

Information des Bundesministeriums für Landwirtschaft über den EG-Beitritt Österreichs (Wien, Oktober 1993)

Legende: Im Oktober 1993 verfasst der österreichische Landwirtschaftsminister Franz Fischler einen Bericht über die Bedeutung des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union (EU) für die österreichische Landwirtschaft.

Quelle: FISCHLER, Franz. Österreichs EG-Beitritt aus der Sicht der Landwirtschaft, Information für die Mitglieder der Bundesregierung. Wien: Bundesministerium für Landwirtschaft und Forstwirtschaft, 1993. 11 S.

Urheberrecht: (c) BMLFUW 1998-2006

URL:

http://www.cvce.eu/obj/information_des_bundesministeriums_fur_landwirtschaft_uber_den_eg_beitritt_osterreichs_wien_oktober_1993-de-38d07a6c-dfd7-4b65-832f-6457e9d8022e.html

Publication date: 06/09/2012

Österreichs EG-Beitritt aus der Sicht der Landwirtschaft - Information für die Mitglieder der Bundesregierung von Bundesminister Dr. Franz Fischler, Oktober 1993

I. Österreichs EG-Beitritt aus der Sicht der Landwirtschaft

1. Bei oberflächlicher Betrachtung scheint aus agrarischer Sicht manches dafür zu sprechen, der EG fernzubleiben. Man vermeint, daß es darin der Landwirtschaft besser gehen würde. Man vermeint, daß ein Fernbleiben von der EG es erlauben würde, das derzeitige Preisniveau und den Außenschutz aufrecht zu erhalten, sodaß die Bauernschaft mit keinen oder doch nur geringfügigen Einkommensverlusten zu rechnen hätte.

2. Diese Überlegungen lassen die Tatsache unberücksichtigt, daß sich die Nachkriegsordnung in Europa und in der Welt nicht nur in politischer Hinsicht aufgelöst hat. Während die EG im Binnenmarkt enger zusammenrückt, sind die Grenzen nach Osteuropa - auch für den Agrarhandel - durchlässiger geworden. Aus Übersee drängen potente Lieferanten auf unseren Markt. Der Abschluß der Uruguay-Runde des GATT hängt wie ein Damoklesschwert über unserer Landwirtschaft. Wenn die auf dem Agrarsektor vereinbarten Liberalisierungsschritte - es sind vor allem drei: Absenkung des internen Förderungsniveaus um 20 %, Verringerung der subventionierten Exportmenge um 21 % bei gleichzeitigem Abbau der Ausfuhrstützungen um 36 % und Erweiterung des Marktzugangs bei gleichzeitigem 36 %igem Zollabbau - wenn also diese Liberalisierungsschritte tatsächlich wirksam werden, ohne daß Österreich der EG angehört, dann bedeutet das für uns massive Marktanteilsverluste auf dem heimischen Markt bei gleichzeitigem Rückgang unserer Exporte. So würden z.B. die wichtigen österreichischen Rinderexporte nach Italien voll dem Wettbewerbsdruck osteuropäischer und überseeischer Produzenten ausgesetzt sein, während Anbieter aus der EG mit keinerlei Beschränkungen rechnen müßten.

Österreichs Landwirtschaft kann letztlich wählen, ob sie künftig innerhalb der EG Marktanteile erobert oder gegen die EG, die Ostländer und Überseestaaten um Drittmärkte kämpft.

3. Im Falle eines EG-Beitritts wäre das GATT-Problem in doppelter Hinsicht entschärft, denn einerseits nimmt die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), welche von der EG im Vorjahr beschlossen wurde und welche wir zu übernehmen hätten, die wesentlichen im Rahmen der Uruguay-Runde vorgesehenen Maßnahmen bereits vorweg, andererseits bliebe unser Handel mit anderen EG-Staaten von den GATT-Abmachungen unberührt.

