

DIE LANDWIRTSCHAFT ALS KRITISCHER BEREICH DER EU-OSTERWEITERUNG

Die Landwirtschaft ist ein sensibler Bereich der EU-Osterweiterung. Der Beitritt der Länder Ost-Mitteleuropas wird das Agrarpotential der Gemeinschaft überdurchschnittlich steigern. Die Übertragung der GAP auf die MOEL birgt die Gefahr steigender Überschüsse, die nur schwer zu verwerten sind. Die österreichische Landwirtschaft wird von der Osterweiterung besonders berührt. Strukturnachteile und Wettbewerbsschwächen sowie die unmittelbare Nachbarschaft zu den Beitrittswerbern lassen Marktanteilsverluste erwarten. Dies wird den agrarischen Strukturwandel beschleunigen. Periphere, stärker agrarisch geprägte Regionen sind überdurchschnittlich betroffen.

In der Diskussion um die wirtschaftlichen Folgen der EU-Osterweiterung wird neuerlich die Landwirtschaft als kritischer und sensibler Bereich genannt. Die EU-Bauern befürchten zusätzlichen Angebotsdruck verbunden mit dem Verlust von Marktanteilen sowie zusätzliche Belastungen für den EU-Haushalt. Hierzu kommen Sorgen um die Qualität der Nahrungsmittel und die Umweltstandards im Agrarbereich. In einigen Ländern Ost-Mitteleuropas (MOEL) ist der befürchtete „Ausverkauf“ von Grund und Boden an zahlungskräftige Westeuropäer ein brisantes politisches Thema.

Die Integrationsprobleme resultieren primär aus den Besonderheiten und erheblichen Unterschieden zwischen der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft in Westeuropa und in den beitriftswilligen MOEL.

SITUATION DER LANDWIRTSCHAFT IN OST-MITTELEUROPA

Die meisten MOEL sind im Vergleich mit Westeuropa noch relativ stark agrarisch geprägt und verfügen über ein hohes landwirtschaftliches Potential. Von Land zu Land sind allerdings die Verhältnisse recht verschieden.

HOHES AGRARPOTENTIAL NUR ZUM TEIL GENUTZT

Die Agrarquote ist, gemessen an der Beschäftigung und an der Wirtschaftsleistung, im Durchschnitt der 10 MOEL mehr als viermal so hoch wie in der EU 15.

Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Christine Wilhelm und Dietmar Weinberger. • Dieser Beitrag basiert auf einer Studie von WIFO und ÖIR im Auftrag der ÖROK: Gerhard Palme, Christof Schremmer (Koordination), Regionale Auswirkungen der EU-Integration der MOEL, Wien, 1998. Die Daten wurden aktualisiert.

Übersicht 1: Agrarkennzahlen der MOEL

| | Beschäftigte | | BIP nominell | | Agraraußenhandel | | Ernährung | |
|---------------|---------------------------------|------|--------------|------|------------------|--------|---|--------------------|
| | 1989 | 1996 | 1989 | 1996 | Export | Import | 1989 | 1996 |
| | Anteile der Landwirtschaft in % | | | | Anteile in % | | Anteile an den Ausgaben privater Haushalte ¹⁾ in % | |
| 5 MOEL | . | 17,4 | . | 5,2 | . | . | . | . |
| Polen | 25,8 | 26,7 | 8,2 | 6,0 | 11,0 | 11,0 | 36,9 | 35,0 ²⁾ |
| Tschechien | 9,4 | 4,1 | 6,3 | 2,9 | 5,7 | 7,5 | 31,6 ²⁾ | 31,0 ²⁾ |
| Slowakei | 12,2 | 6,0 | 9,4 | 4,6 | 5,4 | 8,6 | 35,4 | 35,0 |
| Ungarn | 17,9 | 8,2 | 15,6 | 5,8 | 17,5 | 5,1 | 25,4 | 24,0 ²⁾ |
| Slowenien | 11,8 | 6,3 | 4,4 | 4,4 | 4,2 | 7,8 | 25,7 | 23,0 |
| 10 MOEL | . | 22,5 | . | 7,0 | . | . | . | . |
| Balkanstaaten | . | 34,0 | . | 17,8 | . | . | . | . |
| Bulgarien | 18,1 | 23,4 | 11,0 | 12,8 | 18,8 | 8,0 | 29,5 | 54,0 |
| Rumänien | 28,2 | 37,3 | 14,4 | 19,0 | 8,8 | 7,6 | 48,0 | 58,0 |
| Baltikum | . | 17,8 | . | 8,7 | . | . | . | . |
| Estland | 12,0 | 9,2 | 17,8 | 8,0 | 15,7 | 15,6 | 28,2 | 30,0 |
| Lettland | 14,6 | 15,3 | 20,2 | 7,6 | 16,8 | 13,4 | 30,3 | 39,0 |
| Litauen | 17,6 | 24,0 | 26,5 | 10,2 | 13,1 | 17,1 | 34,9 | 52,0 |
| EU 15 | . | 5,1 | . | 1,7 | 7,4 | 9,6 | . | 18,0 |
| Österreich | 6,9 | 4,6 | 3,3 | 1,5 | 4,7 | 6,7 | 21,3 | 17,1 |

Q: OECD (1997), Europäische Kommission (1998), WIFO-Datenbank. – ¹⁾ Ohne Getränke und Tabak. – ²⁾ Einschließlich Getränke und Tabak.

Tschechien, die Slowakei, Slowenien und bemerkenswerterweise auch das „klassische Agrarland“ Ungarn kommen mit ihrem Agraranteil an den Erwerbstätigen dem Durchschnitt der EU 15 am nächsten. Polen, das Baltikum und die Balkanstaaten sind hingegen noch weit überdurchschnittlich agrarisch geprägt.

Im Vergleich mit Westeuropa sind die meisten MOEL noch stark agrarisch geprägt. Fruchtbare Böden und Arbeitskräfte sind reichlich verfügbar und billig. Dies ergibt ein hohes agrarisches Potential, das derzeit nicht voll genutzt wird.

Die natürlichen Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion, wie Boden, Klima und Topographie, sind in Ost-Mitteuropa überwiegend günstig. Die Länder dieser Region sind zudem im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl sehr gut mit für den Pflanzenbau und die Tierhaltung nutzbaren Flächen ausgestattet. Im Durchschnitt stehen in den 10 MOEL je Einwohner rund doppelt so viel Ackerland und um die Hälfte mehr landwirtschaftliche Nutzflächen zur Verfügung als in der EU 15.

Mit rund 9,5 Mill. (1995) übersteigt die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten der 10 MOEL jene der EU 15 um etwa ein Viertel. (Die Angaben variieren je nach Datenquelle erheblich.) Zugleich bewirtschaftet in Westeuropa eine Arbeitskraft im Durchschnitt etwa die dreifache landwirtschaftliche Nutzfläche wie im Osten. Dies ist ein Hinweis auf geringe Effizienz und niedrige reale Produktivität in der Landwirtschaft der MOEL.

Reichlich verfügbarer fruchtbarer Boden und billige Arbeitskräfte ergeben ein beachtliches agrarisches Potential, das derzeit nur zum Teil ausgeschöpft wird. Dies rechtfertigt die plakative Einschätzung Osteuropas als

„schlafender Agrarriese“, von dem niemand weiß, ob und wann er erwachen wird (Koester, 1993).

ANPASSUNGSKRISE NACH 1989, UMSTRUKTURIERUNG NOCH NICHT ABGESCHLOSSEN

Der Landwirtschaft der MOEL geriet infolge des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs nach 1989 in eine schwere Krise. Die Produktion brach ein, die Agrareinkommen sanken, und die Betriebe gerieten in Schulden. Seit 1994 erholt sich die Agrarproduktion langsam. 1997 war allerdings (mit Ausnahme Sloweniens und Rumäniens) das Niveau von 1989 noch nicht erreicht.

Die Privatisierung und die damit verbundene Neustrukturierung der Agrar- und Ernährungswirtschaft sind inzwischen zwar weit gediehen, aber noch nicht abgeschlossen. Erhebliche Lücken bestehen auch noch in den für eine funktionierende Marktwirtschaft notwendigen Institutionen. So fehlt z. B. in den meisten MOEL ein funktionsfähiger Bodenmarkt. Dies behindert die Umstrukturierung der Landwirtschaft erheblich.

