

■ DIE EU-ERWEITERUNG UND ÖSTERREICHS LANDWIRTSCHAFT

Die bevorstehende Aufnahme der agrarstarken Länder Ost-Mitteleuropas in die EU bringt deren Landwirtschaft Vorteile und könnte die Märkte der erweiterten Union belasten. Den österreichischen Bauern erwachsen aus der Osterweiterung Chancen und Risiken. Per Saldo müssen sie mit einer Verschärfung des Wettbewerbs und Marktanteilsverlusten rechnen. Dies schmälert die Einkommenschöpfung aus der Landwirtschaft und stimuliert den Agrarstrukturwandel. Der Anpassungsdruck in der Landwirtschaft wird in den stärker agrarisch geprägten Grenzregionen zu den neuen EU-Ländern besonders spürbar sein.

Der vorliegende Beitrag stellt ausgewählte Ergebnisse einer Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vor: Matthias Schneider, EU-Erweiterung – Folgen und Strategien für die Landwirtschaft (2002, Teil A: Spartenanalysen, 300 Seiten, http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=21628; Teil B: Gesamtschau, 200 Seiten, http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=21627, jeweils € 40,00, Download jeweils € 32,00; Bestellungen bitte an Christine Kautz, Tel. (+ +43 1) 798 26 01/282, Fax (+ +43 1) 798 93 86, E-Mail Christine.Kautz@wifo.ac.at). • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Weinberger • E-Mail-Adressen: Matthias.Schneider@wifo.ac.at, Dietmar.Weinberger@wifo.ac.at

Die Landwirtschaft gilt als einer der kritischen und sensiblen Bereiche der EU-Erweiterung. Die Schwierigkeiten resultieren primär aus den Besonderheiten und großen Unterschieden zwischen der Agrar- und Ernährungswirtschaft in Westeuropa und den Beitrittsländern in Ost-Mitteleuropa. Der Druck zum Abbau der Agrarprotektion und Öffnung der Märkte im Rahmen der WTO, die latente Tendenz zu Überschüssen auf den europäischen Märkten sowie enge Grenzen für den EU-Haushalt verschärfen die Problematik aus der Sicht der EU-Bauern.

FOLGEN DER ERWEITERUNG FÜR DIE AGRARMÄRKTE UND DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK

STAND DES BEITRITTSPROZESSES

Grundlage des Beitritts der Kandidatenländer ist der zum Zeitpunkt der Erweiterung geltende Vertrags- und Rechtsbesitzstand der Union (acquis communautaire). Im Zuge der Verhandlungen könnten zwar in besonders gerechtfertigten Fällen Übergangsmaßnahmen vereinbart werden; Ausnahmeregelungen werden aber von der EU dezidiert ausgeschlossen. Eine intensiviertere Heranführungsstrategie soll dazu beitragen, dass die Beitrittswerber den Besitzstand der Union in möglichst großem Umfang bereits vor dem Beitritt übernehmen können. Diese Grundposition gilt auch für die Agrarpolitik. In einer aktuellen Stellungnahme betont die Kommission, „. . . dass es längerfristig keine zweigleisige Agrarpolitik der EU, sondern nur eine einzige Gemeinsame Agrarpolitik für alle Mitglieder geben wird“ (Europäische Kommission, 2002B, S. 5ff).

Die „European Union Common Positions“ zum Kapitel Landwirtschaft wurden Anfang Juni 2000 im Rat beschlossen (*Europäische Kommission, 2000B*). Ende Jänner 2002 legte dann die Kommission ihre Vorschläge zu den noch offenen Fragen des Kapitels Landwirtschaft (insbesondere Produktionsquoten und Direktzahlungen) sowie zur Strukturpolitik und zur Finanzierung der Erweiterung vor (*Europäische Kommission, 2002A, 2002B, Fischler, 2002, Schreyer, 2002*). Die Beschlussfassung darüber im Rat steht noch aus.

DISKUSSIONEN UM PRODUKTIONSQUOTEN UND DIREKTZAHLUNGEN

Die den neuen EU-Ländern zustehenden Produktionsquoten und Prämienrechte sowie die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe in diesen Staaten sind zentrale, bisher offene Punkte im Kapitel „Landwirtschaft“ der Beitrittsverhandlungen. Erschwert und kompliziert werden die bevorstehenden Verhandlungen über diese wichtigen Themen durch die 2002/03 anstehende Zwischenrevision der GAP. Dort steht u. a. das weitere Schicksal sowohl der Produktionsquoten (insbesondere für Milch) als auch der Direktzahlungen (zeitliche Degression, eventuelle Modulation, gänzliches Auslaufen) zur Diskussion.

Die von den Beitrittswerbern deponierten Forderungen nach nationalen *Produktionsquoten* sind (wie in Verhandlungen üblich) hoch. Zum Teil liegen sie weit über der aktuellen Produktion bzw. Marktleistung dieser Länder. Die Vorschläge der Kommission für die EU-Verhandlungsposition (über die der Rat zu entscheiden hat) orientieren sich an der Produktion bzw. Marktleistung der letzten Jahre und liegen in der Regel weit unter den von den Transformationsländern deponierten Wünschen (*Europäische Kommission, 2002B*). Aus der Sicht der Landwirtschaft ist die Sicherung von Marktanteilen von zentraler Bedeutung. Ausreichende Produktionsquoten dürften deshalb wichtiger sein als hohe Direktzahlungen, deren langfristiger Fortbestand keineswegs gesichert ist.

Die EU hat ihre Einstellung zur Übertragung der *Direktzahlungen* im Rahmen der GAP auf die neuen Mitgliedsländer in den letzten Jahren modifiziert. In ihren aktuellen Vorschlägen für die EU-Verhandlungsposition von Ende Jänner 2002 bezeichnet die Kommission die Direktzahlungen als Teil des Besitzstandes der geltenden GAP, der den neuen Mitgliedsländern nicht dauerhaft verweigert werden kann. Sie befürwortet eine stufenweise Einführung während eines Übergangszeitraums von 10 Jahren, beginnend mit 25% im Jahr 2004, 30% 2005 und 35% 2006. Im Jahre 2013 sollen die Landwirte in den neuen EU-Ländern schließlich 100% der dann gültigen Direktbeihilfen erhalten (*Europäische Kommission, 2002B*). Agrarisch geprägte Beitrittswerber fordern, dass ihre Landwirtschaft nach dem Beitritt sofort

und im vollen Umfang Anspruch auf die Direktzahlungen aus EU-Kassen erhält.