4. Die Bewahrung traditioneller Formen der Bewirtschaftung in Form der bäuerlichen Familienbetriebe und der damit verbundenen Pflege einer im Laufe von Jahrhunderten entstandenen Kulturlandschaft stehen neben der Nahrungsversorgung im Zentrum der EG-Agrarpolitik. Zwischen den Zielvorstellungen der EG und Österreichs bestehen daher keine grundsätzlichen Unterschiede. Auch die kürzlich beschlossene Reform der Agrarpolitik stellt aus österreichischer Sicht keine Abweichung dar. Im Gegenteil, die EG rückt uns näher und kommt damit in mancher Hinsicht Bestrebungen entgegen, welche auch für die österreichische Agrarpolitik in den letzten Jahren immer wichtiger geworden sind (z.B.: Förderung einer umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion, Direktzahlungen an die Bauern als Einkommensausgleich).

5. Wir gehen in eine EG, die sich mit der GAP-Reform in einem neuen Gewand präsentiert. Die nicht mehr zu bewältigenden Produktionsüberschüsse haben radikale Veränderungen unvermeidlich gemacht. Die neue GAP setzt auf Direktzahlungen und Abgeltungen für die Rücknahme der Produktion sowie für umweltgerechtere Formen der Produktion. Preissenkungen werden durch Ausgleichszahlungen kompensiert, die allerdings mit bestimmten Auflagen verbunden sind. Das System der Beihilfen und Direktzahlungen wird sowohl ausgeweitet als auch verfeinert. Gleichzeitig bleiben aber zwei Kernelemente der GAP, nämlich der Außenschutz und die Mindestpreisgarantie, aufrecht.

6. Die EG garantiert ihren Bauern für zahlreiche Produkte einen Mindestpreis. Wenn der Marktpreis durch überhöhtes Angebot unter eine bestimmte festgelegte Schwelle sinkt, dann kauft die EG zum sogenannten Interventionspreis die Überschußproduktion auf. Dies gibt dem Produzenten die Sicherheit, daß er seine Produkte absetzen kann. Die EG schützt ihren Markt vor Importen durch die Gemeinschaftspräferenz. Diese

besteht aus Abschöpfungen und Zöllen bei Importen, welche so festgesetzt werden, daß die ausländischen Waren zumindest so teuer wie diejenigen der EG sind.

7. Das umfangreiche Förderungsinstrumentarium der GAP, in das zwei Drittel der Mittel des EG-Haushaltes fließen, umfaßt u.a. Ausgleichszahlungen zur Abgeltung natürlicher Benachteiligungen (z.B. im Berggebiet), Prämien für Rinder- und Schafhaltung, Beihilfen zur Stilllegung von Ackerflächen, für die Umstellung auf den Anbau von Alternativkulturen (z.B. Energiepflanzen) oder zur Extensivierung der Produktion. Darüber hinaus kennt die EG eine Förderung umweltbezogener Maßnahmen, Investitionsbeihilfen für Landwirte, Beihilfen für die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte, Unterstützungen für Jungbauern und für den Vorruhestand sowie regionale Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Im Marktordnungsbereich erfolgt die Finanzierung zur Gänze aus EG-Mitteln. Bei den übrigen Förderungen ist die EG-Finanzierung auf 50 % oder 25 % beschränkt. Der Rest muß von den Mitgliedstaaten selbst aufgebracht werden.

8. Den österreichischen Landwirt, der in den Genuß der GAP kommt, interessiert vor allem, ob sich damit seine Einkommenssituation verbessert oder verschlechtert. Generell wird man folgendes sagen können: Derzeit ist das von der OECD berechnete sogenannte Produzenten-Subventionsäquivalent in Österreich nur wenig höher als in der EG (1991: Österreich 52 %, EG 49 %). Das bedeutet, daß im ganzen genommen die Stützungen, welche den Bauern in der EG zufließen, ungefähr denjenigen in Österreich entsprechen. In der Form der Verwendung der Mittel bestehen jedoch nicht unwesentliche Unterschiede. Es gehört daher zu Österreichs Verhandlungszielen, hier einen allmählichen Anpassungsprozeß sicherzustellen, um Schockwirkungen zu vermeiden.

