

Die EU-Osterweiterung steht vor der Tür - neue Rahmenbedingungen für österreichische Tierhalter

A. MARKSTEINER

„Zu Tode gefürchtet ist auch gestorben“ (© A. Kastner)

Die EU-Osterweiterung ist, abgesehen vom Ausgang einiger noch ausstehender Referenden in den Beitrittskandidatenländern wie insbesondere Polen oder Slowakei, mit 1. Mai 2004 fixiert. Hoch sind die Erwartungen der neu hinzukommenden EU-Mitgliedstaaten an den Gemeinsamen Binnenmarkt und die sich damit öffnenden Märkte für die eigenen Primärerzeugnisse. Sehnllich erwartet werden die Segnungen der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik wie Mengen- und Preisregulative sowie Direktzahlungen, die Instrumente der EU-Regionalpolitik (hier insbesondere als Ziel-1-Gebiete) und der Ländlichen Entwicklung.

Die Auswirkungen der Erweiterung und jene des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union 1995 sind vom Prinzip her einander ähnlich. An Studien über die Auswirkungen der EU-Erweiterung ist in Österreich insbesondere jene des WIFO hervorzuheben, in der viele Grundlagen aufgearbeitet und Schlussfolgerungen hervorgehoben wurden. Das Procedere des Vergleichs zwischen Österreich und den Beitrittskandidaten ist nicht neu, wurde doch vor und mit EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 eine vergleichbare Standortbestimmung und Zukunftsausblick vorgenommen.

Einige der wichtigsten Ergebnisse seien kurz dargestellt, die wiederum eine verblüffende Ähnlichkeit mit jenen des EU-Beitritts haben:

- Stärkung der Strukturpolitik und der Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, Investitionsförderung
- Ausschöpfung von Kostensenkungspotentialen und Verbesserung der Rentabilität

- Verbesserung der Vermarktung und Unterstützung von Erzeugergemeinschaften
- Ausrichtung einer Qualitätsproduktion auf die Interessen der Verbraucher.

In diesen neun Jahren der EU-Mitgliedschaft ist die erste EU-Reform der Agrarpolitik aus 1992 voll zur Umsetzung gekommen, die Agenda 2000 brachte einen weiteren Schub der Senkung der Marktordnungspreise (Rinder minus 20%, Milch minus 15% 2005-2008), bei Reduktion des Produktionspotentials bei Rindern und Ausweitungen in den Milchquoten. Die derzeit diskutierte neuerliche GAP-Reform 2003 wird von vielen als letzter Schlussstein einer logischen Entwicklung der EU-Agrarpolitik betrachtet, die in der derzeitigen EU-15 noch machbar ist, in der EU-25 möglicherweise nicht mehr in dieser Form zustande kommen könnte.

GAP-Reform 2003: langfristige Rahmenbedingungen für die Agrarpolitik der EU-25

Es gibt zwei Kategorien von Sachargumenten, die ins Treffen geführt werden für eine weitere relativ radikale Änderung der gegenwärtigen Agrarpolitik.

1. Dies ist zum ersten die Entwicklung der Agrarmärkte, die teilweise noch zu weit vom Weltmarkt entfernt sind und deren EU-Lenkungsmaßnahmen in der WTO auf größten Widerstand stoßen bzw. die auch durch eine Erweiterung auf 25 Mitglieder gewisse Reformen erfordern. Dazu gehören der Milchmarkt, die Zuckerregelungen, der Getreidesektor, der hohe Preisabstand zum Weltmarkt am Rindersektor bzw. die dazugehörigen produktionsbezogenen Direktzahlungen und Exporterstattungen. Die Gegner dieser radikalen Reform weisen daraufhin, dass mit

den derzeitigen Maßnahmen der Marktsteuerung das Auslangen zu finden ist für ein Marktgleichgewicht.