Nach dem derzeitigen Stand ist die Betriebsstruktur in den MOEL von jener in Westeuropa sehr verschieden. In der Mehrzahl der MOEL wurde 1996/97 mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche von kleinen und mittleren selbständigen Bauern (einschließlich Nebenwirtschaften und Gärten) bewirtschaftet. In Ungarn sind Kapitalgesellschaften mit einem Anteil von rund einem Drittel an der landwirtschaftlichen Nutzfläche relativ stark vertreten. In Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Bulgarien konnten die transformierten Genossenschaften bisher eine starke Position halten. Die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften, Kapitalgesellschaften sowie die verbliebenen Staatsbetriebe sind Großbetriebe mit mehreren 100 bis über 1.000 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche. In der Gruppe der Bau-

Übersicht 2: Flächenausstattung und Arbeitskräfte in der Landwirtschaft der MOEL

1995

| | Landwirtschaftliche Nutzfläche | | | Ackerland | | Beschäftigte In 1.000 |
|------------------------|--------------------------------|-----------------|--|-----------|-----------------|--------------------------|
| | 1.000 ha | ha je Einwohner | ha je Beschäftigten in der Landwirtschaft | 1.000 ha | ha je Einwohner | |
| 5 MOEL | 32.314 | 0,49 | 6,87 | 23.873 | 0,36 | 4.703 |
| Polen | 18.622 | 0,48 | 4,85 | 14.210 | 0,37 | 3.836 |
| Tschechien | 4.280 | 0,42 | 13,72 | 3.143 | 0,31 | 312 |
| Slowakei | 2.446 | 0,46 | 11,76 | 1.480 | 0,28 | 208 |
| Ungarn | 6.179 | 0,61 | 20,95 | 4.806 | 0,48 | 295 |
| Slowenien | 787 | 0,41 | 15,13 | 234 | 0,12 | 52 |
| 10 MOEL | 60.789 | 0,58 | 6,42 | 42.998 | 0,41 | 9.463 |
| Balkanstaaten | 20.961 | 0,67 | 5,18 | 13.337 | 0,43 | 4.048 |
| Bulgarien | 6.164 | 0,72 | 7,87 | 4.000 | 0,47 | 783 |
| Rumänien | 14.797 | 0,65 | 4,53 | 9.337 | 0,41 | 3.265 |
| Baltikum ¹⁾ | 7.514 | 0,96 | 10,55 | 5.788 | 0,75 | 712 |
| Estland | 1.454 | 0,94 | 16,34 | 1.128 | 0,76 | 89 ²⁾ |
| Lettland | 2.540 | 0,98 | 11,34 | 1.713 | 0,68 | 224 ³⁾ |
| Litauen | 3.520 | 0,95 | 8,82 | 2.947 | 0,79 | 399 ³⁾ |
| EU 15 | 143.783 ³⁾ | 0,39 | 18,64 | 76.931 | 0,21 | 7.715 |
| 10 MOEL in % der EU 15 | 42 | 149 | 34 | 56 | 195 | 123 |
| Österreich | 3.471 | 0,43 | 20,91 | 1.405 | 0,17 | 166 |

Q: OECD, Labour Force Statistics, 1976-1996; FAO, Production Yearbook 1995, 1996; WIIW, WIFO. – ¹⁾ Landwirtschaftliche Nutzfläche: 1994. – ²⁾ 1993. – ³⁾ 1994.

ernwirtschaften dominieren hingegen kleine und mittlere Betriebe; die „Nebenwirtschaften“ sind auf die Selbstversorgung ausgerichtet. Diese duale Struktur und die starke Position von Großbetrieben verschiedener Rechtsformen sind wichtige Merkmale der Landwirtschaft der MOEL und ein gravierender Unterschied zu Westeuropa.

ZUR WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER MOEL

Die Wettbewerbsfähigkeit der Ernährungswirtschaft Ost-Mitteleuropas ist für die Einschätzung der Folgen der Osterweiterung sowohl in den MOEL als auch in Westeuropa von entscheidender Bedeutung. Leider liegen hierzu nur partielle Informationen vor (siehe z. B. Zeddies – Munz – Schüle, 1996, Wissenschaftlicher Beirat, 1997).

Die MOEL schützen und stützen derzeit ihre Landwirtschaft weniger als die EU. Ihr agrarischer Protektionsgrad gemessen am PSE ist nur etwa halb so hoch wie jener der EU. Auch die Agrarpreise und die Produktionskosten sind in den MOEL niedriger (Ausnahme: Slowenien). Direktzahlungen an die Landwirte gibt es nur in Ansätzen.

AGRARPROTEKTION, PREISE

In der kommunistischen Ära genoß die Landwirtschaft Priorität und wurde hoch subventioniert. Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft wurden die Agrarstützungen drastisch reduziert, zum Teil wurde die Landwirtschaft sogar netto zugunsten der Verbraucher belastet. Derzeit

ist das Stützniveau für die Landwirtschaft in den MOEL, gemessen am Produzenten-Subventionsäquivalent (PSE) der OECD ausgedrückt in Prozent, in der Regel nur etwa halb so hoch wie in der EU.

Die OECD (1998, 1997) ermittelt für das Jahr 1997 für die EU-Landwirtschaft ein PSE von durchschnittlich 42%, für Polen von 22%, für Tschechien von 11%, für Ungarn von 16%. Die baltischen Staaten sowie Bulgarien und Rumänien dürften ihre Landwirtschaft noch weniger stützen. Slowenien nimmt mit einem PSE von rund 42% (1995) eine Sonderstellung unter den MOEL ein (*Slovene Ministry of Agriculture, 1997*). Im allgemeinen werden in den MOEL pflanzliche Erzeugnisse weniger gestützt als tierische Produkte.

Parallel zum agrarischen Protektionsgrad sind die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise in den Transformationsländern zumeist erheblich niedriger als in der EU. Eine aktuelle Bestandsaufnahme der Europäischen Kommission (1998A, 1998B) zeigt für das Jahr 1997 folgendes Bild: Die Getreidepreise liegen in den MOEL zumeist in einem Bereich von 80% bis 90% des EU-Niveaus oder darüber. Für Körnermais ist der Preisabstand größer als für Weizen und Gerste. Zuckerrüben sind in der Regel nur etwa halb so teuer wie in der EU. Auch für bestimmte Obst- und Gemüsearten besteht ein größeres Preisgefälle. Für tierische Erzeugnisse, insbesondere für Milch und Rindfleisch sind die Preisdifferenzen ausgeprägter als im Pflanzenbau. Schweinefleisch und Geflügel sind allerdings in einigen Fällen auf der Erzeugerebene sogar teurer als in der EU. Slowenien ist neuerlich ein Sonderfall: Das slowenische Agrarpreisniveau entspricht etwa jenem der EU, mit erheblichen Abweichungen für einzelne Produkte.

Preisvergleiche zwischen der EU und den MOEL sind unvermeidlich mit erheblichen Unschärfen behaftet. Bei

Übersicht 3: Agrarstützungen in den 5 MOEL und in der EU nach Produktgruppen

| | | Pflanzliche Erzeugnisse | | | | | Insgesamt | Tierische Erzeugnisse | | | | | Insgesamt |
|------------------|------|--------------------------------|------------|----------|--------|-------|-----------|-----------------------|-----------------|----------|------|-----------|-----------|
| | | Weizen | Körnermais | Ölsaaten | Zucker | Milch | | Rind- und Kalbfleisch | Schweinefleisch | Geflügel | Eier | Insgesamt | |
| | | PSE in % des Produktionswertes | | | | | | | | | | | |
| EU ¹⁾ | 1994 | 54 | 48 | 55 | 49 | 57 | 61 | 64 | 7 | 28 | - 5 | 46 | 49 |
| | 1995 | 44 | 45 | 54 | 48 | 49 | 60 | 61 | 11 | 33 | 7 | 48 | 49 |
| | 1996 | 28 | 24 | 41 | 53 | 35 | 57 | 64 | 10 | 32 | 10 | 46 | 43 |
| | 1997 | 36 | 33 | 48 | 54 | 41 | 54 | 60 | 9 | 26 | 2 | 43 | 42 |
| | 1994 | 9 | 27 | 37 | 27 | 14 | 0 | 2 | 33 | 51 | 68 | 25 | 22 |
| Polen | 1995 | 8 | 25 | 14 | 27 | 10 | 4 | - 5 | 32 | 56 | 66 | 23 | 19 |
| | 1996 | 34 | 22 | 28 | 47 | 33 | 6 | - 9 | 20 | 50 | 52 | 18 | 23 |
| | 1997 | 29 | 25 | 7 | 46 | 27 | 9 | - 8 | 28 | 37 | 43 | 20 | 22 |
| | 1994 | 1 | . | 3 | - 2 | 6 | 36 | 25 | 18 | 28 | 16 | 26 | 20 |
| Tschechien | 1995 | -42 | . | - 8 | 20 | -25 | 32 | 30 | 23 | 32 | 37 | 29 | 15 |
| | 1996 | -26 | . | -11 | 27 | -17 | 32 | 30 | 23 | 22 | 24 | 27 | 14 |
| | 1997 | 0 | . | - 2 | 12 | 0 | 28 | 19 | 2 | 14 | 23 | 16 | 11 |
| | 1994 | 20 | 16 | 0 | 37 | 28 | 48 | 17 | 30 | 37 | 23 | 33 | 31 |
| Slowakei | 1995 | -19 | 12 | 19 | 31 | 4 | 49 | 24 | 34 | 48 | 37 | 38 | 25 |
| | 1996 | -25 | 0 | 11 | 40 | 4 | 48 | 21 | 25 | 45 | - 4 | 30 | 19 |
| | 1994 | - 1 | - 2 | 5 | 43 | 4 | 52 | 26 | 38 | 46 | 43 | 43 | 29 |
| Ungarn | 1995 | -48 | -10 | 10 | 40 | -16 | 33 | 23 | 33 | 68 | 52 | 41 | 21 |
| | 1996 | 3 | - 9 | 19 | 45 | 3 | 26 | 7 | 7 | 58 | 35 | 25 | 15 |
| | 1997 | 4 | - 4 | 17 | 37 | 4 | 30 | - 3 | 11 | 54 | 39 | 25 | 16 |
| Slowenien | 1994 | . | . | . | . | . | . | . | . | . | . | . | 39 |
| | 1995 | . | . | . | . | . | . | . | . | . | . | . | 42 |

Q: OECD (1997, 1998); Slowenien: Slovene Ministry of Agriculture, 1997. - ¹⁾ 1994 EU 12 (einschließlich der früheren DDR), ab 1995 EU 15.

der Interpretation der Ergebnisse ist weiters zu beachten, daß in obigen Vergleichen Direktzahlungen an die Landwirtschaft unberücksichtigt bleiben. Die EU subventioniert die Landwirte zunehmend über verschiedene Direktzahlungen statt über Preisstützungen. Inzwischen entfällt ein namhafter Teil der Einnahmen der EU-Produzenten auf Flächen- und Tierprämien, die (zumeist) als Ausgleich für Preiskürzungen eingeführt wurden und aus öffentlichen Mitteln direkt an die Landwirte gezahlt werden. In einigen MOEL gibt es keine Direktzahlungen zur Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung, einige MOEL führten solche Beihilfen erst jüngst und in relativ geringer Höhe ein (siehe hierzu *Europäische Kommission, 1998A, 1998B*). Preisvergleiche ohne Berücksichtigung der den Produzenten zustehenden Flächen- und Tierprämien beschränken sich daher auf die Gegenüberstellung der Marktpreise. Die Unterschiede in Niveau und Entwicklung der gesamten Erlöse (Marktpreis und Prämie) und für einzelne Agrarprodukte in der EU und in den MOEL geben sie hingegen nur unvollständig und verzerrt wieder.