AGRARPOTENTIAL DER ERWEITERTEN UNION

Der Beitritt der ostmitteleuropäischen Transformationsländer wird das Agrarpotential der Europäischen Union stärker erhöhen als die Einwohnerzahl. Die Übernahme der GAP verbessert die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe der neuen EU-Länder, ihre Einkommen steigen. Dies könnte das Angebot erhöhen und die Märkte der erweiterten Gemeinschaft belasten.

Der Beitritt aller 10 ostmitteleuropäischen Kandidatenländer zur EU wird die Einwohnerzahl der erweiterten Union und damit die Zahl der Verbraucher um rund 105 Mio. oder 28% erhöhen. Die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten würde (nach dem Stand von 2000) mehr als verdoppelt (+140%). Das natürliche landwirtschaftliche Produktionspotential wird um fast die Hälfte erweitert. Zugleich nimmt die Wirtschaftskraft der Union gemessen am BIP und damit die Basis für die Finanzierung der Gemeinsamen Politiken einschließlich der GAP um nur etwa 4½% zu. Für die fünf am weitesten fortgeschrittenen Transformationsländer (MOEL 5) oder auch die 8 derzeit aussichtsreichsten Beitrittswerber (MOEL 8) aus Ost-Mitteuropa sind die Relationen zwischen Agrarpotential, Inlandsmarkt und Wirtschaftsleistung ähnlich. Von Land zu Land ist die Situation allerdings unterschiedlich.

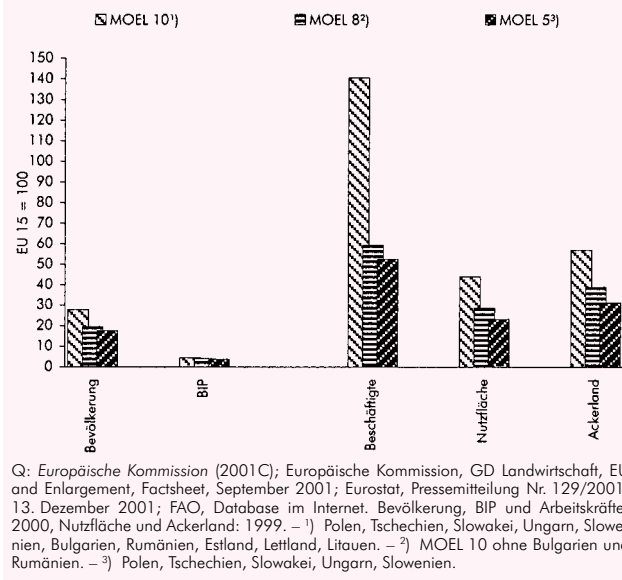
Das im Vergleich zur Bevölkerung hohe landwirtschaftliche Potential der Beitrittswerber aus Ost-Mitteuropa und ihre geringe Wirtschaftskraft sind der reale Hintergrund für die Ängste westeuropäischer Bauern, durch die Erweiterung der Union unter zusätzlichen Druck zu geraten.

WETTBEWERBSFÄHIGKEIT DER LANDWIRTSCHAFT DER BEITRITTSLÄNDER

Die Transformationsländer schöpfen derzeit ihr Agrarpotential nicht voll aus. Seine bessere Nutzung setzt eine ausreichende Konkurrenzfähigkeit sowie wirtschaftliche Anreize für die Produzenten voraus.

Die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft Ost-Mitteleuropas ist ein zentraler Punkt der vorliegenden Studie. Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft Ost-Mitteleuropas weisen demnach gegenüber Westeuropa sowohl Vorteile als auch Nachteile auf. Wichtige Stärken der Landwirtschaft der Transformationsländer sind reichlich und zu niedrigen Preisen bzw. Löhnen verfügbare Böden und Arbeitskräfte. Auch Betriebsmittel sind in Ost-Mittel-

Abbildung 1: Der Agrarsektor in Ost-Mitteleuropa und der EU



europa meist billiger. Diese Faktoren ermöglichen es Agrarbetrieben im Osten, trotz mäßiger Produktivität und schlechterer Kapitalausstattung zu niedrigeren Kosten zu erzeugen als in der EU 15. Die bisher meist geringe Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion, akuter Kapitalmangel und unterentwickelte agrarische Institutionen sowie eine schwierige Wirtschaftslage in den ländlichen Regionen sind Schwächen der ostmitteleuropäischen Landwirtschaft, die ihre Entwicklung hemmen und die Durchsetzung ihrer Interessen beeinträchtigen (siehe dazu im Detail *Schneider, 2002*).

Eine Zusammenschau der diskutierten Vor- und Nachteile ist naturgemäß schwierig. Derzeit kämpft die Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft Ost-Mitteuropas noch mit erheblichen Problemen. Etwa seit Mitte der neunziger Jahre erholt sie sich allerdings allmählich vom Transformationschock und kann ihre Marktposition stärken. Mittel- und längerfristig haben die meisten Transformationsländer die Chance, sich zu wettbewerbsfähigen Anbietern von Agrarwaren zu entwickeln und damit ihr Potential und ihre komparativen Vorteile in der Landwirtschaft besser zu nutzen.

GAP BRINGT DER LANDWIRTSCHAFT OST-MITTELEUROPAS VORTEILE

Die Übernahme der GAP, der gemeinsamen Strukturpolitik (und der anderen gemeinsamen Politiken) sowie die Teilnahme am erweiterten EU-Binnenmarkt schaffen für die Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft der Transformationsländer neue und im Allgemeinen günstigere ökonomische Rahmenbedingungen:

- Die Preise landwirtschaftlicher Erzeugnisse werden zum Teil steigen.