9. Dasselbe gilt für das unterschiedliche Preisniveau. Die Angleichung an die zwischen 10 bis 30 % niedrigeren EG-Preise wird jedenfalls schmerzhaft sein und kann nur in einem längeren Übergangszeitraum bewerkstelligt werden.

Vor die Wahl gestellt, das höhere österreichische Preisniveau zu erhalten oder den Zugang zum EG-Markt zu erlangen, muß sich aber jeder Weiterdenkende für letzteres entscheiden. Das höhere Preisniveau ist die Folge bestimmter agrarpolitischer Weichenstellungen, die in Österreich Mitte der 80er Jahre erfolgten. Vorher entsprachen die Nahrungsmittelpreise in Österreich im großen und ganzen denjenigen in der EG.

Man kann also nicht davon sprechen, daß wir es hier mit einem konstanten Unterschied zwischen Österreich und der EG zu tun haben. Es handelt sich vielmehr um eine veränderliche Größe, während umgekehrt der Zugang zum großen EG-Markt einen bleibenden Gewinn für die österreichische Landwirtschaft darstellt.

10. Natürlich wären wir in einer ganz anderen Ausgangsposition, wenn es schon 1972 gelungen wäre, die Landwirtschaft im Freihandelsabkommen mit der EG zu verankern, sodaß sie - wie der industriell-gewerbliche Sektor - in der Lage gewesen wäre, sich auf die EG-Bedingungen einzustellen und wettbewerbsfähig zu werden. Statt dessen blieb die österreichische Landwirtschaft auf den kleinen Inlandsmarkt ausgerichtet und hat die Strukturentwicklung nicht bzw. nur zum Teil mitvollzogen, welche in der EG seither stattfand. (Der Agraraußenhandel zeigt deutlich den Abkoppelungseffekt nach 1972: während 1972 unsere Ausfuhren in den EG-Raum etwa 80 % der Einfuhren betrug, hatte sich 20 Jahre später diese Deckungsquote auf 40 % verschlechtert).

11. Die Herausforderung der Integration ist zwar heute für die Landwirtschaft größer als vor 20 Jahren, aber es ist nicht zu spät, diesen Schritt zu vollziehen, vorausgesetzt er wird entsprechend vorbereitet und abgesichert.

Die geographische Nähe zu aufnahmefähigen Agrarmärkten, der Innovationswille der Österreicher, den sie in den übrigen, der EG-Konkurrenz ausgesetzt gewesen, Wirtschaftszweigen unter Beweis gestellt haben, und der durch die Liberalisierung und Deregulierung ausgelöste Wettbewerbsdruck werden zweifellos jene Kräfte freisetzen, welche es der österreichischen Landwirtschaft ermöglichen werden, auf dem EG-Markt verstärkt Fuß zu fassen und ihre Position auf dem heimischen Markt zu verteidigen.

II. Stand der Verhandlungen

Aufbauend auf diesen Überlegungen hat Österreich ein Verhandlungskonzept erstellt, das der besonderen Situation der heimischen Landwirtschaft Rechnung tragen soll. Dieses Konzept war die Grundlage für die exploratorischen Gespräche mit der EG-Kommission. Nach dem bisherigen Verlauf dieser Gespräche läßt sich folgende Skizze der Probleme, aus der auch gleichzeitig die Prioritäten für die bevorstehenden Verhandlungen ablesbar sind, zeichnen:

1. Abbau der Preisunterschiede:

Die bestehenden Preisunterschiede im Ausmaß von 10 bis 40 % können nur allmählich abgebaut werden. Österreich verlangt dazu Übergangsregelungen. Für den Preisausgleich wäre, wo immer möglich, das Instrument der Beitrittsausgleichsbeträge heranzuziehen. Der Abbau der Beitrittsausgleichsbeträge sollte in gleichen Jahresschritten erfolgen. In Bereichen, in denen derzeit das österreichische Förderungsniveau bedeutend über demjenigen der EG liegt, sind während des Übergangszeitraumes degressive Ausgleichsprämien aus EG-Mitteln notwendig. Das gilt für Flächenstillegungen, Stärke, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Hopfen und Mutterkühe.