In den letzten Jahren wurden die Unterschiede zwischen den Agrarpreisen in der EU und den Transformationsländern geringer. Dies gilt insbesondere für Getreide, Schweinefleisch und Geflügel. Einen wesentlichen Beitrag hierzu leistete die Kürzung der Stützpreise im Zuge der GAP-Reform 1992 (insbesondere für Getreide) mit den entsprechenden Folgen für die Erzeugerpreise, einschließlich der Preise von Veredelungsprodukten auf Getreidebasis.

Die *Europäische Kommission* (1997A, S. 53ff, 1998A) erwartet, daß die Differenzen zwischen den Agrarpreisen in den MOEL und der EU in den nächsten Jahren weiter

reduziert werden: Eine höhere Inflation und eine steigende Inlandsnachfrage dürften die Durchsetzung höherer Agrarpreise in den Transformationsländern begünstigen. Zugleich werden – falls die von der Kommission in der „Agenda 2000“ vorgeschlagenen Reformen durchgeführt werden – die Preise in der Union sinken. Die EU-Bauern sollen allerdings für die Einbußen über höhere Ausgleichszahlungen zumindest zum Teil entschädigt werden.

PRODUKTIONSKOSTEN

Nach Analysen des Instituts für landwirtschaftliche Betriebslehre der Universität Hohenheim (*Zeddies – Munz – Schüle, 1996*). ist derzeit Ungarn der mit Abstand wettbewerbsfähigste europäische Getreideproduzent (*Wissenschaftlicher Beirat, 1997*). Polen hat besonders niedrige Produktionskosten für Kartoffeln sowie in der Rinderhaltung (Milch und Rindfleisch). Der gewichtigsten Kosten- und damit Konkurrenzvorteile der MOEL sind niedrige Löhne und niedrige Boden- sowie Pachtpreise. Die in der Landwirtschaft eingesetzten Betriebsmittel sind in Osteuropa nur zum Teil billiger. Zudem senken die meist größeren Betriebseinheiten in den Transformationsländern die Stückkosten. Dies fällt insbesondere im Anbau von Ackerfrüchten ins Gewicht. Kapital ist allerdings in den MOEL knapp und meist teuer.

Den diskutierten Kostenvorteilen in der landwirtschaftlichen Produktion stehen in den MOEL in vielen Fällen Nachteile in der Erfassung, im Transport, in der Lagerung, Be- und Verarbeitung sowie in der Vermarktung der Agrarwaren und Nahrungsmittel gegenüber.

Übersicht 4: Landwirtschaftliche Erzeugerpreise in den MOEL im Vergleich mit der EU

1997

| | Weizen | Gerste | Körnermais | Raps | Zucker- rüben | Milch | Rind- fleisch | Schweine- fleisch | Geflü- gel |
|------------|----------------------------|--------|------------|------|------------------|-------|------------------|----------------------|---------------|
| | Preise in % des EU-Niveaus | | | | | | | | |
| Polen | 109 | 95 | 88 | 111 | 52 | 50 | 54 | 74 | 94 |
| Tschechien | 92 | 76 | 90 | 83 | 50 | 65 | 71 | 83 | 77 |
| Slowakei | 89 | 91 | 77 | 84 | 50 | 64 | 69 | 79 | 58 |
| Ungarn | 78 | 80 | 55 | . | 54 | 72 | 54 | 83 | 81 |
| Slowenien | 146 | 104 | 79 | . | 97 | 90 | 99 | 113 | 94 |
| Bulgarien | 86 | . | 65 | . | . | 59 | 63 | 81 | 99 |
| Rumänien | 104 | 77 | 77 | . | . | 93 | . | 111 | 90 |
| Estland | 98 | 89 | . | . | . | 56 | 43 | 96 | 121 |
| Litauen | 95 | 78 | . | 91 | 71 | 48 | 35 | 86 | 124 |
| Litauen | 116 | . | . | . | . | 40 | 43 | 78 | 57 |

Q: Europäische Kommission (1998).

AGRARAUSSENHANDEL

Der Handel zwischen den MOEL kam nach 1989 weitgehend zum Erliegen und erholt sich erst seit kurzem. Die EU wurde zum wichtigsten Handelspartner der MOEL. Nach Importüberschüssen zuvor liefert die EU seit 1994 mehr Agrarwaren in die MOEL, als sie von dort bezieht.

Nach dem Zusammenbruch des RGW verschoben sich die Handelsströme der Transformationsländer dramatisch von den ehemaligen RGW-Ländern in Richtung Westeuropa. Zugleich wurden die meisten MOEL in den neunziger Jahren, trotz ihres hohen landwirtschaftlichen Potentials, zu Nettoimporteuren an Agrarwaren. Die EU wurde zu ihrem wichtigsten Handelspartner, auch für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Erst in den letzten Jahren gewann für die MOEL der Agrarhandel untereinander wieder an Bedeutung. Diese Tendenz wird durch Handelserleichterungen im Rahmen des CEFTA-Abkommens begünstigt (Lukas, 1997, Mohr, 1998). Teils werden auch die Handelsbeziehungen der MOEL mit den Nachfolgestaaten der UdSSR wieder intensiver (Kraus – Divila, 1998).

Die EU hat mit den ostmitteleuropäischen Beitrittswerbern Assoziierungsabkommen abgeschlossen, die diese Länder auf eine eventuelle spätere Mitgliedschaft vorbereiten sollen. Diese „Europa-Abkommen“ sehen für Agrarwaren begünstigte Einfuhrquoten und die Senkung der Zölle und Abschöpfungen vor. Damit soll der Agrarhandel in beiden Richtungen schrittweise erleichtert werden. Ein Freihandel ist für Agrarwaren nicht vorgesehen. Die Konzessionen sind sowohl im Handel mit Industriewaren als auch mit Agrarwaren zugunsten der MOEL asymmetrisch (siehe hierzu Overberg, 1996).

Dennoch konnte die Ernährungswirtschaft der EU in den vergangenen Jahren ihre Position im Handel mit den

Übersicht 5: Produktionskosten in der Landwirtschaft 1995: Vergleich Deutschland–MOEL

Gesamtkosten (variable Kosten einschließlich Arbeitskosten und Fixkosten) je produzierte Einheit

| | Baden- Württemberg 1994 | Mecklenburg- Vorpommern 1994 | Polen ¹⁾ 1995 | Ungarn 1995 | Litauen 1995 | Rumänien 1995 |
|-----------------|-------------------------------|------------------------------------|-----------------------------|----------------|-----------------|------------------|
| | DM je dt | | | | | |
| Winterweizen | 31,81 | 20,13 | 25,44 | 10,85 | 13,19 | 19,38 |
| Wintergerste | 27,19 | 20,12 | 24,73 | 10,06 | – | 16,36 |
| Winterroggen | 31,87 | 23,70 | 29,26 | – | 17,48 | – |
| Zuckerrüben | 5,17 | 5,62 | 4,99 | 4,11 | 6,33 | 3,83 |
| Winterraps | 55,45 | 40,26 | 44,82 | – | – | – |
| Kartoffeln | – | 21,30 | 6,42 | 24,48 | 24,48 | 37,53 |
| Körnermais | 31,00 | – | – | 12,41 | – | 19,70 |
| Sonnenblumen | 61,05 | – | – | 24,19 | – | 36,48 |
| | DM je kg | | | | | |
| Milch | 0,63 | – | 0,29 | 0,35 | 0,28 | – |
| Rindfleisch | 3,95 | – | 1,44 | 1,60 | 1,60 | – |
| Schweinefleisch | 2,25 | – | 1,51 | 1,41 | 2,30 | – |

Q: Berechnungen des Instituts für landwirtschaftliche Betriebslehre der Universität Hohenheim, 1995, zitiert in *Wissenschaftlicher Beirat* (1997). Dunkle Rasterung... niedrigste Kosten. – ¹⁾ Kleinbetriebe.

MOEL stärken und ihre Präsenz auf den osteuropäischen Märkten ausbauen. Nach Importüberschüssen zuvor liefert z. B. die EU seit 1994 mehr Agrarwaren in die 5 MOEL, als sie aus dieser Region importiert. 1996 standen im Handel mit der 5 MOEL Agrarimporte der EU im Werte von 2,8 Mrd. \$ Exporten von 3,6 Mrd. \$ gegenüber. Nur Ungarn (und Bulgarien) verkaufen nach wie vor mehr landwirtschaftliche Erzeugnisse an die EU 15, als sie aus der Union importieren (siehe hierzu auch *Europäische Kommission*, 1998A, 1998B, Overberg, 1996, Lukas, 1997).

Die weitere Entwicklung der Ernährungswirtschaft der MOEL wird unterschiedlich beurteilt. Die *Europäische Kommission* (1995, 1997A) sieht drei „Schlüsselprobleme“, die die Nutzung des hohen Agrarpotentials dieser Länder auf mittlere Sicht erschweren dürften: Mangel an Kapital, Strukturmängel in der Landwirtschaft und Probleme der vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche.