- Die vorgesehene schrittweise Zuerkennung der Direktzahlungen aus EU-Kassen wird die Position der Landwirtschaft zusätzlich, in einigen Produktionssparten sogar entscheidend stärken.
- Die Übernahme der EU-Strukturpolitik bringt den Betrieben der Transformationsländern weitere Vorteile. Die Investitionsförderung wird verbessert und voraussichtlich ausgeweitet.
- Die Landwirtschaft der neuen EU-Länder wird von den mit massiver EU-Hilfe forcierten Programmen für die Entwicklung des ländlichen Raumes profitieren. Besonders erwähnenswert sind neue (oder zumindest höhere) Beihilfen für Agrarbetriebe in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) und Prämien im Rahmen von Umweltprogrammen.
- Die Modernisierung und Umstrukturierung der Nahrungsmittelindustrie, der Vermarktungsorganisationen sowie der Landwirtschaft vorgelagerter Wirtschaftszweige wird intensiviert.
- Die Verringerung des Investitionsrisikos durch die EU-Mitgliedschaft und das derzeit brachliegende agrarische Potential stärken das Interesse in- und ausländischer Investoren an der Nahrungsmittelindustrie (zum Teil auch an der Landwirtschaft) der neuen EU-Länder. Dies fördert die Modernisierung und erleichtert den Zugang zu den westeuropäischen Märkten.

Die angeführten Maßnahmen erhöhen die Rentabilität der landwirtschaftlichen Erzeugung in den neuen EU-Ländern. Die Agrareinkommen steigen. Die Modernisierung und Umstrukturierung der Landwirtschaft wird gefördert, die Ausweitung der Produktion erleichtert. Dies stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Transformationsländer im Vergleich zu Westeuropa und erleichtert die bessere Nutzung der verfügbaren Potentiale.

Höhere Rentabilität, Einkommensvorteile, intensiviertere Förderungen und die Erleichterung des Zugangs zu Kapital werden die landwirtschaftliche Produktion in den neuen EU-Ländern stimulieren. Administrative Eingriffe könnten den Spielraum für Angebotssteigerungen begrenzen. Die Vorschläge der Kommission zielen in diese Richtung. Diese Strategie dürfte jedoch auf massiven Widerstand der Beitrittswerber stoßen, die ihre komparativen Vorteile in der Landwirtschaft nutzen wollen.

Ein steigendes Angebot in den neuen Mitgliedsländern könnte die Märkte der erweiterten Gemeinschaft mehr belasten und zugleich einen höheren Finanzierungsbedarf nach sich ziehen als die Europäische Kommission erwartet. Dies würde den Ruf nach neuen Reformen und Einschnitten in der EU-Agrarpolitik verstärken.

CHANCEN UND RISKEN DER ERWEITERUNG FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE LANDWIRTSCHAFT

AUSGANGSLAGE

Wegen der unmittelbaren Nachbarschaft zu Ost-Mitteleuropa sieht sich die österreichische Landwirtschaft im Zuge der Erweiterung in einer exponierten Lage. Die Situation der Bauern wird durch die oft zitierten Besonderheiten der heimischen Landwirtschaft erschwert: klein- und mittelbäuerliche Strukturen, ein hoher Anteil an im Nebenerwerb bewirtschafteten Betrieben sowie ein im Vergleich mit anderen EU-Staaten weit überdurchschnittlicher Anteil von Betrieben, die in benachteiligten Gebieten liegen und unter schwierigen natürlichen Bedingungen bewirtschaftet werden. Die Nachbarschaft zu den künftigen EU-Ländern sowie die genannten Besonderheiten lassen erwarten, dass die österreichische Landwirtschaft von der Erweiterung der Union und deren Folgen auf den Agrarmärkten besonders betroffen sein wird.

Die Nachbarschaft zu Ost-Mitteleuropa und die oft zitierten Besonderheiten lassen erwarten, dass die heimische Landwirtschaft von der Erweiterung besonders betroffen sein wird. Auf den Agrarmärkten ist mit Chancen und Risiken zu rechnen. Nach Produktgruppen und Marktsegmenten sind die Vor- und Nachteile unterschiedlich verteilt.

Österreichs Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie haben einige Stärken, allerdings auch empfindliche Schwächen. Zu den Stärken zählen gut ausgebildete und motivierte Bauern und Arbeitnehmer, eine meist hohe Qualität der Erzeugnisse sowie ein gutes Image im Inland und zum Teil auch im Ausland. Die schwierigen natürlichen Verhältnisse eines alpinen Landes, hohe Produktionskosten in der Landwirtschaft, Strukturprobleme in der Be- und Verarbeitung, eine unterentwickelte horizontale Kooperation sowie ein eklatanter Mangel an vertikaler Kooperation zwischen den landwirtschaftlichen Erzeugern sowie den Be- und Verarbeitern und Vermarktern von Agrarwaren sind empfindliche Schwächen, die die heimische Ernährungswirtschaft im internationalen Wettbewerb verwundbar machen.

BISHERIGE ERFAHRUNGEN MIT DER OST-ÖFFNUNG

Der österreichische Agraraußenhandel ist – über 10 Jahre nach Beginn der Liberalisierung und Transformation in Osteuropa – mehr denn je durch die jahr-

Abbildung 2: Entwicklung des Agrarhandels Österreichs mit Ost-Mitteleuropa

SITC 0, 1, 21, 22, 29 und 4



Q: Statistik Austria, WIFO-Datenbank. Stand März 2002. Ost-Mitteleuropa: Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland und Litauen.

zehntelange politische Ost-West-Teilung Europas und deren Folgen geprägt. Gemessen an der geographischen Nähe und den natürlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten ist der Handel mit den ostmitteleuropäischen Ländern unterentwickelt, das bestehende Potential wird derzeit nicht voll genutzt. Dies trifft insbesondere für die Importe Österreichs aus den östlichen Nachbarländern zu.

Die österreichische Ernährungswirtschaft erwirtschaftete seit Anfang der neunziger Jahre im Handel mit den 10 ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten vorerst mäßige und steigende Überschüsse. Um 1997 kehrte sich diese Tendenz um; bis zum Jahr 2000 fiel der Exportüberschuss auf nur mehr rund 50 Mio. € zurück. Diese Entwicklung wurde durch die allmähliche Erholung der Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie der MOEL vom „Transformationsschock“ geprägt; Handelskonzessionen der EU im Rahmen der „Europa-Abkommen“ wirkten in die gleiche Richtung.