2. Die zweite Argumentation nimmt Bezug darauf, dass mit den Beitrittsverhandlungsergebnissen für die Oststaaten die EU zwar erhebliche finanzielle Verpflichtungen auf lange Dauer (projektiert zumindest bis 2013) eingeht, indirekt aber damit erst die Eigenverpflichtung und das Interesse der neuen Mitgliedstaaten an funktionierenden Marktordnungen mit Mengenbeschränkungen (Milch!, Rinder!, Ackerkulturen! u. a. m.) erreicht wird. Die Einführung von nationalen Direktzahlungsvolumina gemäß ANNEX VIII der vorliegenden Reformvorschläge und deren Entkopplung von der tatsächlich stattfindenden Produktion kann man jedoch auch anders verstehen: Wenn die neuen 10 Mitgliedstaaten nach Ablauf von einigen Jahren Übergangsfrist die volle Übernahme der INVEKOS-Modalitäten nicht überzeugend gewährleisten können, dann sind diese Marktordnungen, und an erster Stelle klarerweise die Direktzahlungen, vor dem Angesicht des europäischen Steuerzahlers in höchster Gefahr. Die Gefährdung wird sich jedoch nicht allein auf jene EU-Staaten mit Umsetzungsproblemen beschränken, sondern möglicherweise in viel grundsätzlicherer Dynamik für alle Landwirte in der EU-25 niederschlagen. Daher ein einfacheres, nicht direkt produktionsbezogenes und nicht so offensichtlich WTO-gefährdetes Modell, das langfristiger haltbar ist. Noch dazu soll durch die Modulation ein Teil der Marktordnungsprämien in die Ländliche Entwicklung umgeleitet werden, ein Teil durch Degression je nach Betriebsgröße für die Finanzierung neuer Reformvorhaben im Bereich Zucker, Oliven usw. verwendet werden.

Autor: Dipl.-Ing. Adolf MARKSTEINER, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, Löwelstr. 12, A-1014 WIEN

In der Tat ist mit den Agrarreformen der letzten Jahre Gewaltiges geleistet worden: Bei stabilem Budget (das durch die unterdurchschnittliche Abgeltung der Inflation nur leicht steigt bzw. real sogar sinkend ist) wurden die Agrarpreise in allen Sektoren seit 1992 nominell und real noch deutlicher gesenkt. Die Überschüsse wurden abgebaut, auch der EU-Rindermarkt geht bei normaler Marktentwicklung einer Phase der Stabilität entgegen. Mit dem vorhandenen EU-15-Agrarbudget wird die Erweiterung auf EU-25 bewältigt. Für Österreich konnten aus der Ländlichen Entwicklung erhebliche Chancen für alle Sektoren genutzt werden, von der Investitionsförderung und den Sektorplänen profitierte die gesamte vor- und nachgelagerte Industrie.

Auswirkungen der Osterweiterung auf die MOEL

Um die Auswirkungen der Erweiterung auf die österreichischen Betriebe und landwirtschaftlichen Einkommen zu beleuchten, scheint es gerechtfertigt, eine Studie der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2002 heranzuziehen. Diese stellt eine umfassende Analyse der Auswirkungen der GAP-Übernahme auf die agrarischen Märkte und Einkommen in den MOEL dar. Im Umkehrschluss wird versucht, die Ergebnisse auf die Landwirtschaft in Österreich zu übertragen. Untersucht wurden vier Szenarien: Die Weiterführung der geltenden Politik in den MOEL, die volle Übernahme der GAP ohne und mit Direktzahlungen, sowie die schrittweise Einführung von Direktzahlungen.

Schweinesektor

Die Schweinefleischherzeugung im Zeitraum zwischen 2007 und 2012 soll in den MOEL (Durchschnitt aller 10 MOEL) nur wenig steigen oder im Beobachtungszeitraum sogar leicht rückläufig sein. In einigen Szenarien wird sogar von einem Zuschussbedarf der MOEL ausgegangen, und ein Hoffnungsmarkt für die Schweineerzeuger der EU-15 gezeichnet.

Die Preise für Fleisch werden sowohl bei Rind, Schwein wie Geflügel tendenziell leicht sinken: Schon daraus ergibt sich

ein erheblicher Kostendruck auf die Tierhalter, dieser ist bei Rindfleisch eher noch ausgeprägter als bei weißen Fleischsorten.

Rindersektor

Die Prognosen der Europäischen Kommission gehen davon aus, dass in den Prognosejahren 2007/12 die Erzeugung in der EU-15 leicht rückläufig ist, in den MOEL leicht steigen wird. Die EU-15 würde von einem bedeutenden Überschussmarkt zum Netto-Eigenversorger werden, die MOEL-10 würden je nach Annahme bei nur leicht steigender Produktion ebenso Eigenversorger bleiben. Der europäische Rindersektor würde sich nach den Krisen der letzten Jahre hin zur mengenmäßigen Steuerbarkeit und Normalisierung entwickeln.