FOLGEN DER EU-OSTERWEITERUNG

Ein Beitritt aller zehn assoziierten MOEL zur EU würde die Zahl der Verbraucher der EU um rund 28% erhöhen. Das landwirtschaftliche Potential würde hingegen um mindestens 40% erweitert. Die Wirtschaftskraft der Gemeinschaft und damit die Finanzierungsbasis der GAP würden um bloß 4% steigen.

FOLGEN FÜR DAS AGRARPOTENTIAL DER EU

Der Beitritt der 10 MOEL zur EU würde die Einwohnerzahl der erweiterten Union und damit die Zahl der Ver-

Übersicht 6: Agrarsektor der MOEL im Vergleich mit der EU

| | | | 5 MOEL ¹⁾ | 10 MOEL ²⁾ | EU 15 In % der EU 15 | 5 MOEL ¹⁾ | 10 MOEL ²⁾ |
|---|-----------------------|------|----------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|
| <i>Gesamtwirtschaftliche Kennzahlen</i> | | | | | | | |
| Bevölkerung (Verbraucher) | Mill. | 1996 | 66,5 | 105,2 | 373,2 | 18 | 28 |
| Wirtschaftsleistung (BIP) nominell | Mrd. \$ | 1996 | 271,2 | 333,3 | 8.586,9 | 3 | 4 |
| <i>Agrarressourcen</i> | | | | | | | |
| Beschäftigte in der Landwirtschaft | In 1.000 | 1995 | 4.703 | 9.463 | 7.715 | 61 | 123 |
| Landwirtschaftliche Nutzfläche | Mill. ha | 1995 | 32,3 | 60,8 | 143,8 | 22 | 42 |
| Ackerland | Mill. ha | 1995 | 23,9 | 43,0 | 76,9 | 31 | 56 |
| Rinderbestand | In 1.000 | 1996 | 11.738 | 17.816 | 84.094 | 14 | 21 |
| Milchkühe | In 1.000 | 1996 | 5.071 | 8.442 | 21.912 | 23 | 39 |
| Schweinebestand | In 1.000 | 1996 | 30.475 | 42.713 | 118.092 | 26 | 36 |
| <i>Agrarproduktion³⁾</i> | | | | | | | |
| Getreide (einschließlich Mais) | 1.000 t | 1996 | 47.197 | 68.926 | 206.985 | 23 | 33 |
| Zucker | 1.000 t | 1996 | 3.918 | 4.236 | 17.856 | 22 | 24 |
| Milch | 1.000 t | 1996 | 18.196 | 27.353 | 120.900 | 15 | 23 |
| Rindfleisch | 1.000 t ⁴⁾ | 1996 | 706 | 1.137 | 8.070 | 9 | 14 |
| Schweinefleisch | 1.000 t ⁴⁾ | 1996 | 3.334 | 4.457 | 16.320 | 20 | 27 |
| Geflügelfleisch | 1.000 t ⁴⁾ | 1996 | 1.015 | 1.434 | 8.178 | 12 | 18 |

Q: OECD, Labour Force Statistics 1976-1996; WIFO-Datenbank; FAO, Production Yearbook 1995, 1996; Europäische Kommission (1998C); WIW; ZMP-Bilanz, Eier, Geflügel 1997, Vieh und Fleisch 1997, Milch 1997, Getreide, Ölsaaten, Futtermittel 1997. – ¹⁾ Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien. – ²⁾ Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen. – ³⁾ Vorläufige Werte. – ⁴⁾ Schlachtgewicht.

braucher um rund 105 Mill. oder 28% erhöhen. Die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten würde sich nach dem derzeitigen Stand mehr als verdoppeln. Das übrige landwirtschaftliche Produktionspotential würde um mindestens 40% erweitert. Zugleich würde die Wirtschaftskraft der Gemeinschaft und damit die Basis für die Finanzierung der Gemeinsamen Politiken einschließlich der GAP um nur etwa 4% zunehmen. Für die 5 MOEL ergeben sich die gleichen Relationen zwischen Agrarpotential, Inlandsmarkt und Wirtschaftsleistung. Von Land zu Land ist die Situation allerdings unterschiedlich.

Das hohe Agrarpotential und die mäßige Wirtschaftskraft der ostmitteleuropäischen Beitrittswerber sind der harte Hintergrund für die Befürchtungen der westeuropäischen Landwirtschaft, durch die Osterweiterung der EU unter zusätzlichen Druck zu geraten.

ERWARTUNGEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Nach Ansicht der Europäischen Kommission (1997A) brächte die Übertragung der GAP in ihrer derzeitigen Fassung auf die MOEL Probleme mit sich. Selbst eine schrittweise Einführung der meist viel höheren EU-Agrarpreise (und der Verzicht auf Ausgleichszahlungen in der Übergangszeit) würde in den Beitrittsländern zusätzliche Überschüsse stimulieren. Produktionsanreize und weitere kaum verwertbare Überschüsse erwartet die Kommission insbesondere in der Tierhaltung (Milch, Rindfleisch, Schweinefleisch und Geflügel). Für den Pflanzenbau zeichnet die Kommission ein ähnliches Bild. Der Angebotsdruck dürfte aber auf den Märkten für Getreide, Ölsaaten und Zucker schwächer steigen als in der Tierhaltung. Auch die Märkte für Tafelwein sowie bestimmte Gemüse- und Obstsorten könnten unter den Bedingungen der GAP verstärkt zu Überschüssen tendieren.

Die von der GAP erwarteten höheren Agrarpreise und zusätzliche Direktzahlungen würden die Agrareinkommen in den MOEL kräftig anheben. Zugleich würden Lebensmittel erheblich teurer. Soziale Spannungen wären damit unweigerlich zu erwarten. Nach Ansicht der Europäischen Kommission sollten allerdings Ausgleichszahlungen, die in der EU als Entschädigung für Preissenkungen eingeführt wurden, in den MOEL nicht geleistet werden, weil dort die Preise durch die Übernahme der GAP steigen würden (Ausnahme: Slowenien). Die Beitrittswerber lehnen diese „Benachteiligung“ ihrer Landwirtschaft vorerst noch ab; zumindest auf längere Sicht dürfte eine Rechtfertigung der ungleichen Behandlung der MOEL im Rahmen der GAP schwierig sein.

Die Übertragung der bestehenden GAP auf die MOEL würde den Haushalt der Union schwer belasten. Die in der „Agenda 2000“ vorgeschlagenen Kürzungen wichtiger Agrarpreise werden, soweit sie tatsächlich realisiert werden, die Preisunterschiede zwischen der EU und den MOEL mindern. Allerdings sollen zugleich die Aus-

Die Übertragung der GAP in der zur Zeit geltenden Fassung auf die MOEL würde dort die Erzeugung über höhere Preise und Förderungen stimulieren und den Verbrauch dämpfen. Die Kommission dürfte den voraussichtlichen Produktionsanstieg eher unterschätzen. Die Verwertung der wachsenden Überschüsse stößt auf Probleme.

gleichszahlungen an die EU-Landwirte steigen. Nur wenn die Erzeuger in den MOEL keinen Anspruch auf diese Direktzahlungen erhalten, wird die vorgesehene GAP-Reform die Osterweiterung und deren Finanzierung erleichtern. Werden die Ausgleichszahlungen auch

Übersicht 7: Folgen des EU-Beitritts für die Erlöse der polnischen Landwirtschaft

Schätzung für das Jahr 2005

| | Ohne EU-Beitritt | Nach EU-Beitritt | |
|--|------------------|------------------|----------------------------------|
| | | Geltende GAP | Reformierte GAP (Agenda 2000) |
| | Mill. ECU | | |
| Verkaufserlöse | | | |
| Getreide | 860 | 1.338 | 1.213 |
| Ölsaaten | 275 | 182 | 200 |
| Zucker | 797 | 1.280 | 1.280 |
| Milch | 2.145 | 5.101 | 4.537 |
| Rindfleisch | 871 | 1.249 | 920 |
| Schweinefleisch | 3.068 | 2.963 | 2.935 |
| Geflügelfleisch | 656 | 283 | 281 |
| Eier | 385 | 256 | 254 |
| Ölsaaten für Futterzwecke | - 270 | - 322 | - 312 |
| Verkaufserlöse, netto | 8.787 | 12.330 | 11.310 |
| Veränderung gegenüber dem Szenario ohne EU-Beitritt in % | | + 40 | + 29 |
| Direktzahlungen | 0 | 1.374 | 2.544 |
| Erlöse, insgesamt | 8.787 | 13.704 | 13.854 |
| Veränderung gegenüber dem Szenario ohne EU-Beitritt in % | | + 56 | + 58 |

Q: Piskorz (1998).

den MOEL zugestanden, dann erhöht die GAP-Reform die Kosten der Osterweiterung erheblich.

ANMERKUNGEN ZU DEN ERWARTUNGEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION

Der Beitritt zur EU sowie die damit verbundene Übernahme der GAP und Marktöffnung schaffen für die Landwirtschaft der MOEL neue wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Dabei fallen die (selbst im Vergleich mit den Vorschlägen in der „Agenda 2000“) zumeist höheren Agrarpreise sowie verbesserte Förderungen und Umstrukturierungshilfen für die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie besonders ins Gewicht. Sie werden die Rentabilität der landwirtschaftlichen Erzeugung und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu Westeuropa wesentlich, teils sogar sprunghaft, verbessern. Dies hebt das Interesse in- und ausländischer Investoren, erleichtert den Zugang zu den Kapitalmärkten und fördert die Modernisierung.

Der EU-Beitritt wird in den MOEL Verschiebungen der relativen Rentabilität und Wettbewerbskraft zwischen den Wirtschaftssektoren bewirken. Die Übernahme der GAP wird die Position der Landwirtschaft erheblich stärken.