Im Agrarexport Österreichs nach Ost-Mitteleuropa dominieren höherverarbeitete Nahrungsmittel und Getränke; importiert werden hingegen vorrangig Rohprodukte und geringverarbeitete Waren. Dies und ein erheblicher Anteil von der österreichischen Landwirtschaft nicht erzeugter Waren an den Exportüberschüssen weisen darauf hin, dass der zur Zeit noch leichte Vorteil Österreichs im Agrarhandel mit den EU-Beitrittswerbern aus Ost-Mitteleuropa primär der heimischen Nahrungs- und Genussmittelindustrie zugute kommt. Gemessen am Wert der in den Exporten und Importen enthaltenen und im Inland erzeugbaren landwirtschaftlichen Rohprodukte ist Österreich im Handel mit den 10 Beitrittskandidaten Nettoimporteur.

Wegen massiver staatlicher Eingriffe in den Agraraußenhandel und der Probleme der Ernährungswirtschaft Ost-Mitteleuropas im Zuge der Transformation erlauben die diskutierten Entwicklungen im Agrarhandel seit 1989 zwar nur bedingt Aussagen über Folgen der Erweiterung

Übersicht 1: Folgen der EU-Erweiterung auf den Märkten der österreichischen Landwirtschaft

		Getreide	Obst	Gemüse und Gartenbau	Wein	Rinder	Milch	Schweine	Eier und Geflügel
<i>Bedeutung in der österreichischen Landwirtschaft</i>									
Endproduktion Ø 1998/2000	Mio. €	238,05 ¹⁾	231,61	308,13	287,28	589,74	799,18	591,87	200,53
Anteil an der Endproduktion der Landwirtschaft	in %	6,5 ¹⁾	6,3	8,4	7,8	16,0	21,7	16,1	5,5
Betriebe in dieser Sparte	in 1.000 ²⁾	125,6	15,5	4,5	32,0	98,0	72,8	79,0	86,9 ³⁾
Selbstversorgungsgrad	in % ⁴⁾	106	58	64 ⁵⁾	95	139	114 ⁶⁾	104	76 ⁷⁾
<i>EU-Marktorganisation (Stand Reform 1999)</i>									
Nationale Quoten		Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Nationale Referenzmengen		Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Intervention		Wirksam	Wenig wirksam	Wenig wirksam	Wenig wirksam	Wenig wirksam	Wirksam	Keine	Keine
Flächenstilllegung		Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Marktordnungsbeihilfen		Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
<i>Protektionsgrad (PSE)</i>									
EU		Hoch	.	.	.	Sehr hoch	Sehr hoch	Unterdurchschnittlich	Unterdurchschnittlich
MOEL		Gering	.	.	.	Gering	Mittel	Überdurchschnittlich	Hoch
<i>Folgen der Erweiterung für die österreichische Landwirtschaft</i>									
Erzeugerpreise:	kurzfristig	-	.	(-)	.	.	.	.	.
	längerfristig	-	(-)	-	.	-	(-)	(-)	.
Marktanteile im Inland:	kurzfristig	(-)	(-)	(-)	(-)	.	(-)	.	.
	längerfristig	(-)	(-)	-	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Absatzchancen in MOEL:	kurzfristig	.	+	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	.
	längerfristig	.	(+)	.	+	.	(+)	(+)	.
Absatzchancen in der EU 15:	kurzfristig	(-)	.	.	.	.	.	.	.
	längerfristig	-	.	(-)	.	-	(-)	.	.
Diskussion um neue Reformen		Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein
Chancen und Risiken insgesamt		-	(+)	-	(+)	-	(-) ⁸⁾	.	.

+ . . . positiv, (+) . . . schwach positiv, (-) . . . schwach negativ, - . . . negativ. - ¹⁾ Die Bedeutung der Getreideerzeugung für die Länder wurde in der alten LGR durch die verwendete Methodik (Bundeshofkonzept) unterschätzt. - ²⁾ Getreide, Obst, Wein: 1999; Gemüse und Gartenbau: 1998; Rinder, Schweine, Geflügel: 2000; Milch: Milchlieferanten 1999/2000 (Q: Statistik Austria, AMA). - ³⁾ Nur Halter von Hühnern; Halter von anderem Geflügel 1999: 16.173. - ⁴⁾ Getreide, Obst, Gemüse, Wein: Ø 1997/98 bis 1999/2000; Rinder, Milch, Schweine, Geflügel: Ø 1998/2000 (Q: Statistik Austria). - ⁵⁾ Gemüse. - ⁶⁾ 2000, Fettbasis. - ⁷⁾ Geflügel; Eier: 81% (Ø 1998/2000). - ⁸⁾ Annahme: Das System nationaler Vermarktungsquoten und die Intervention bleiben im Wesentlichen erhalten.

für die österreichische Landwirtschaft. Trotzdem sind der zuletzt sinkende Exportüberschuss sowie die Warenstruktur im Agrarhandel mit den Transformationsländern bemerkenswert.

CHANCEN UND RISKEN AUF DEN MÄRKTEN

Die im Rahmen des vorliegenden Forschungsprojektes durchgeführten Branchenstudien zeigen, dass die Erweiterung den heimischen Produzenten sowohl Vorteile und Chancen als auch Nachteile und Risiken bringen wird. Nach Produktgruppen sind die prognostizierten Vor- und Nachteile – wie zu erwarten – unterschiedlich verteilt (Schneider, 2002).

Die hier präsentierten Überlegungen gehen in Anlehnung an die Strategiepapiere der Europäischen Kommission (2000A, 2001A) von folgenden technischen Annahmen aus:

- Die erste Erweiterungsrunde erfolgt frühestens im Jahr 2004 und könnte bis zu acht Bewerber aus Ost-Mitteleuropa umfassen; Bulgarien und Rumänien folgen später.
- Die vom Europäischen Rat von Berlin 1999 beschlossene GAP-Reform wird voll umgesetzt.
- Die neuen EU-Länder übernehmen mit dem Beitritt den „acquis communautaire“, einschließlich der

dann gültigen GAP. Für Direktzahlungen wird eine Einschleifregelung vereinbart.

Im Ackerbau müssen die heimischen Produzenten mit wachsendem Angebotsdruck aus den angrenzenden neuen EU-Ländern rechnen. Dies dürfte die Märkte belasten und die Preise drücken. Den Obst- und Weinbauern eröffnet die Erweiterung neue Absatzchancen. Für den Gemüse- und Gartenbau werden Marktanteilsverluste erwartet.

