparungen im EU-Agrarbudget könnten durch Kürzungen von Subventionen insbesondere für große Bauern durch die Verstärkung der Modulation, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, erzielt werden. Zusätzlich könnte noch eine Förderobergrenze von maximal 50.000 EUR pro Jahr und Betrieb überlegt und als österreichische Position in die EU eingebracht werden. Die Einkommensanstiege in der Landwirtschaft waren in letzter Zeit wesentlich höher als die anderer Bevölkerungsgruppen. In den meisten Ländern erhalten jene Bauern und Gutsbesitzer den Löwenanteil der EU-Agrarförderungen, denen es besser geht als dem Rest der Bevölkerung.<sup>13</sup>

In seiner EU-Politik sollte Österreich von seiner bisherigen Befürworter- und Vorreiterrolle für Agrartreibstoffe abgehen und den Vorschlag der EU-Kommission bezüglich Erhöhung der Beimischung von Agrarsprit in der EU von 5,75% auf 10% bekämpfen.

#### **6.4 Europäisches Agrarpreis-Stabilisierungssystem (EAS)**

Die Errichtung eines EAS als Stabilisierungsmechanismus für EU-Agrarpreise sollte überlegt werden.

In der EU-Agrarpolitik besteht durch die zunehmende Koppelung an die Weltmarktpreise das Problem, dass die Preise für Konsumenten und Bauern sehr stark schwanken (Volatilität der Preise).

Erstens sind schon die Agrarpreise von Natur aus volatil, der Schweinezyklus mit seinen Preisschwankungen sei hier erwähnt. Dazu kommt noch, dass nunmehr zusätzlich die Agrarrohstoffe als neue Anlageklasse auf den Finanzmärkten etabliert wurden. Auch die Finanzmärkte neigen zum Überschießen bei den Preisen nach oben und unten. Dies ist auch einer der Gründe, warum bei wichtigen Preisen, wie den Wechselkursen, die Notenbanken mit Interventionen gegen übermäßige Auf- oder Abwertungen vorgehen können.

Die EU-Bürger sind damit bei ihren Ausgaben für Nahrungsmittel (etwa 15% ihrer gesamten Ausgaben, bei ärmeren Staaten und Bevölkerungsschichten sogar noch wesentlich mehr) den sehr stark schwankenden Welt-

marktpreisen ausgeliefert. Zusätzlich schwanken auch die Energiepreise (etwa 10% der gesamten Ausgaben) sehr stark. Daher wird insgesamt ein Viertel der Ausgaben der EU-Bevölkerung sehr starken Preisschwankungen ausgesetzt, mit negativen sozialen und damit auch politischen und wirtschaftlichen Folgen.

Genauso wie die Preise jetzt nach oben überschießen, könnten sie in Zukunft auch nach unten überschießen. Im Gegensatz zu den Konsumenten, die gegen ein Überschießen der Preise nach oben nicht geschützt sind, sind die Bauern durch die EU-Interventionspreise und Subventionen geschützt.

Es sollte daher ähnlich wie beim Europäischen Währungssystem (EWS), wo im Wechselkursmechanismus II die Schwankungen von Wechselkursen nach oben und unten begrenzt werden, ein EAS geschaffen werden, mit dem die Schwankungen zentraler Agrarpreise wie Getreide und Ölsaaten begrenzt würden, um eine Zone der Nahrungsmittelpreisstabilität zu schaffen.

Die Intervention bei den Agrarpreisen sollte durch die Variation der Agrartreibstoffproduktion über die Beimischungsverpflichtung erfolgen. Dadurch könnte effektiv der Preis von zentralen Agrarprodukten wie Getreide und Ölsaaten gegen extreme Schwankungen geschützt werden. Bei niedrigen Agrarpreisen erfolgt demnach eine Erhöhung der Beimischungsverpflichtung bis zu 10%. Damit wird eine hohe Agrartreibstoffproduktion und damit wiederum eine hohe Nachfrage nach Rohstoffen und Preisstützung erzielt. Bei hohen Agrarpreisen erfolgt eine Senkung der Beimischungsverpflichtung bis zu 1%. Damit wird eine niedrige Agrartreibstoffproduktion und damit wiederum eine niedrige Nachfrage nach Rohstoffen und Preissenkung bewirkt.