Die Erfahrungen in Westeuropa zeigen, daß die Landwirtschaft auf eine verbesserte Rentabilität rasch und massiv reagiert und neue Marktchancen zügig nutzt. Auch in Ostdeutschland stellte die Landwirtschaft nach der Wiedervereinigung ihre Produktion rasch auf die neuen, marktwirtschaftlichen Bedingungen und die GAP um. Dies gilt insbesondere für den Ackerbau (Buchholz, 1997, Forstner – Isermayer, 1998).

Piskorz (1998) analysiert die Folgen des EU-Beitritts für die polnische Landwirtschaft mit Hilfe des Europäischen

Simulationsmodells (ESIM). Der Umstieg sowohl auf die geltende als auch auf die reformierte GAP würde den polnischen Landwirten höhere Agrarpreise bringen (ausgenommen Ölsaaten, Schweine und Geflügel). Der Erzeugermilchpreis würde im Falle einer Übernahme der derzeitigen GAP fast verdoppelt, bei Übernahme der reformierten GAP ist mit einem Anstieg um 75% zu rechnen. Höhere Preise stimulieren die Produktion. Preisverbesserungen und ein steigendes Angebot erhöhen die Verkaufserlöse der polnischen Landwirtschaft (im Vergleich zur Situation ohne EU-Beitritt) bei Übernahme der geltenden GAP um rund 40%; die reformierte GAP läßt eine Zunahme um rund 29% erwarten. Einschließlich Direktzahlungen werden nach diesen Schätzungen die Erlöse der polnischen Landwirtschaft in beiden Fällen um etwa 55% bis 60% steigen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen und Simulationsrechnungen scheint es durchaus möglich, daß die Landwirtschaft der MOEL auf die Übernahme der GAP stärker reagiert und die Produktion rascher erhöht, als dies die Europäische Kommission in ihren oben vorgestellten Prognosen unterstellt. Das zur Zeit ungenutzte Potential bietet genügend Möglichkeiten hierfür. In diesem Fall würden die EU-Märkte stärker belastet als von der Kommission erwartet, der Anpassungsdruck auf die westeuropäische Landwirtschaft wäre entsprechend höher.

DISKUSSION UM NEUE GAP-REFORM

Die von der Europäischen Kommission im Rahmen der „Agenda 2000“ vorgeschlagenen Reformen der GAP und der Strukturfonds sind im Kontext mit der Osterweiterung zu sehen. Die angestrebten Agrarpreiskürzungen würden die Integration der Landwirtschaft der MOEL erleichtern. Die westeuropäischen Bauern lehnen diese Reformen ab, weil sie ihre Einkommen gefährdet sehen.

Die Europäische Kommission legte im Rahmen der „Agenda 2000“ Mitte 1997 ihre Grundlinien für eine neue Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vor. Nach ersten, heftigen Diskussionen folgten am 18. März 1998 die detaillierten „Legislativvorschläge“ zur Reform der GAP und der Strukturfonds sowie eine neue finanzielle Vorschau für den Zeitraum 2000 bis 2006 (Europäische Kommission, 1997A, 1998C). Diese Vorschläge sind auch vor dem Hintergrund der im März 1998 begonnenen Verhandlungen über die EU-Osterweiterung und des für 1999 geplanten Starts der nächsten Runde der WTO-Verhandlungen zu sehen. Die Kommission hat zwar einen direkten Zusammenhang zwischen GAP-Re-

form und Osterweiterung stets vermieden. Selbst ihrer Ansicht nach würden allerdings die vorgeschlagenen Reformen die Integration der MOEL wesentlich erleichtern.

Die Grundlinie der vorgeschlagenen Reformen im Agrarbereich ist folgende: Auf den Märkten sind massive Kürzungen der institutionellen Preise für Getreide (-20%), Rindfleisch (-30%) und Milch (-15%) vorgesehen. Neue bzw. höhere Direktzahlungen und eine Aufstockung der Milchquote um 2% sollen die Ertrags- und Einkommenseinbußen der EU-Bauern zum Teil ausgleichen. Die Ausgleichszahlungen sollen neu geregelt werden.

Im Grundsatz ist die Sinnhaftigkeit von Reformen weitgehend unbestritten. Die Vorschläge der Kommission zur Weiterentwicklung der GAP und der Strukturfonds stießen allerdings in den meisten Mitgliedstaaten vorerst auf scharfe Kritik der Landwirtschaft, auch in Österreich. Im Vordergrund stehen befürchtete Einkommensverluste der Bauern.

Die EU-Bauernvereinigung COPA schätzt, daß im Falle der vollen Umsetzung der Kommissionsvorschläge die EU-Landwirte etwa 10% ihres Einkommens verlieren würden. Für die deutsche Landwirtschaft werden Einbußen von mehr als 10% genannt (Borchert, 1998). Die Schätzungen über die Belastung für die österreichischen Bauern liegen etwas darunter (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, 1998). Die Europäische Kommission (1998D) beurteilt die Folgen der GAP-Reform für die Agrareinkommen wesentlich optimistischer. Sie stützt sich dabei u. a. auf Modellrechnungen namhafter wissenschaftlicher Institute.

FOLGEN DER OSTERWEITERUNG FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE LANDWIRTSCHAFT

AUSGANGSLAGE

Die unmittelbare Nachbarschaft zu den ostmitteleuropäischen Beitrittswerbem, teils auch die oft zitierte Sonderstellung der heimischen Landwirtschaft (kleinbetriebliche Strukturen, hoher Anteil von Nebenerwerbsbetrieben, überdurchschnittlicher Anteil benachteiligter Gebiete und das besondere Gewicht der ökologischen Leistungen und der Raumfunktion der bäuerlich strukturierten Landwirtschaft), legen es nahe, daß die österreichische Landwirtschaft von der EU-Osterweiterung besonders berührt sein wird.

Die österreichische Landwirtschaft war in den Jahrzehnten seit dem Zweiten Weltkrieg einem raschen Strukturwandel unterworfen, der noch immer anhält. Durch den EU-Beitritt gerieten die Agrarwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie in eine zusätzliche Anpassungskrise, die ebenfalls noch nicht voll bewältigt ist (Schneider, 1998A). Die daraus resultierenden Probleme sind ein

wichtiger Grund dafür, daß in Österreich die Diskussion um die Osterweiterung und die damit verbundenen Reformen der Gemeinschaftspolitiken von den Bauern besonders kritisch verfolgt wird.

BISHERIGE ERFAHRUNGEN MIT DER OSTÖFFNUNG

Gemessen an der Entwicklung des Agraraußenhandels hat die österreichische Ernährungswirtschaft bisher von der Ostöffnung profitiert. Die Vorteile gingen allerdings primär an die Nahrungsmittelindustrie. Die Lebensmittelindustrie nützte zudem die Chance zur Internationalisierung.

AGRARHANDEL

Österreich ist traditionell Nettoimporteur von Agrarwaren. In einigen Produktionszweigen wie insbesondere Getreide, Rinder und Milch übertrifft allerdings die heimische Erzeugung den Inlandsbedarf erheblich; zur Markträumung sind Exporte unerlässlich. Insgesamt entwickelte sich der österreichische Agrarhandel in den letzten Jahren eher ungünstig. Der Importüberschuß ist gestiegen. Rasch wachsenden Importüberschüssen im Handel mit der EU standen Vorteile im Handel mit den Oststaaten gegenüber. Gemessen an der Entwicklung des Agrarhandels hat damit die österreichische Ernährungswirtschaft bisher von der Ostöffnung profitiert. Vorteile in Form steigender Exportüberschüsse ergaben sich insbesondere im Handel mit den Nachbarstaaten Slowenien, Tschechien und Slowakei.

Der Warenaustausch mit den EU-Ländern stieg infolge der Integration sprunghaft. Die EU dominiert deshalb im österreichischen Agrarhandel stärker denn je. Die Bedeutung der Oststaaten ist sowohl im Export als auch im Import gesunken.

Im Agrarexport in die 10 MOEL sind die SITC-Warengruppen „Kaffee, Kakao und Zubereitungen daraus sowie Gewürze“, „Getreide und Getreideerzeugnisse“, „Gemüse und Früchte“, „andere Nahrungsmittel“, „Getränke“ sowie „Tierfutter“ besonders gewichtig. Im Import aus den 10 MOEL nehmen „Gemüse und Früchte“ mit rund 40% des Einfuhrwertes eine dominierende Position ein. Weitere wichtige Warengruppen sind „Fleisch und Fleischwaren“, „Ölsaaten“ sowie „Zucker und Zuckerverarbeiten und einschließlich Honig“.