ACKERKULTUREN

Getreide ist das Leitprodukt des Ackerbaus in Ost- und Westeuropa. Österreich, die EU 15 und auch die 10 ostmitteleuropäischen Beitrittsländer erzeugen als Gruppe mehr Getreide als sie verbrauchen. Steigende Hektarerträge erhöhen zudem in beiden Regionen tendenziell die Überschüsse.

Die Übernahme der GAP wird die Getreidepreise in den Beitrittsländern in der Regel wenig verändern. Die Intervention wird jedoch die Märkte stabilisieren und die bisher in diesen Ländern üblichen Preisschwankungen beseitigen. Die Produzenten der Transformationsländer werden zudem von der EU-Strukturpolitik profitieren. Die derzeit noch offene Zuerkennung der EU-Flächenprämien würde die Rentabilität des Getreidebaus in den

Transformationsländern sprunghaft erhöhen. Die Hektarerträge sind meist niedrig und bieten Spielraum, die Produktion zu steigern. Die Stilllegung von Ackerland und/oder eine alternative Nutzung der Flächen könnte diese Tendenz dämpfen. Ein wachsender Angebotsdruck auf dem erweiterten Binnenmarkt dürfte neue Diskussionen um die EU-Getreidemarktordnung stimulieren.

Die österreichischen Getreidebauern müssen im Zuge der Erweiterung mit Angebotsdruck auf den Inlandsmärkten aus den angrenzenden neuen EU-Länder rechnen. Die Transformationsländer werden zudem den Wettbewerb auf den angestammten Exportmärkten (Italien) beleben. Die Erlöse der heimischen Getreideproduzenten lagen bisher in der Regel über dem Interventionspreis. Die Verschärfung des Wettbewerbs dürfte sie mehr als bisher in Richtung Interventionsniveau drücken. Von eventuellen Reformen der EU-Getreidemarktordnung wären die heimischen Produzenten mitbetroffen.

Die Ausgangslage im Bereich der Ölsaaten ist in Österreich und in Ost-Mitteuropa ähnlich der im Getreidebau. Der Markt für Zucker und Zuckerrüben zählt zu den am stärksten reglementierten Agrarmärkten der EU. Eine Übertragung der EU-Zuckermarktordnung auf die Transformationsländer wäre grundsätzlich ohne Störung des Binnenmarktes und damit auch ohne Folgen für die derzeitigen EU-Länder möglich. Die Bemessung der nationalen Quoten ist allerdings noch offen. Größere Preissteigerungen für Zucker und Zuckerrüben in den neuen EU-Ländern könnten Kritik provozieren.

OBSTBAU

Österreich ist Nettoimporteur von Obst. Äpfel, die wichtigste heimische Obstart, werden zunehmend für den Export produziert. Die natürlichen Voraussetzungen für Apfelmulturen sind insbesondere im Osten Österreichs günstig. Die Betriebe sind gut strukturiert, das Sortiment modern, die Vermarktung einschließlich der Exporte gut organisiert und effizient. Österreichische Tafeläpfel dominieren deshalb auf dem Inlandsmarkt und sind zugleich im Export einschließlich der Märkte in Ost-Mitteleuropa erfolgreich.

Die EU-Beitrittskandidaten haben zum Teil günstige natürliche Produktionsbedingungen für den Obstbau, Arbeitskräfte sind reichlich verfügbar und billig. Das wichtigste Produkt ist auch in Ost-Mitteleuropa der Apfel. Der Obstbau der Transformationsländer litt in den Jahren der Transformation schwer. Derzeit ist von den 10 Beitrittswerbern nur Ungarn Nettoexporteur von Obst; Bulgarien weist eine ausgeglichene Handelsbilanz auf, die anderen Länder sind Nettoimporteure. Die für die kommenden Jahre erwartete günstige Wirtschaftsentwicklung wird die Nachfrage nach Frischobst in Ost-Mitteleuropa stimulieren; zugleich werden die Verbraucher anspruchsvoller. Die Obsterzeuger und Vermarkter

der Transformationsländer dürften die steigenden Ansprüche zumindest kurz- und mittelfristig kaum voll erfüllen können. Damit bleibt Ost-Mitteleuropa ein interessanter und wachsender Markt für ausländisches Qualitätsobst.

Vor diesem Hintergrund lässt die Erweiterung für den österreichischen Obstbau mehr Vorteile als Nachteile erwarten. Die Exporte von Frischobst (insbesondere Tafeläpfel) könnten steigen. Die heimischen Produzenten und Vermarkter werden allerdings nur dann die Absatzchancen in Ost-Mitteleuropa nutzen können, wenn sie ihren Wettbewerbsvorsprung gegenüber den lokalen Anbietern halten und der internationalen Konkurrenz gewachsen sind. Mit besonders arbeitsintensiven Obstarten (Beeren, Kirschen, Weichseln, Zwetschken usw.), mit qualitativ schwächerer Ware für das Billigsegment des Frischmarktes sowie mit Industrieobst und Verarbeitungserzeugnissen werden allerdings Anbieter aus den Transformationsländern künftig stärker auf den österreichischen Markt drängen als bisher.

GEMÜSE- UND GARTENBAU

Der Gemüse- und Gartenbau ist in einer wesentlich schwierigeren Position als der Obstbau. Die heimischen Produzenten hat die Öffnung gegenüber dem EU-Binnenmarkt 1995 schwer getroffen. Die Zahl der Gartenbaubetriebe und die gärtnerisch genutzte Fläche sind seither rückläufig. Die hohe Importquote ist weiter gestiegen.

Auch für den Gemüse- und Gartenbau haben die EU-Beitrittswerber aus Ost-Mitteleuropa dank der günstigen natürlichen Bedingungen und der reichlich verfügbaren und billigen Arbeitskräfte gute Voraussetzungen. Nach Einbußen im Zuge der Transformation ist die Erzeugung derzeit meist auf den Inlandsmarkt konzentriert. Produktivität und Qualität der Erzeugnisse sind mäßig. Die Vermarktung kann die Ansprüche des modernen Handels nur zum Teil erfüllen. Kapitalmangel behinderte bisher die Modernisierung. Das hohe Potential und niedrige Kosten sind die Stärken der Gemüse- und Gartenbaubetriebe in Ost-Mitteleuropa.