2. Marktzutritt:

In einigen Bereichen, und zwar Obst, Gemüse und Wein, ist das Instrument von Beitrittsausgleichsbeträgen wegen der stark schwankenden Preise nicht anwendbar. Hier wäre die Anpassung in Form von Kontingentierungen vorzunehmen.

Auch bei sensiblen Produkten, wo bei sofortiger Liberalisierung mit massiven Marktanteilsverlusten für die inländische Produktion zu rechnen ist, wird eine schrittweise Öffnung des Marktes angestrebt. Das gilt für Getreide einschließlich Getreidesubstitute, Rind- und Schweinefleisch und für bestimmte Milchprodukte. Österreich schlägt hier während der ersten 4 Jahre eine jährliche Marktöffnung im Ausmaß von 3 - 5 % des Inlandskonsums vor.

3. Quoten und Referenzmengen:

Bei der Festlegung der Quoten und Referenzmengen geht Österreich davon aus, daß nicht nur die Produktionsziffern einer bestimmten Referenzzeit, sondern darüber hinaus auch besondere Umstände berücksichtigt werden. So hat Österreich im Milchbereich bereits frühzeitig Maßnahmen zur Produktionsbegrenzung ergriffen, welche als Vorleistungen im Sinne analoger Bestrebungen in der EG gewertet werden sollten.

Die von Österreich geforderte Referenzmenge für Mutterkühe steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Milchquote. Jedenfalls müßte sie so bemessen werden, daß die Bewirtschaftung der Grünlandflächen und die damit verbundene Erhaltung der alpinen Kulturlandschaft auch in Zukunft sichergestellt sind.

Beim Zucker bestand in Österreich im Gegensatz zur EG kein Interventionssystem mit Preisstützungskäufen, sodaß das Produktionspotential nicht ausgeschöpft werden konnte. Was die Ölsaaten betrifft, sollte man sich bei der Festlegung der Referenzfläche am Durchschnitt der letzten 3 Jahre vor dem Beitritt orientieren. Bei Tabak strebt Österreich eine Rohproduktion von 8 bis 10 % des Inlandskonsums an.

4. Erhöhte Ausgleichszahlungen und nationale Prämien:

In bestimmten Bereichen kann die Aufrechterhaltung einer österreichischen Produktion unter EG-Bedingungen gefährdet werden. Dies gilt z.B. für den Qualitätsweizenanbau, die Haltung von Zucht- und Nutztieren und für die Hartkäseproduktion. Im Rinderbereich strebt Österreich die Genehmigung einer nationalen Prämie an. In den übrigen Bereichen wären entsprechende Mittel seitens der EG sicherzustellen.

5. Abgrenzung der Berggebiete und der sonstigen benachteiligten Gebiete:

Bei der Abgrenzung des Berggebietes bestehen insofern Schwierigkeiten, als das österreichische System eine individuelle Betriebserfassung vorsieht, während das System der Gemeinschaft auf regionale Abgrenzung abstellt. Österreich geht davon aus, daß auch unter EG-Bedingungen alle bisherigen Bergbauernbetriebe und Betriebe in benachteiligten Gebieten in der zukünftigen Abgrenzung Berücksichtigung finden, weil gerade in diesen sensiblen Gebieten ein Entzug finanzieller Zuwendungen die beschleunigte Aufgabe von Höfen nach sich ziehen würde.

6. Abgrenzung der Ziel 5b-Gebiete:

Für die Entwicklung des ländlichen Raumes im Sinne von Ziel 5b hat Österreich einen Abgrenzungsvorschlag unterbreitet, der ca. 27 % seiner Bevölkerung umfaßt. Hauptgrund hierfür ist der hohe Anteil von Berggebieten in Österreich, die sowohl für die Landwirtschaft als auch für die Industrie schwierige Bedingungen aufweisen. Bei der Festlegung der 5b-Zielgebiete Österreichs wäre jedenfalls dem bestehenden Konnex zu Ziel 1- und Ziel 2-Gebieten Rechnung zu tragen.