Gegliedert nach dem Verarbeitungsgrad der gehandelten Erzeugnisse dominieren im österreichischen Export nach Osteuropa gemessen am Warenwert höherverarbeitete Produkte. Importiert werden hingegen primär unverarbeitete Erzeugnisse und Produkte niedrigen Verar-

Übersicht 8: Agraraußenhandel Österreichs nach Ländergruppen

| | 1989 | 1994 | 1995 Mill. S | 1996 | 1997 |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|-----------|
| Import | 31.786,1 | 38.636,7 | 43.919,9 | 47.825,2 | 54.380,2 |
| EU 15 | 17.760,3 | 22.792,6 | 32.361,8 | 35.922,6 | 41.007,3 |
| Oststaaten | 3.728,2 | 3.669,8 | 3.085,9 | 3.397,4 | 3.922,0 |
| 5 MOEL ¹⁾ | . | 2.793,3 | 2.373,1 | 2.707,7 | 3.088,3 |
| 10 MOEL ²⁾ | . | 3.252,8 | 2.702,7 | 3.043,9 | 3.472,7 |
| Andere Länder | 10.297,6 | 12.174,3 | 8.472,2 | 8.505,2 | 9.450,9 |
| Export | 16.674,2 | 20.044,3 | 25.048,4 | 28.472,9 | 33.410,4 |
| EU 15 | 9.959,8 | 9.826,9 | 15.501,6 | 18.149,1 | 21.388,1 |
| Oststaaten | 3.297,0 | 6.550,5 | 6.402,7 | 6.911,1 | 8.110,9 |
| 5 MOEL ¹⁾ | . | 3.864,5 | 3.608,4 | 3.647,3 | 4.391,9 |
| 10 MOEL ²⁾ | . | 4.397,5 | 4.357,4 | 4.454,5 | 5.115,8 |
| Andere Länder | 3.417,4 | 3.666,9 | 3.144,1 | 3.412,7 | 3.911,4 |
| Handelsbilanz | -15.111,8 | -18.592,5 | -18.871,5 | -19.352,3 | -20.969,7 |
| EU 15 | - 7.800,5 | -12.965,7 | -16.860,2 | -17.773,5 | -19.619,2 |
| Oststaaten | - 431,2 | + 2.880,7 | + 3.316,8 | + 3.513,7 | + 4.188,9 |
| 5 MOEL ¹⁾ | . | + 1.071,2 | + 1.235,3 | + 939,6 | + 1.303,5 |
| 10 MOEL ²⁾ | . | + 1.144,8 | + 1.654,7 | + 1.410,6 | + 1.643,1 |
| Andere Länder | - 6.880,2 | - 8.507,4 | - 5.328,1 | - 5.092,5 | - 5.539,5 |

Q: ÖSTAT, WIFO-Datenbank. – ¹⁾ Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien. – ²⁾ Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen.

beitungsgrades. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zum Agrarhandel mit Westeuropa (Schneider, 1995). Daraus ist zugleich ersichtlich, daß von der günstigen Entwicklung des Agrarhandels mit den MOEL die Nahrungsmittelindustrie mehr profitiert als die Landwirtschaft.

SONSTIGES

Neben zum Teil interessanten neuen Absatzmärkten bot die Ostöffnung der österreichischen Nahrungsmittelindustrie die Chance auf Internationalisierung durch aktives Engagement in den Transformationsländern. Viele österreichische Unternehmen nutzten diese Chance durch Erwerb von Betrieben und Beteiligungen u. a. im Rahmen der Privatisierungen, teils auch im Wege von Neugründungen. In den östlichen Nachbarstaaten sind österreichische Unternehmen sogar überdurchschnittlich vertreten (siehe hiezu z. B. „Osteuropa-Almanach“ der Zeitschrift „Gewinn“ vom Mai 1998).

Vereinzelt engagierten sich österreichische Landwirte in den grenznahen Regionen der MOEL durch Pacht, teils auch Kauf landwirtschaftlicher Flächen oder auch ganzer Betriebe. Beschränkungen der Transformationsländer für den Grunderwerb durch Ausländer setzten diesen Bestrebungen allerdings bisher enge Grenzen.

Vorteile für die österreichische Landwirtschaft, insbesondere für die Betriebe in den grenznahen Gebieten, ergaben sich durch die (beschränkte) Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte aus den MOEL. Diese Entwicklung ist für die arbeitsintensive Produktion mit ausgeprägt saisonalem Arbeitsanfall besonders wichtig. Beispiele sind der Wein-, Obst-, Gemüse- und Gartenbau. Diese Produktionssparten sind in den östlichen Bundesländern konzentriert. Teils bot die Ostöffnung den Bauern Möglich-

keiten für den Bezug preiswerter Betriebsmittel wie Handelsdünger und Landmaschinen sowie Baumaterial. Auch hier sind Betriebe in grenznahen Regionen im Vorteil.

SZENARIEN DER OSTERWEITERUNG

Für die EU-Osterweiterung sind verschiedene Szenarien denkbar. Wichtige Fragen – Erweiterung mit oder ohne vorherige GAP-Reform, möglicher Zeitpunkt, Zahl der neuen Mitglieder usw. – sind derzeit offen. Die Folgen für die österreichische Landwirtschaft unterscheiden sich je nach Annahmen zum Teil deutlich.

OSTERWEITERUNG UNTER DEN BEDINGUNGEN DER GELTENDEN GAP

Das Szenario einer Osterweiterung unter den Bedingungen der geltenden GAP wird u. a. von der Europäischen Kommission in der „Agenda 2000“ diskutiert. Aus heutiger Sicht scheint allerdings eine Erweiterung der Union ohne vorherige substantielle Reformen der GAP und der Strukturfonds eher unwahrscheinlich.

Die Nachbarschaft zu den MOEL legt es nahe, daß die österreichische Landwirtschaft von der Osterweiterung besonders berührt sein wird. Die historische Erfahrung und bestehende Strukturnachteile und Wettbewerbschwächen lassen einen erhöhten Marktdruck, verbunden mit Marktanteilsverlusten, erwarten.

Vor dem Ersten Weltkrieg bildeten das heutige Österreich und die angrenzenden MOEL einen großen, einheitlichen Wirtschaftsraum. Die damalige Situation der Landwirtschaft und die Handelsbeziehungen in diesem Großraum könnten erste Hinweise auf die Folgen der EU-Osterweiterung liefern. Anfang des 20. Jahrhunderts deckte Ungarn allein die Hälfte des gesamten Getreidebedarfs der österreichischen Reichshälfte der österreichisch-ungarischen Monarchie. Zugleich war Ungarn Hauptlieferant von Gemüse, Obst und tierischen Produkten. Rund zwei Drittel des Fleischverbrauchs von Wien wurden durch Lieferungen aus Ungarn und Kroatien gedeckt. Die Landwirtschaft auf dem Gebiet der heutigen Republik Österreich stand damals – wegen der weniger günstigen natürlichen Produktionsverhältnisse und der schlechteren Anbindung an die städtischen Verbrauchszentren – weitgehend auf dem Niveau einer extensiven Selbstversorgerwirtschaft (Meihsel, 1961).

Es liegt nahe, daß – trotz der Veränderungen seither – der Eintritt der MOEL in den Europäischen Binnenmarkt diese traditionellen, auf den unveränderten natürlichen und geographischen Gegebenheiten Ost-Mitteuropas

beruhenden Handelsströme und die entsprechende Arbeitsteilung in dieser europäischen Großregion zumindest zum Teil und schrittweise wieder beleben wird. Die österreichische Landwirtschaft würde in diesem Fall im Inland Marktanteile an die benachbarten MOEL verlieren, ohne diese Einbußen im Export voll ausgleichen zu können.

Für Marktanteilsverluste der österreichischen Landwirtschaft sprechen auch ihre im allgemeinen hohen Produktionskosten, Schwächen der Nahrungsmittelindustrie und in der Vermarktung sowie die dadurch geminderte Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Ernährungswirtschaft.

Für die Landwirtschaft wirkt erschwerend, daß wegen der ähnlichen natürlichen Verhältnisse ihre Produktpalette jener der benachbarten MOEL weitgehend gleicht. Für den Osten Österreichs gilt dies in besonderem Maße. Komplementäre Produkte, die einen Austausch von Agrarwaren zum beiderseitigen Vorteil begünstigen könnten, sind z. B. zwischen Niederösterreich oder dem Burgenland und den angrenzenden MOEL nur in geringem Umfang anzutreffen.

Verluste von Marktanteilen sind in der Regel mit Preis- und Ertragseinbußen für die Produzenten verbunden.

Die Marktposition der österreichischen Landwirtschaft in einer erweiterten Union wird primär durch ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Mitbewerbern und durch die Regelungen im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen bestimmt. Die Wettbewerbsfähigkeit hängt von vielen Aspekten ab: Neben Produktionskosten und Qualität der Erzeugnisse gewinnen die horizontale und vertikale Kooperation sowie Flexibilität und rasche Reaktion auf Marktänderungen an Bedeutung. Zu beachten ist auch die Rolle der Nahrungsmittelindustrie und der Vermarktungsorganisationen.

Die GAP sieht in der geltenden Fassung für einige Erzeugnisse nationale Quoten (Zucker, Kartoffelstärke, Tabak, Milch) und „Referenzmengen“ (Getreide einschließlich Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Flächenstille-

Einzelne Produktionszweige werden von der Osterweiterung unterschiedlich betroffen sein. Im Pflanzenbau haben die MOEL meist überdurchschnittliche Kostenvorteile und sind damit auch wettbewerbsfähiger als in der Tierhaltung. Teils wird es auch Gewinner der Osterweiterung geben.

gung, männliche Rinder, Mutterkühe und Mutterschafe) vor. Für Wein gelten Auspflanzbeschränkungen. Weiters werden einige Märkte durch Interventionen zum Teil stark gestützt (z. B. Getreide, Wein, Milch, Rindfleisch). Nationale Quoten zementieren die Marktanteile der jeweiligen nationalen Produzenten. Nationale Referenz-

mengen (für die Anspruch auf Flächen- und Tierprämien besteht) begünstigen die Produktion im vorgegebenen Rahmen. Die Intervention kann die Höhe und Entwicklung der Agrarpreise entscheidend beeinflussen (z. B. Getreide, Milch).

Einzelne Produktionssparten werden von der Osterweiterung unterschiedlich betroffen sein, zum Teil wird es auch Gewinner geben. Detaillierte Analysen fehlen bisher. Konkrete Aussagen sind deshalb schwierig und teils spekulativ.