Nach der Marktöffnung können die neuen EU-Länder ihre Wettbewerbsvorteile besser nützen. Förderungen aus den EU-Strukturfonds werden diese Tendenz stärken. Wegen der Nähe zu den heimischen Absatzzentren im Osten des Landes wird die Konkurrenz in Österreich besonders spürbar sein. Andererseits werden die Verbraucher in den Beitrittsländern anspruchsvoller und wählerischer; dies schafft Spielraum für zusätzliche Importe. Die Analysen lassen erwarten, dass der österreichische Gemüse- und Gartenbau insgesamt Marktanteile im Inland an die neuen EU-Länder verlieren wird und diese Einbußen nur zu einem kleineren Teil durch vermehrte Exporte ausgleichen kann.

WEINBAU

In Österreich werden jährlich rund 2,4 Mio. hl Wein gekeltert, mit erheblichen Schwankungen von Jahr zu Jahr. Dies entspricht knapp dem Inlandsverbrauch. Der Weinkonsum ist in der EU und auch in Österreich der Menge nach rückläufig und verlagert sich zu höheren Qualitäten. Diese Tendenz erzwang eine Rücknahme der Rebflächen.

Von den 10 ostmitteleuropäischen Beitrittskandidaten sind nur Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Slowenien traditionelle und bedeutende Weinproduzenten; in der Slowakei und in Tschechien bleibt die Erzeugung weit unter dem Inlandsverbrauch. Bulgarien und Ungarn erzeugen große Mengen für den Export, auch nach Westeuropa. Der Weinkonsum ist in den meisten Transformationsländern, insbesondere in jenen ohne eigenen Weinbau, niedrig. Mit steigenden Einkommen wird die Nachfrage wachsen; zugleich werden die Konsumenten anspruchsvoller und wählerischer. Dies eröffnet Anbietern aus den westeuropäischen Weinbauregionen neue Absatzchancen. Davon könnte auch der österreichische Weinbau profitieren. Zugleich werden die traditionellen ostmitteleuropäischen Weinexporteure mit preiswerten Angeboten den Druck auf den westlichen Markt (vor allem über die Einzelhandelsketten) erhöhen.

RINDERWIRTSCHAFT

Die Rinderhaltung ist der gewichtigste Produktionszweig der österreichischen Landwirtschaft. Rund 40% aller agrarischen Betriebe halten Rinder. In den alpinen Grünlandregionen ist die Rinderhaltung besonders bedeutsam. Neben ihrem ökonomischen Gewicht sind Rinder für die Pflege und Erhaltung der alpinen Kulturlandschaft unentbehrlich. In der heimischen Rinderhaltung dominieren Zweinutzungsrasen, d. h. Milch und Rindfleisch fallen – in gewissen Grenzen – als Kuppelprodukte an.

Für die Rinderproduzenten bringt die Erweiterung kurzfristig keine größeren Schwierigkeiten. Langfristig müssen sie mit Marktanteilsverlusten an die allmählich erstarkende Konkurrenz aus Ost-Mitteuropa rechnen. Die Folgen für die Milchbauern hängen vor allem vom weiteren Schicksal des EU-Milchmarktregimes ab.

Die österreichische Rinderproduktion, d. h. die Erzeugung von Schlacht-, Nutz- und Zuchtrindern sowie Kälbern, ist in hohem Maße exportorientiert. Etwa die Hälfte aller produzierten Rinder werden (zumeist in Form von Rindfleisch) ins Ausland verkauft, insbesondere nach Italien. Hohe Kosten durch kleinbetriebliche Strukturen, geringe Spezialisierung und eine mäßige Produk-

tivität in der Rinderhaltung, Strukturprobleme in der Be- und Verarbeitung und Vermarktung sowie eine unterentwickelte Kooperation schwächen die Wettbewerbsposition der heimischen Produzenten.

Die meisten ostmitteleuropäischen Beitrittsländer sind traditionell Exporteure von Rindern. Der Anpassungsschock im Zuge der Transformation traf ihre Rinderwirtschaft besonders hart. Die Herden wurden dezimiert, Ställe und Verarbeitungsanlagen mussten zum Teil stillgelegt werden. Trotz dieses Niedergangs und aktueller Probleme sind die meisten Beitrittsländer wettbewerbsstarke Rinderproduzenten. Ihr sehr niedriges Schutz- und Stützniveau belegt dies.

Die Folgen der GAP für die Produktion und die Märkte der neuen EU-Länder werden vor dem Hintergrund der geltenden EU-Rindermarktordnung primär von der Zuerkennung der hohen EU-Rinderprämien an die Produzenten der Beitrittsländer bestimmt. Ihre Rinderpreise dürften im Durchschnitt nur wenig steigen (weil die EU ihre administrativen Preise bis 2002 um 20% gekürzt hat). Die EU-Strukturpolitik bringt ihnen wichtige Vorteile. Die volle Zuerkennung der EU-Prämien ab dem Beitritt würde die Rentabilität der Rinderproduktion in den Beitrittsländern wesentlich, zum Teil sogar sprunghaft verbessern und einen zügigen Wiederaufbau der Herden stimulieren.

Die Entscheidung über die Zahlung der EU-Prämien in den Beitrittsländern ist noch offen. Die von der Kommission vorgeschlagene Einschleifregelung brächte die vollen Vorteile der GAP erst einige Zeit nach dem Beitritt zum Tragen. Die Rinderhalter der Transformationsländer werden allerdings auch in diesem Szenario ihre Chancen als wettbewerbsfähige Anbieter zu nützen trachten. Die Märkte würden jedoch erst mit einiger Verzögerung belastet. Steigende Überschüsse dürften die Diskussion um neue Reformen der EU-Rindermarktordnung beleben.

Für die österreichischen Rinderhalter lässt die Erweiterung kurzfristig keine größeren Probleme erwarten. Mittel- und längerfristig laufen sie allerdings Gefahr, Marktanteile an die allmählich erstarkende Konkurrenz aus Ost-Mitteuropa zu verlieren. Neue Reformen der Rindermarktordnung könnten die Lage der heimischen Produzenten weiter erschweren.