7. Ausgleichszulage für Bergbauern und Bauern in sonstigen benachteiligten Gebieten:

Während die EG-Förderung auf den Viehbestand bzw. die bewirtschaftete Fläche abstellt, kennt das österreichische Förderungsinstrumentarium zwar ebenfalls einen nach oben hin auf 10 ha begrenzten Flächenbeitrag, stützt sich aber vor allem auf einen Grundbetrag: Dieser ist je nach dem Grad der Erschwernis (z.B. klimatische Verhältnisse, Hangneigung) sowie dem Gesamteinkommen des Betriebes unterschiedlich. Er bewirkt, daß die österreichische Bergbauernförderung eine grundsätzlich andere Verteilungswirkung als die EG-Ausgleichszahlung aufweist. Die Einführung des EG-Systems wäre daher mit bedeutenden Einkommensverlusten für jene Bauern verbunden, welche die Unterstützung am nötigsten haben. Nach österreichischer Auffassung ist eine EG-kofinanzierte Lösung erforderlich.

8. Investitionsförderung für Nebenerwerbsbauern:

Bei der Investitionsförderung unterscheidet Österreich nicht zwischen Haupt- und Nebenerwerbsbauern. Während die Zahl der Haupterwerbsbauern in den letzten Jahren kontinuierlich abgenommen hat, ist jene der Nebenerwerbsbauern gestiegen. Das zeigt, daß zur Erhaltung einer bäuerlichen Besiedlung die Gleichbehandlung von Haupt- und Nebenerwerbsbauern erforderlich ist.

Ansonsten steht zu befürchten, daß sich ein Teil dieser Bauern durch die Schlechterstellung in diesem Bereich dazu veranlaßt sehen könnte, ihre landwirtschaftliche Tätigkeit aufzugeben.

9. Fruchtfolgeförderung:

Neben den Ausgleichszulagen für Bergbauern und Betrieben in sonstigen benachteiligten Gebieten stellt die Fruchtfolgeförderung die wichtigste Strukturförderungsmaßnahme in Österreich dar.

In ihrer derzeitigen Ausgestaltung zielt sie auf eine Verminderung der Getreide- und Maisanbauflächen ab und verbessert damit die Fruchtfolge und die Bodenqualität; desweiteren trägt sie zur Erhaltung und weiteren Bewirtschaftung der bestehenden Grünfläche und zur Verhinderung von Erosion sowie zur Anwendung integrierter Produktionsmethoden bei. Derzeit werden in Österreich Überlegungen zur Stärkung der ökologischen Komponenten angestellt. Die Anerkennung der Fruchtfolgeförderung als eine horizontale, kofinanzierbare Umweltmaßnahme im Sinne der Verordnung (EWG) 2078/92 wird angestrebt.

10. Sektorpläne:

Derzeit befinden sich in Österreich Sektorpläne für Getreide (einschließlich Ölsaaten, Stärke und Eiweißfrüchte), Milch, Vieh und Fleisch, Obst und Gemüse sowie für Wein in Ausarbeitung.

Da in Österreich, anders als in der EG, im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung bisher keine

systematische Förderung erfolgt ist, und somit ein bedeutender Entwicklungsrückstand besteht, strebt Österreich während der ersten fünf Jahre nach Beitritt eine Kofinanzierung der EG nach den derzeit gültigen Förderungshöchstsätzen an.

Österreich hat der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in der Zeit von März bis Juni 1991 seine Verhandlungsposition im Bereich Landwirtschaft ausführlich erläutert und bei dieser Gelegenheit schriftliche Unterlagen überreicht. Diese Unterlagen stellen die offizielle österreichische Verhandlungsposition dar. Sie wurden nunmehr in Brüssel in gesammelter Form auch der Konferenz der Mitgliedstaaten überreicht.

Die Kommission hat im Zuge von vier Zusammenkünften im Juli d.J. zu den österreichischen Forderungen in mündlicher Form eine vorläufige Stellungnahme abgegeben und ist derzeit dabei, schriftliche Empfehlungen für eine gemeinsame Verhandlungsposition der Mitgliedstaaten auszuarbeiten.