Die oben zitierten PSE-Erhebungen der OECD und sonstige Informationen deuten darauf hin, daß die MOEL im Pflanzenbau überdurchschnittliche Kostenvorteile haben und somit gegenüber der österreichischen Landwirtschaft wettbewerbsfähiger sind als in der Tierproduktion. Die *Europäische Kommission* (1998A) schätzt die Situation der ostmitteleuropäischen Landwirtschaft ähnlich ein.

In der Produktion von Feldfrüchten sind Ungarn (Getreide, Ölsaaten), zum Teil auch Polen (Kartoffeln) besonders wettbewerbsstark. Die geltende EU-Interventionsregelung stützt allerdings die Getreidepreise wirksam nach unten ab. Die Produktion von Zucker und Kartoffelstärke ist durch nationale Quoten und Mindestpreise im Rahmen der EU-Agrarmarktordnung gut abgesichert. Die Sparten Wein, Gemüse, Obst und Gartenbau sind derzeit über die GAP vor nationalen Marktanteilsverlusten und Preiseinbußen weniger wirksam geschützt. Die Weinproduktion der 10 MOEL ist allerdings mit rund 15 Mill. hl im Vergleich zur EU gering.

Die Milchproduktion ist durch nationale Quoten und die bestehende Interventionsregelung relativ gut abgesichert. In den Sparten Schweinefleisch, Geflügel und Eier sind die MOEL wegen veralteter Technologien und einer schlechten Futterverwertung weniger wettbewerbsstark. Auf dem Rindfleischmarkt (und in der Milchproduktion) haben hingegen die osteuropäischen Transformationsländer erhebliche Kostenvorteile.

Unterschiede der regionalen Produktionsstruktur sowie die erkennbaren Stärken und Schwächen der MOEL lassen vermuten, daß die Landwirtschaft in den östlichen Bundesländern von der EU-Osterweiterung stärker betroffen sein wird als im Westen Österreichs. Diese Tendenz wird durch die Nachbarschaft zu den MOEL verstärkt.

Die regionalen Unterschiede der Produktionsstruktur sowie die diskutierten Stärken und Schwächen der MOEL in einzelnen Sparten der landwirtschaftlichen Erzeugung lassen vermuten, daß die Landwirtschaft in den östlichen Bundesländern – insbesondere in Niederösterreich und im Burgenland, eventuell auch in der Steiermark – von

der EU-Osterweiterung stärker betroffen sein wird als in den anderen Bundesländern. Diese Tendenz wird durch die unmittelbare Nachbarschaft zu den MOEL verstärkt.

Die Österreicher stellen hohe Ansprüche an Nahrungsmittel. Heimische Erzeugnisse haben ein gutes Image. In den letzten Jahren hat die regionale Herkunft der Lebensmittel vor dem Hintergrund von Ereignissen wie dem BSE-Skandal, der Schweinepest usw. noch an Bedeutung gewonnen. Dies sichert heimischen Nahrungsmitteln, deren Herkunft für die Verbraucher leicht erkennbar ist, Wettbewerbsvorteile; ihre Substitution durch ausländische Waren, insbesondere auch durch Produkte aus den MOEL, ist schwieriger. Landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die als Rohstoffe an Industrie und Gewerbe geliefert werden, wie Getreide, Ölsaaten oder Industrieobst oder -gemüse, fehlt dieser Wettbewerbsvorteil, oder er ist zumindest von der Landwirtschaft schwieriger durchzusetzen. Maßnahmen zur Kennzeichnung der regionalen Herkunft, z. B. die Herkunftskennzeichnung von Rindfleisch, stärken die Position der heimischen Produzenten.

Qualitativ hochwertige landwirtschaftliche Erzeugnisse, eventuell auch Biowaren aus Österreich könnten unter zahlungskräftigen Verbrauchern in den MOEL neue Abnehmer finden. Das bessere Image westeuropäischer Waren sowie das Engagement österreichischer Handelsketten in Osteuropa könnten diese Entwicklung fördern.

Im Gegensatz zur landwirtschaftlichen Urproduktion sind für die Nahrungsmittelindustrie – wie schon bisher – von der Osterweiterung eher Vorteile zu erwarten. In den MOEL wird mit zunehmendem Wohlstand die Nachfrage nach qualitativ hochwertigen, höherverarbeiteten Nahrungsmitteln steigen. Von diesem Trend könnten die österreichischen Anbieter profitieren. Vorteile für die heimische Nahrungsmittelindustrie könnten sich auch aus dem Bezug preiswerter agrarischer Rohstoffe aus den MOEL ergeben.

FOLGEN DER GAP-REFORM

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (1998) und die agrarische Interessenvertretung haben die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Reformen der GAP und der Strukturfonds eingehend analysiert. Nach diesen Berechnungen und Schätzungen lassen die Vorschläge der Kommission zur Neuordnung der Märkte für Kulturpflanzen, Rinder und Milch für die österreichische Landwirtschaft gegenüber dem Status quo (je nach Annahmen über die tatsächliche Preisentwicklung auf diesen Märkten infolge der Reformen) Ertragseinbußen (gemessen an der Endproduktion einschließlich Prämienvolumen) von 1,5 Mrd. S bis 2,2 Mrd. S oder 4,5% bis 6,7% erwarten.

Die Milchbauern wären – trotz unterstellter Preiseinbußen von 15% – von den Reformen nur wenig betroffen.

Die negativen Folgen der Preissenkung werden durch die vorgeschlagene kräftige Aufstockung der nationalen Quote, die neue Kuhprämie sowie billigeres Krafftutter weitgehend kompensiert. Der Gesamtertrag aus der Milcherzeugung würde dadurch um nur etwa 1,2% sinken. Für den Ackerbau (Getreide einschließlich Silomais, Eiweißpflanzen und Stärke) sowie die Rindfleischproduktion wurden hingegen Ertragseinbußen von 5,4% bis 7,7% bzw. 6,7% bis 11,0% ermittelt.

Folgt man diesen Berechnungen, dann wäre die Landwirtschaft in den Flach- und Hügellagen im Osten Österreichs – mit ihrem Produktionsschwerpunkt auf Kulturpflanzen und Rindermast und zugleich unterdurchschnittlichem Gewicht der Milcherzeugung – von der GAP-Reform überdurchschnittlich betroffen.

Ein wichtiger Aspekt der vorgeschlagenen GAP-Reform ist die Lockerung der Intervention, insbesondere für Rindfleisch. Dies würde den regionalen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt fördern, das Sicherheitsnetz für die Rinderpreise wäre auch für den Fall der Osterweiterung schwächer. Der (längerfristig angepeilte) Verzicht auf nationale Quoten z. B. für Milch wirkt in die gleiche Richtung: Der Wettbewerb auf dem Europäischen Binnenmarkt würde dadurch verschärft, Marktanteilsverschiebungen zu den kompetitivsten Produzenten würden erleichtert.

FOLGEN FÜR DEN AGRARSTUKTURWANDEL

Treffen die von der Osterweiterung mit GAP-Reform erwarteten Marktanteilsverluste sowie Preis- und Ertragseinbußen zu, dann wird dies den agrarischen Strukturwandel beschleunigen. Die Abwanderung aus der Landarbeit steigt, und es dürften auch mehr Betriebe aufgelöst werden. Periphere, stärker agrarisch geprägte Gebiete wären besonders betroffen.

Wie oben diskutiert, sind von der Osterweiterung und der GAP-Reform für die österreichische Landwirtschaft der Tendenz nach Marktanteilsverluste sowie Preis- und Ertragseinbußen zu erwarten. Die östlichen Bundesländer wären aufgrund ihrer Produktionsstruktur und der unmittelbaren Nachbarschaft zu den MOEL wahrscheinlich überdurchschnittlich betroffen. Eine Quantifizierung dieser Tendenzen war im Rahmen der vorliegenden Studie nicht möglich.

Treffen diese Erwartungen zu, dann sinkt die Rentabilität der Agrarproduktion, die Einkommensposition der Landwirtschaft verschlechtert sich. Dies stimuliert den agrarischen Strukturwandel. Die Abwanderung aus der Landarbeit steigt, wahrscheinlich werden auch mehr Betriebe

aufgelöst. Die Abwanderung aus der Landarbeit könnte vorübergehend – je nach tatsächlichem Anpassungsdruck und der Lage auf dem Arbeitsmarkt – im Vergleich zur derzeitigen Situation um bis zu 2 Prozentpunkte (auf bis zu 5% jährlich) zunehmen.

Nicht nur die Bauern, auch die Agrarpolitik wird durch die Osterweiterung verstärkt gefordert. Die Sicherung einer flächendeckenden Bewirtschaftung sowie der gesellschaftlich erwünschten ökologischen Leistungen und der Raumfunktion der Landwirtschaft trotz beschleunigten Agrarstrukturwandels wird erhöhte Anstrengungen erfordern.

Die peripheren, stärker agrarisch geprägten Regionen – z. B. das Wald- und Mühlviertel, das Weinviertel, das mittlere und südliche Burgenland und die Südoststeiermark – würde ein erhöhter Anpassungsdruck auf die Landwirtschaft besonders belasten. Für diesen Fall wären flankierende Maßnahmen zur Aktivierung der regionalen Wirtschaft zu überlegen. Die Vorschläge der *Europäischen Kommission* (1998C) zur Reform der Strukturfonds nehmen darauf zu wenig Rücksicht.

VORKEHRUNGEN AUS DER SICHT DER LANDWIRTSCHAFT

Wie die Aussagen über die Folgen der Osterweiterung sind auch die folgenden Hinweise auf notwendige und überlegenswerte Vorkehrungen zur besseren Bewältigung der Osterweiterung durch die Landwirtschaft zwangsläufig unvollständig. Zu dieser wichtigen Frage bedarf es vertiefender Studien und Analysen.