Milch

Durch die beabsichtigte Weiterführung der Milchquotenregelung ist zwar in der EU-15 eine relative Stabilität in der Produktion gegeben, erhebliche Kapazitäten sind in den 10 MOEL zu erwarten, die den Verbrauchszuwachs in diesen Regionen bei weitem übersteigen könnten, mit sehr negativen Auswirkungen auf die Erzeugermilchpreise. Diese werden auch bei Weiterführung der geltenden Marktordnungen erheblich unter Druck stehen.

Zusammenfassend ist für alle Sektoren festzuhalten, dass die sofortige volle Einführung der GAP erhebliche Produktionsanreize mit der Folge von Überschüssen und Marktverwerfungen zur Folge hätte. Bei ohnehin EU-beitrittsbedingt steigenden Marktpreisen wäre eine rasante Einkommenssteigerung bei den Erzeugern die Folge, die wohl auch zu Problemen gegenüber der nichtlandwirtschaftlichen Bevölkerung in diesen zukünftigen Mitgliedsstaaten führen würden. Allein schon die schrittweise Einführung der Direktzahlungen bedeutet deutliche Einkommensverbesserungen gegenüber der bisherigen Politik.

Nicht einkalkuliert sind Auswirkungen der EU-Erweiterung, die aus folgenden Gründen entstehen können:

- Änderung der Wechselkurse der MOEL vor Einführung des Euro (vgl. Italien-Österreich im Rindersektor vor und nach 1995), wobei die direkten

Handelsbeziehungen zwischen Österreich und einzelnen MOEL wahrscheinlich weniger zum Tragen kommen als die aus Währungsabwertungen kurzfristig erlangten Vorteile auf Konkurrenzmärkten

- Offen ist die Frage, ob es den MOEL rasch gelingt, die Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte rasch auf „Westniveau“ zu heben (was wünschenswert ist bei den dortigen Vermarktungsstrukturen, Imagewerten und Qualitätsstandards). Tiefere Preise und Dauerintervention durch die EU würden auch in den alten Mitgliedstaaten die Erzeugerpreise stören.
- Mit dem Beitritt gelten die Regelungen der öffentlichen Intervention, Zuschüsse zur privaten Lagerhaltung und Erstattungsregelungen auch für die MOEL. Die Umsetzung dieser Regelungen bzw. das Spiel der freien Marktkräfte entscheiden über eine funktionierende Preisbildung.

Auswirkungen der GAP-Reform auf einzelne Betriebe in Österreich

Nach aktuellem Kenntnisstand Anfang Mai 2003 ist bei Analyse der Auswirkungen der laufenden GAP-Reform auf den einzelnen Betrieb bei statischem Vergleich festzuhalten, dass die Referenzperiode 2000 bis 2002 entscheidend für die einzelbetriebliche Zukunft ist. Der Widerstand gegen die Entkopplungspläne der Europäischen Kommission bei Direktzahlungen ist im Rindersektor unter maßgeblichen europäischen Bauernverbänden wesentlich ausgeprägter als bei Ackerkulturen. Daher werden die Teilentkopplungsideen (d.h. ein Teil produktionsbezogen, ein Teil entkoppelt) sehr kritisch verfolgt. Neben den tiefen Zweifeln an sog. entkoppelten Prämien ohne jegliche Produktionsverpflichtung hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Haltbarkeit stellt sich auch klar die Frage nach der Aufrechterhaltbarkeit einer betriebswirtschaftlich orientierten und funktionierenden Produktion im Berggebiet. Immerhin befinden sich mittlerweile mehr als zwei Drittel des österreichischen Rinderbestands im Berggebiet. Eine nicht mehr produktionsorientierte Landwirtschaft im benachteiligten Gebiet in Österreich kann bei entkoppelten

Tabelle 1: EU-Erweiterung: Marktentwicklung bei Rind-, Schwein- und Geflügelfleisch (Mio. t)