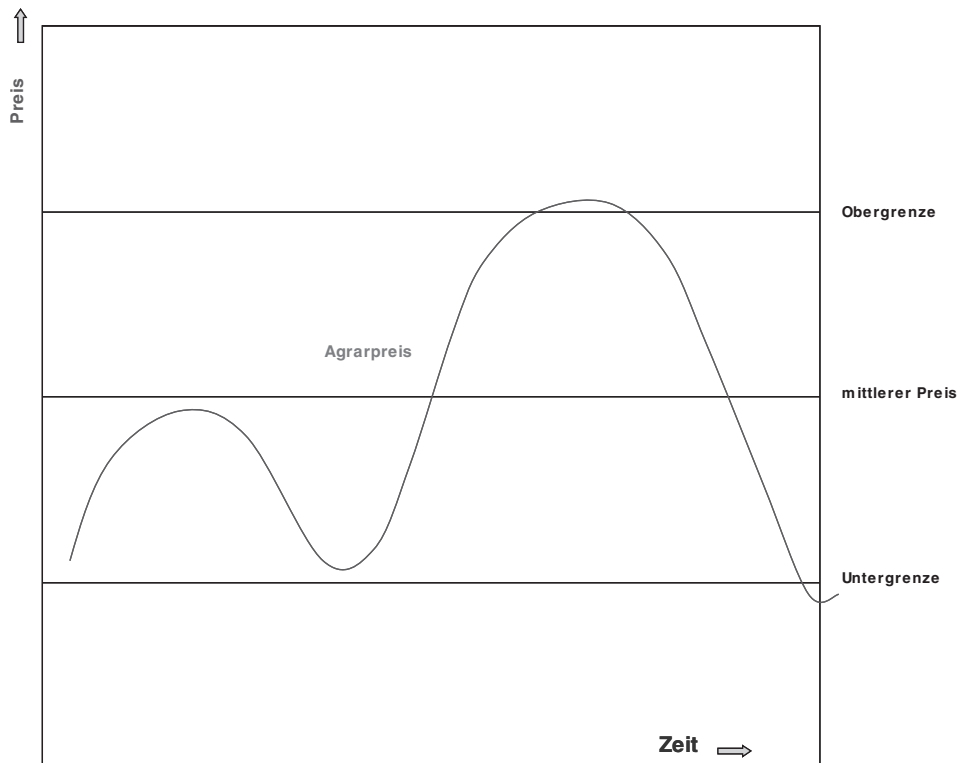
Das Problem der erforderlichen Stilllegung von Agrartreibstoffproduktionen könnte durch Stilllegungsprämien für die betroffenen Unternehmen aus dem EU-Agrarbudget gelöst werden. Die Stilllegungsprämien könnten relativ niedrig sein, da bei hohen Agrarpreisen die Agrartreibstoffproduktion kaum rentabel ist und viele Unternehmen sogar errichtete Anlagen nicht in Betrieb nehmen. Darüber hinaus bleiben bei hohen Agrarpreisen im EU-Agrarbudget beträchtliche Mittel übrig.

Ober- und Untergrenzen für die Preise sollten durch EU-Institutionen (Rat und Europäisches Parlament) festgelegt werden. Indikation für die Obergrenze könnte der alte EU-Interventionspreis, für die Untergrenze der neue EU-Interventionspreis (wenn vorhanden) nach der Agrarreform sein. Damit das System symmetrisch ist, könnte überlegt werden, bei Überschreiten der Obergrenze die Differenz zum Weltmarktpreis abzuschöpfen. Allerdings ist dies nur wirkungsvoll, wenn die EU Nettoexporteur ist.

Zwischen Ober- und Untergrenzen für die Preise sollte auch ein mittlerer Preis (ähnlich dem Leitkurs im ERM II) festgelegt werden. Ist der

aktuelle Agrarpreis höher als dieser mittlere Preis, beginnen Senkungen der Beimischungsverpflichtung, ist er niedriger, beginnen Erhöhungen der Beimischungsverpflichtung.