MILCHWIRTSCHAFT

Schwierig ist die Situation auch in der Sparte Milch, dem bedeutendsten Produkt der österreichischen Landwirtschaft. Die heimische Milchwirtschaft weist Schwächen in der Erzeugung, Verarbeitung und in der Vermarktung auf, die ihre Kosten erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen.

Die meisten Beitrittsländer haben gute Voraussetzungen für die Milchviehhaltung; viele sind traditionell Export-

teure von Molkereiprodukten. Der Transformationschock traf allerdings ihre Milchwirtschaft besonders schwer. Die Nachfrage brach ein, die Herden wurden dezimiert.

Die Übernahme der GAP macht die Milcherzeugung in den Beitrittsländern wieder rentabel. Ohne administrative Beschränkungen würde daraufhin die Milcherzeugung steigen. Das hohe ungenützte Potential bietet genügend Spielraum zur Expansion. Damit gerieten auch die Märkte der erweiterten Gemeinschaft unter Druck.

Die EU begrenzt derzeit das Milchangebot durch nationale Quoten. Aller Voraussicht nach wird das geltende EU-Milchmarktregime auf die Beitrittsländer übertragen. Dies macht es grundsätzlich möglich, die Folgen der Erweiterung administrativ zu kontrollieren. Zumindest längerfristig werden allerdings die Transformationsländer bestrebt sein, ihre Wettbewerbsvorteile in der Milcherzeugung auf dem erweiterten Binnenmarkt zu nutzen. Dies lässt neue Diskussionen um die Milchmarktordnung und einen wachsenden Angebotsdruck erwarten.

Die Folgen der Erweiterung für die österreichische Milchwirtschaft hängen primär vom weiteren Schicksal der EU-Milchmarktordnung und vom Verhandlungsergebnis ab. Solange das geltende Milchmarktregime mit einer straffen Angebotskontrolle über nationale Quoten und der Interventionsregelung hält, wird die heimische Milchwirtschaft von der Erweiterung nur mäßig betroffen sein. Fallen diese Kernelemente der EU-Milchmarktordnung oder wird ihre Wirksamkeit durch das Verhandlungsergebnis ausgehöhlt, dann wären für die österreichische Milchwirtschaft und die Milchbauern ernste Probleme zu erwarten. Sie müssten mit Marktanteilsverlusten, verbunden mit Preisdruck rechnen.

SCHWEINEWIRTSCHAFT

Schweine zählen zu den wichtigsten Produkten der österreichischen Landwirtschaft. Die heimische Schweinewirtschaft ist klein strukturiert, die Kooperation ist mäßig entwickelt, das weltweit erfolgreiche Modell des straffen vertikalen Verbundes über die gesamte Wertschöpfungskette zeichnet sich bestenfalls in Ansätzen ab. Dies schwächt die Position der österreichischen Produzenten im europäischen Wettbewerb.

Die meisten Beitrittsländer (insbesondere Ungarn und Polen) sind traditionell Exporteure von Schweinefleisch. Sie haben eine günstige Futterbasis und ein großes Potential, das zur Zeit nicht voll genutzt wird. Ein im Vergleich mit anderen Agrarprodukten hoher Protektionsgrad und hohe Preise, veraltete Anlagen und niedrige Produktivität sind Hinweise auf eine derzeit schwache Konkurrenzfähigkeit der Transformationsländer in der Schweinefleischerzeugung.

Die Übernahme der GAP wird die Erzeugerpreise und die Rentabilität der Schweinehaltung in den neuen EU-

Ländern wenig verändern; leichte Einbußen sind möglich. Dies dürfte die Produktion vorübergehend dämpfen; die Nachfrage wird mit steigenden Realeinkommen wachsen. Auf dem erweiterten EU-Binnenmarkt würde dies die Position der Schweinewirtschaft der EU 15 verbessern.

Die Schweine- und Geflügelhalter haben seit dem EU-Beitritt Marktanteile an Konkurrenten aus Westeuropa verloren. Diese Tendenz dürfte auf absehbare Zeit anhalten. Die Erweiterung ist hierfür mittelfristig von untergeordneter Bedeutung. Die Forst- und Holzwirtschaft agiert traditionell auf offenen Märkten und ist von der Erweiterung kaum betroffen.

Langfristig haben die Transformationsländer die Chance, die Mängel in der Produktion und in der Organisation ihrer Schweinewirtschaft zu beheben und zu den internationalen Trends in diesem Sektor aufzuschließen. Gelingt ihnen dies, dann könnten sie ihre Standortvorteile und ihr Potential besser nutzen und werden so zu ernstesten Konkurrenten auf den europäischen Märkten. Die Modernisierung und Reorganisation der ostmitteleuropäischen Schweinewirtschaft braucht allerdings einige Zeit, Kapital und engagierte Unternehmer.

Für die österreichische Schweinewirtschaft lässt die Erweiterung kurz- und mittelfristig keine besonderen Probleme erwarten. Längerfristig werden die Fortschritte der heimischen Produzenten in der Neustrukturierung des Sektors im Verhältnis zu den Erfolgen der neuen EU-Länder über eventuelle Verschiebungen der Marktposition entscheidend.

GEFLÜGELWIRTSCHAFT

Die österreichische Geflügelwirtschaft hat in den letzten Jahren sowohl in der Sparte „Eier“ als auch in der Geflügelmast Marktanteile verloren. Dieser Trend dürfte mittelfristig anhalten. Die bevorstehende EU-Erweiterung ist hierfür von untergeordneter Bedeutung.

Die Probleme der österreichischen *Eierwirtschaft* wurden im Zuge des EU-Beitritts deutlich. Seither sinkt die Produktion von Eiern. Die leicht sinkende Inlandsnachfrage wird zunehmend durch Importe (primär aus EU-Ländern) gedeckt, der Selbstversorgungsgrad mit Eiern verringerte sich seit 1994 um mehr als 10 Prozentpunkte (2000: 77%).

Die Eierproduktion der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer zeigt eine ausgeprägt duale Struktur: Großen Produktionseinheiten steht eine Vielzahl kleiner und kleinster Legehennenhalter gegenüber, die primär für den Eigenbedarf und für lokale Märkte erzeugen. Die Futtergrundlage ist in Ost-Mitteuropa meist günstig;

Gleiches gilt für Verfügbarkeit und Kosten des Faktors Arbeit. Ein hoher Protektionsgrad, hohe Eierpreise und eine zum Teil niedrige Produktivität deuten auf eine derzeit schwache Wettbewerbsfähigkeit der Transformationsländer in der Eierproduktion hin. Niedrige Qualitäts-, Tierschutz- und Umweltstandards weisen in die gleiche Richtung.