RINDFLEISCH:	Basis 2001/2	baseline ¹⁾	2007			2012			
			CAP ²⁾	CAP DP ³⁾	⁴⁾ CC Position	baseline ¹⁾	CAP ²⁾	CAP DP ³⁾	⁴⁾ CC Position
Produktion:									
EU-15	7,89	7,84	7,80	7,76	7,61	8,03	8,01	8,00	7,85
CEEC-10	1,08	0,89	1,04	1,12	1,32	0,81	1,07	1,08	1,34
EU-25	(8,97)	(8,74)	8,84	8,87	8,93	(8,84)	9,09	9,08	9,20
Jährlicher Überschuss:									
EU-15	0,86	0,30	0,25	0,18	-0,06	0,29	0,27	0,24	0,01
CEEC-10	0,05	-0,20	0,10	0,21	0,37	-0,34	0,12	0,13	0,38
EU-25	(0,90)	(0,10)	0,35	0,39	0,31	(-0,05)	0,39	0,37	0,39
SCHWEINEFLEISCH:									
Produktion:									
EU-15	18,05	18,76	19,52	19,67	19,96	19,44	20,25	20,33	20,59
CEEC-10	4,34	4,80	4,29	4,23	3,98	5,19	4,59	4,54	4,22
EU-25	(22,39)	(23,56)	23,81	23,90	23,94	(24,63)	24,84	24,88	24,81
Jährlicher Überschuss:									
EU-15	1,09	1,14	2,09	2,26	2,56	1,15	2,18	2,27	2,56
CEEC-10	0,17	0,17	-0,86	-0,97	-1,19	0,17	-0,93	-0,98	-1,28
EU-25	(1,26)	(1,31)	1,23	1,29	1,38	(1,32)	1,24	1,29	1,28
GEFLÜGELFLEISCH:									
Produktion:									
EU-15	9,20	10,12	9,83	9,85	9,86	10,38	10,20	10,21	10,21
CEEC-10	1,83	2,03	2,36	2,25	2,25	2,15	2,28	2,28	2,26
EU-25	(11,03)	(12,15)	12,19	12,10	12,11	(12,54)	12,48	12,48	12,47
Jährlicher Überschuss:									
EU-15	0,54	0,60	0,21	0,25	0,26	0,60	0,35	0,35	0,37
CEEC-10	0,09	0,18	0,63	0,49	0,51	0,19	0,38	0,38	0,37
EU-25	(0,62)	(0,78)	0,84	0,74	0,77	(0,79)	0,74	0,73	0,73

1) Baseline = bisherige Politik 2) CAP = derzeitige GAP ohne Direktzahlungen 3) CAP DP = derzeitige GAP mit Direktzahlungen 4) schrittweise Einführung ohne Direktzahlungen
Quelle: GD VI, „Analysis of the Impact on Agricultural Markets and Incomes of EU Enlargement to the CEECs“, 2002.

Prämien auch durch ein einziges großes Wildgatter aufrechterhalten werden – was weder realistisch noch gewünscht ist.

Die Auswirkungen der GAP-Reform 2003 werden einzelbetrieblich wahrscheinlich kurz- oder mittelfristig ein Vielfaches der EU-Erweiterung betragen, wo in der Anfangsphase der Beitritte Marktpresturbulenzen nicht auszuschließen sind.

Die Märkte für tierische Produkte im Jahr 2025 – Die Trends des Marktes sind für eine nationale Politik bestimmend

Anlässlich einer vor kurzem in Braunschweig/D stattgefundenen Tagung wurden die wesentlichen langfristigen Trends von Experten erörtert:

- Es gibt keinen physiologischen Grund, auf das Nahrungsmittel Fleisch zu verzichten (z.B. bester Eisenlieferant)
- Gesundheitlich sind keine Nachteile höheren Fleischverzehr nachweisbar, Länder mit höherem Verzehr an rotem Fleisch weisen sogar niedrigere Krebsraten auf
- Die Wertschätzung für Lebensmittel geht in der Gesellschaft immer mehr

verloren. Schuld sind ungenügendes Ernährungswissen, Nahrungsüberfluss und fehlender Bezug zur Landwirtschaft. Mit einer gläsernen Produktion könnte man gegensteuern.

- Die Kluft zwischen Arm und Reich nimmt weiter zu. Parallel werden die Marktsegmente für Premiumware einerseits und Billigprodukte andererseits wachsen. Davon profitiert Geflügelfleisch.
- Die Weltgetreideerzeugung reicht auch zukünftig für die Fleischerzeugung aus. 7,5 Mrd. Menschen können ernährt werden.
- Der Kostenvorsprung der Nordamerikaner gegenüber Europa wird kleiner, die Produktion findet jedoch in anderen Regionen der Erde statt. Strengere gesetzliche Auflagen und politische Rahmenbedingungen führen zu deutlich größeren Produktionseinheiten.
- Europäische Tierschutzstandards werden in internationalen Verhandlungen kaum durchsetzbar sein. Ware aus Drittländern wird man mit Mitteln der Agrarhandelspolitik nicht vom europäischen Markt fernhalten können.