Für die Landwirtschaft sind eine gezielte Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung und ausreichende Übergangsfristen anzustreben. Der freie Verkehr mit Agrarwaren ist erst dann zu empfehlen, wenn die hohen Gesundheits- und Umweltstandards der Gemeinschaft in den Beitrittsländern wirksam umgesetzt werden können.

Angesichts der großen Differenzen zwischen den Agrarpreisen, der sehr unterschiedlichen Strukturen, der bestehenden Strukturschwächen und des hohen Anpassungsbedarfs in Teilen der heimischen Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie sind eine gezielte Vorbereitung auf die Osterweiterung und ausreichend lange Übergangszeiten unerlässlich. Die Europäische Kommission betont dies in ihren Wirkungsanalysen ausdrücklich. Je größer die Preisunterschiede, je höher die Handelsbarrieren zuvor und je schwächer der Schutz einer Produktionspartei im Rahmen der Gemeinsamen Marktordnungen, umso wichtiger sind die genannten Maßnahmen.

Für Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie der EU gelten hohe Standards zur Sicherung der Gesundheit von Pflanzen und Nutztieren, zum Schutz der Umwelt und damit zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und zur nachhaltigen Sicherung der Lebensgrundlagen. Die MOEL sind bemüht, in diesen Bereichen aufzuholen. Derzeit sind allerdings in diesen Ländern die gesetzlichen Anforderungen und Auflagen für die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie teils noch weniger streng; insbesondere mangelt es an wirksamen Kontrollen und der hierfür notwendigen personellen und materiellen Infrastruktur (*Europäische Kommission*, 1997A, 1997B). Im Interesse der westeuropäischen Bevölkerung und zur Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen sind deshalb ein freier Verkehr von Agrarwaren und der Verzicht auf Grenzkontrollen zwischen der EU und den neuen Mitgliedsländern aus Ost-Mitteuropa erst dann möglich, wenn die Standards der Gemeinschaft in diesen Ländern wirksam umgesetzt werden können. Die österreichische Ernährungswirtschaft ist daran besonders interessiert.

Die neuen EU-Länder aus der Gruppe der MOEL werden vorerst der Währungsunion nicht beitreten können. Für die österreichische Landwirtschaft ist es wichtig, durch wirksame Vorkehrungen währungsbedingte Verzerrungen im Agrarhandel mit den MOEL zu vermeiden.

Für periphere, stärker agrarisch geprägte Regionen mit erhöhtem Anpassungsbedarf infolge der Osterweiterung wären spezielle Förderungsprogramme überlegenswert.

LITERATURHINWEISE

- Borchert, J., „Agenda 2000 ist nicht akzeptabel“, *Agra-Europe*, 1998, (12/98).
- Buchholz, H. E., „Zur Umgestaltung der Landwirtschaft in den ostdeutschen Bundesländern“, *Agrarwirtschaft*, 1997, 46(12).
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Reform der Agrarpolitik. Erste Analyse der Legislativvorschläge, Wien, 1998.
- Europäische Kommission, *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. Summary Report*, Brüssel, 1995.
- Europäische Kommission (1997A), „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“, *Bulletin der Europäischen Union*, Beilage, 1997, (5/97).
- Europäische Kommission (1997B), *Stellungnahmen der Kommission zu den Anträgen der 10 MOEL auf Beitritt zur Europäischen Union*, *Bulletin der Europäischen Union*, 1997, (6/97) bis (15/97).
- Europäische Kommission (1998A), *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. Summary Report*, GD VI, Working Document, Brüssel, 1998.
- Europäische Kommission (1998B), *Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. (Länderstudien für Bulgarien, Tschechien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien)*, GD VI, Working Documents, Brüssel, 1998.
- Europäische Kommission (1998C), *Agenda 2000. Legislativvorschläge*, Brüssel, 1998.

- Europäische Kommission (1998D), GAP Reform Proposals. Impact Analysis, GD VI, Brüssel, 1998.
- Forstner, B., Isermayer, F., „Zwischenergebnisse der Umstrukturierung der Landwirtschaft in den neuen Ländern“, Berichte über Landwirtschaft, 1998, 76(2).
- Koester, U., „Potentiale und Hemmnisse des Agrarhandels osteuropäischer Länder“, Agrarwirtschaft, 1993, 42(12).
- Kraus, J., Divila, E., Lage und Tendenzen in der tschechischen Landwirtschaft im Jahre 1997, Prag, 1998 (mimeo).
- Lukas, Z., Agrarproduktion und Außenhandel mit Agrarprodukten der Länder Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn 1996 bis 2000 und Auswirkungen auf Österreich, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien, 1997.
- Meihsel, P., „Die Landwirtschaft im Wandel der politischen und ökonomischen Faktoren“, in Weber, W. (Hrsg.), Österreichs Wirtschaftsstruktur gestern – heute – morgen, Duncker & Humblot, Berlin, 1961.
- Mohr, E., „Landwirtschaft in Ungarn – Konsolidierter Wachstumskurs noch nicht in Sicht“, IFO-Schnelldienst, 1998, (9).
- OECD, Agricultural Policies in Transition Economies. Monitoring and Evaluation, Paris, 1997.

Agriculture: A Critical Area of EU Enlargement – Summary

Agriculture is among the delicate items of the envisaged eastern enlargement. Major differences between western Europe and the central and eastern European candidate countries in terms of agricultural potential, agricultural structure, performance level of food industry, and agricultural policy are straining integration and arousing fears in both west and east. Most of the CEE countries are more agrarian than their western European counterparts. CEE countries abound in fertile soils and cheap labor. This gives a high agrarian potential which cannot be fully utilized now.

Currently, the CEECs protect and subsidize their agriculture much less than does the EU. Their degree of protection is only about half as high as that of the EU. Agricultural prices and production costs, too, are lower in the transition countries (with the exception of Slovenia). In contrast to the EU, central and eastern European farmers receive hardly any direct payments. Accession of all 10 associated CEECs to the EU would increase the enlarged EU's number of consumers by around 28 percent, whereas the agricultural production potential would increase by at least 40 percent. At the same time, the GDP of the Community and thus the funding basis for the Common Agricultural Policy would increase by a mere 4 percent. This high agrarian potential in conjunction with the modest economic strength of central and eastern European candidate countries are the hard facts that make western European farmers fear that they will come under additional pressure caused by the Union's eastern enlargement. Application of CAP in its currently valid form to the CEE countries would stimulate production through higher prices and subsidies and restrain consumption. The European Commission seems to underestimate the production increase to be expected in the CEECs. To use growing surpluses will be a problem in view of existing international obligations. The reforms of the CAP and structural funds as proposed by the European Commission within its „Agenda 2000“ have to be seen within the context of eastern enlargement.

The proximity to CEE countries implies that Austria's agriculture will be particularly affected by EU enlargement. Historical experience plus existing structural disadvantages and competitive weaknesses are likely to result in greater market pressures and loss of market shares.

The way in which individual production sectors are affected by eastern enlargement will vary. CEE countries usually have above average cost advantages in crop production where they are more competitive than in livestock husbandry. Differences in the regional production pattern of Austrian agriculture, as well as the recognizable strengths and weaknesses of CEE countries, give reason to assume that agriculture in the eastern Länder will be hit harder than agriculture in the west of Austria. This tendency is further enhanced by the east's direct neighborhood to some of the candidate countries. But there will also be winners gaining from EU enlargement. Processed agricultural products, perhaps also organic farming products, could find new customers among more affluent consumers in the CEE countries. Food industry, too, will benefit from EU enlargement, as it has already done so far. If the losses in market shares, prices and revenues expected to occur as a consequence of eastern enlargement and CAP reform actually take place, they will accelerate structural change in Austria's agriculture. The outflow of labor from agriculture is going to rise, and more farmers are likely to close down their farms. Peripheral, agrarian areas might be particularly affected. Aside from farmers, also agricultural and regional policy has to respond to this challenge. Securing country-wide cultivation and ecology-minded agriculture will require greater efforts in the course of EU enlargement.

Agriculture needs targeted preparations and sufficient transitional periods. To protect the population and maintain fair conditions of competition, the free movement of agricultural products will be possible only if the high health and environmental standards of the Community can be implemented and controlled effectively in the CEE countries.

- OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries. Measurement of Support and Background Information*, Paris, 1998.
- Overberg, B., „Die Auswirkungen der Europa-Abkommen mit den mitteleuropäischen Ländern auf den Agrarhandel“, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A, 1996, (451).
- Piskorz, W., *Effects of Poland's EU Accession on Agricultural Markets and Budgetary Expenditures*, Warschau, 1998 (mimeo).
- Schneider, M., „EU-Osterweiterung: Probleme, Lösungsansätze und Folgen im Agrarbereich“, in „Europa 1996, Auswirkungen einer EU-Osterweiterung“, Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramtes, Wien, 1995.
- Schneider, M. (1998A), „Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft 1997/98 und aktuelle agrarpolitische Fragen“, WIFO-Vorträge, 1998, (78).
- Schneider, M. (1998B), *Agrarsektor 1997: Sinkende Abwanderung, Investitionsboom trotz Einkommensverlusten. Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft 1997 in den Bundesländern*, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien, 1998.
- Slovene Ministry of Agriculture, *Slovene Agriculture and the European Union*, Ljubljana, 1997.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, „Die Entwicklung der Landwirtschaft in Mitteleuropa und mögliche Folgen für die Agrarpolitik der EU“, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A, 1997, (458).
- Zeddies, J., Munz, J., Schüle, H., *Auswirkungen einer Integration mittel- und osteuropäischer Länder in die Europäische Union im Agrarbereich – Wettbewerbsfähigkeit, Umweltaspekte und Politikstrategien*, Gutachten, Stuttgart, 1996.