### Abbildung 6: Europäisches Agrarpreisstabilisierungssystem



Quelle: Eigene Darstellung

Durch das EAS würden die Schwankungen zentraler Agrarpreise von Rohstoffen wie Getreide und Ölsaaten begrenzt und eine Zone der Nahrungsmittelpreisstabilität in der EU geschaffen.



## Literatur

- Bruegel, The new food equation: Do EU policies add up? (=Bruegelpolicybrief 6 (2008)).
- CEPS, The EU Budget. The UK Rebate and the CAP: Phasing them both out? (2007).
- Elliot, Kimberly, Biofuels and the Food Price Crisis: A Survey of the Issues (=WP Nr 151, August 2008); www.cgdev.org.
- EU, An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver (=Report of an Independent High Level Study Group, Brüssel 2003).
- EU, Issues paper on high food prices (=Staff Working Paper, Brüssel 6. 5. 2008).
- EU-Kommission, Mitteilung der Kommission: Steigende Lebensmittelpreise – Ansätze der EU zu Bewältigung des Problems (=KOM 321 endgültig, Brüssel 2008).
- International Energy Agency, Medium Term Oil Market Report July 2007 (2007).
- International Monetary Fund, World Economic Outlook. Housing and the Business Cycle (Washington, D. C., 2008).
- International Monetary Fund, Finance and Development (Washington, D. C., 2008).
- Kalecki, Michal, Political aspects of full employment, in: Political Quarterly 14/4 (1943) 322-31.
- Kammen, Daniel; Farrell, Alexander; Plevin, Richard; Jones, Andrew; Delucchi, Mark; Nemet, Gregory, Energy and Greenhouse Impacts of Biofuels: A Framework for Analysis, in: ITF Round Tables No. 138: Biofuels: Linking Support to Performance (OECD 2008) 41-74.
- Mitchell, Donald, A Note on Rising Food Prices (=World Bank Policy Research Paper 4682, Washington, D. C., 2008).
- Nauschnigg, Franz, Agraraußenhandel Österreich – EU, in: Bauernopfer? Die Auswirkungen eines EU-Beitrittes auf die österreichische Landwirtschaft (Wien 1989).
- Nauschnigg, Franz, Europäische Integration und Österreich, in: Europäische Rundschau 2 (2008).
- OECD; FAO, Agricultural Outlook 2007-2016 (Paris 2008).
- OECD, Trade & Agriculture Directorate, Biofuel Support Policies: An Economic Assessment (Paris 2008).
- Rowthorn, Robert E., Conflict, inflation and money, in: Cambridge Journal of Economics 1 (1977) 215-239.
- Tribl, Christoph, Ökonomische Auswirkungen der neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen bezüglich biogener Treibstoffe in Österreich (TU München, München 2005).
- WIFO, Entwicklung der Preise von Agrargütern und deren Vorleistungen. Erste Befunde für Österreich (=WIFO Monographien 6/2008, Wien 2008).

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Es besteht die Gefahr, dass dies zu einer Verteilungskampfinflation führt. Siehe dazu Kalecki (1943) und Rowthorn (1977).
- <sup>2</sup> Nauschnigg (1989).
- <sup>3</sup> EU-Kommission (2008) 4.
- <sup>4</sup> EU (2008) 7.
- <sup>5</sup> OECD, FAO (2008) 18.
- <sup>6</sup> Mitchell (2008).
- <sup>7</sup> OECD (2008) 68: „the effect is particularly pronounced in Europe ... where the reduced domestic use of feedstock commodities would result in particularly strong price adjustments especially on wheat and rapeseed markets“.
- <sup>8</sup> Ebendort 60: „Of course the effect of growing biofuels industries on crop markets is larger than that.“
- <sup>9</sup> Tribl (2005).
- <sup>10</sup> Nauschnigg (2008).
- <sup>11</sup> Ebendort.
- <sup>12</sup> EU (2003).
- <sup>13</sup> CEPS (2007).