Damit soll übergeleitet werden zu einigen Schlussfolgerungen für die österreichische Viehwirtschaft, am Vorabend der EU-Osterweiterung, einer neuen GAP-

Reform, kommender WTO-Verhandlungen und einer weiteren Liberalisierung der europäischen Agrarmärkte.

Impulse für die Bautagung

Welches Resümee und Konsequenzen soll ein investitionswilliger Landwirt und Tierhalter, ein Berater in Angelegenheiten der Tierproduktion oder Bauberater aus diesen Darlegungen ziehen:

- Im Tierschutz gelten für alle Beitrittskandidaten dieselben EU-Vorgaben wie für Österreich, es gibt de facto keine Ausnahmen. Einzig bei Legehennen in Batteriehaltung bestehen für Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien Ausnahmen bis 2009. Im Tiertransport gibt es keine Ausnahmen.
- Schlussfolgerung: Für die österr. Tierhaltung ist nach wie vor Umsetzungsbedarf der bestehenden Normen gegeben. Vollzugsprobleme in anderen EU-Mitgliedstaaten sind ein ernstes Thema, aber auch ein ordnungsgemäßer Vollzug im eigenen Land muss sichergestellt sein. Allein daraus ergibt sich für die nächsten Jahre ein erheblicher Investitionsbedarf.
- Im Bereich der Schweinehaltung ist bei Zuchtsauen die mit 1.1.2003 in

- Kraft getretene Schweinehaltungsrichtlinie umzusetzen. Bei einem nach wie vor gegebenen Anteil Zuchtsauen in Anbindehaltung ist ein erhöhter Investitionsbedarf in den nächsten Jahren gegeben. Bei Mastschweinen ist 2004 nach Vorlage eines neuen wissenschaftlichen Berichts eine Neuregelung der Haltung von Mastschweinen zu erwarten. Je früher eine technisch machbare und für den Tierhalter praktikabel vollziehbare Weiterentwicklung bei Stallneu- und -umbauten in Österreich erreicht wird, desto besser. Einerseits für das Image der Schweinesparte, andererseits werden EU-vorgegebene Übergangszeiten dadurch indirekt erheblich verlängert.
- Jegliche Investition will wohlüberlegt sein. Die tierische Veredlung wird bei den vorgegebenen österreichischen Strukturen und Produktionsverhältnissen ein unverzichtbarer Bestandteil für bäuerliche Betriebe und die Einkommensschöpfung sein, in den Gunstlagen genauso wie im Berggebiet. Aufgrund schwieriger abschätzbarer Märkte stehen daher möglichst kostengünstige Bauweisen im Vordergrund.
 - Trotz vieler Unkenrufe wird unter der Voraussetzung der österreichischen Begleitmaßnahmen eine tierische Veredlung wettbewerbsfähig sein: Im Schweinesektor liegen die Produktionskosten in manchen MOEL über jenen in der EU. Die Investitionskosten sind aufgrund der hohen und erst langsam in der MOEL sinkenden Zinsbelastung noch über der EU. Eine siebenjährige Übergangsfrist und ungeklärte Eigentumsrechtsfragen ermutigen derzeit nicht zu hohen und langfristig ausgerichteten Auslandsinvestitionen in den MOEL.
 - Investitionen in den MOEL werden einerseits in hohem Maße als Ersatzinvestitionen für nicht mehr zeitgemäße Ställe angesehen, die noch zu keiner Mehrproduktion führen. Andererseits gibt es erheblichen Aufholbedarf in der Arbeitsqualifikation und –produktivität, auf den „alten“ EU-Märkten in Preis umsetzbarem Produktimage und Überzeugungskraft.
 - Die Aufgabe der Bundesanstalt, der Wissenschaft und der Beratung liegt in einem hohen Maße darin, den Sinn und Nutzen der Weiterentwicklung der Haltesysteme dem investierenden Landwirt einsichtig zu machen und die Überzeugungsarbeit in der täglichen Haltung zu leisten.