Die Übernahme der GAP wird aus heutiger Sicht die Eierpreise in den neuen EU-Ländern drücken. Zugleich steigen die Anforderungen an die Hygiene sowie an den Tier- und Umweltschutz. Dies dürfte die Produktion zumindest kurzfristig dämpfen. Langfristig werden sich die Transformationsländer bemühen, ihre Standortvorteile und ihr Potential auch für die Eierproduktion zu nutzen.

In Österreichs Eierwirtschaft dürften in den nächsten Jahren die zuletzt beobachteten Trends anhalten: Produktionsrückgang und Importausweitung werden die Eigenversorgung weiter drücken. Die heimischen Produzenten werden wie schon bisher Marktanteile primär an Konkurrenten aus den derzeitigen EU-Ländern verlieren. Anbieter aus den Transformationsländern dürften auf absehbare Zeit nur dann spürbar zum Zug kommen, wenn sie Kostenvorteile durch niedrigere Standards lukrieren und damit ausländische Investoren anziehen können.

Die österreichischen *Geflügelmäster* konnten in den letzten Jahren ihre Erzeugung zwar weiter erhöhen. Das inländische Angebot hielt allerdings mit der dynamisch steigenden Nachfrage nicht Schritt. Die Einfuhr gewann an Gewicht, der Selbstversorgungsgrad war rückläufig (2000: 76%). Ein namhafter Teil der Importe kommt aus Osteuropa, insbesondere aus Ungarn.

Die Beitrittswerber aus Ost-Mitteuropa sind traditionell Exporteure von Geflügel. Insbesondere Ungarn und Polen haben reiche Exporterfahrung, auch auf den westeuropäischen Märkten. Die meisten Transformationsländer haben günstige Produktionsbedingungen (gute Futterbasis, billige Arbeitskräfte). Hohe Preise für Geflügelfleisch weisen jedoch auf niedrige Produktivität hin. Zudem sind die Qualitäts-, Tierschutz- und Umweltstandards im Vergleich zur EU in der Regel niedriger.

Die Übernahme der GAP wird aus heutiger Sicht die Erzeugerpreise in den meisten Transformationsländern etwas drücken. Die Hygiene-, Tierschutz- und Umweltstandards werden steigen. Dies könnte die Erzeugung von Schlachtgeflügel kurzfristig dämpfen und die Nachfrage (gemeinsam mit dem Anstieg der Realeinkommen) beleben. Längerfristig werden die Transformationsländer daran interessiert sein, ihre Standortvorteile und ihre Ressourcen auch im Wege der Geflügelmast zu nutzen.

Gleich der Eierproduktion, dürften auch in der Erzeugung von Geflügelfleisch in Österreich in den kommenden Jahren die bisher beobachteten Entwicklungen anhalten, d. h. Importe werden weiter an Bedeutung ge-

winnen. Anbieter aus den Transformationsländern, insbesondere aus Ungarn, werden stärker auf den Markt drängen und voraussichtlich ihre Position ausbauen können.

FORST- UND HOLZWIRTSCHAFT

Österreich zählt zu den walddreichsten Ländern Europas. Die Holzverarbeitende Industrie ist modern, wettbewerbsstark und traditionell exportorientiert. Insgesamt ist Österreich Nettoexporteur von Holz und Erzeugnissen daraus. Neben dem heimischen Rohholzaufkommen werden erhebliche Mengen an Rundholz zur Weiterverarbeitung importiert, ein großer Teil davon aus Ost-Mitteuropa. Anders als die meisten wichtigen Zweige der Landwirtschaft agiert die Forst- und Holzwirtschaft traditionell auf offenen, nicht reglementierten Märkten.

Im Handel mit den ostmitteleuropäischen Beitrittswerbern (ausgenommen Slowenien) ergibt sich ein erheblicher Importüberschuss. Insbesondere aus Tschechien und aus der Slowakei werden beachtliche Mengen Rundholz eingeführt. Vor diesem Hintergrund lässt die Erweiterung keine besonderen Veränderungen oder Probleme für die heimische Forstwirtschaft (und Holzindustrie) erwarten.

FOLGEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT

MARKTANTEILE

In der Mehrzahl der näher analysierten Produktionszweige überwiegen aus der Sicht der österreichischen Landwirtschaft die Probleme und Risiken die zu erwartenden Vorteile und Chancen der Erweiterung. Die im Rahmen der Marktanalysen diskutierten Potentiale sowie Stärken und Schwächen der Produzenten in Ost-Mitteuropa gegenüber Österreich lassen auf mittlere und längere Sicht für die heimische Landwirtschaft per Saldo den Verlust von Marktanteilen erwarten.

Per Saldo lassen die Analysen auf mittlere und längere Sicht für die österreichische Landwirtschaft den Verlust von Marktanteilen verbunden mit Preisdruck erwarten. Dies schmälert die Einkommenschöpfung aus der Landwirtschaft und stimuliert den Agrarstrukturwandel.

Die Öffnung der Märkte gegenüber den neuen EU-Ländern aus Ost-Mitteuropa wird eine Zunahme der Importe von Agrarwaren zur Folge haben. Der daraus resultierende Druck auf die österreichischen Märkte (und die Konkurrenz der Transformationsländer auf traditionellen österreichischen Exportmärkten) wird vorerst eher mäßig sein und primär im unteren Qualitäts- und Preissegment spürbar werden. Mittelfristig wird der Ange-

botsdruck aus den Beitrittsländern allerdings wachsen. Zugleich erleichtert die Erweiterung den heimischen Produzenten den Zugang zu den Märkten der neuen EU-Länder und bietet ihnen dort neue Absatzchancen. Die anfangs gesteigerten österreichischen Ausfuhren dürften aber – anders als die Importe aus diesen Ländern nach Österreich – mittel- und längerfristig zum Teil wieder durch das inländische Angebot zurückgedrängt werden oder zumindest nicht stärker steigen. Per Saldo resultieren daraus die erwähnten Marktanteilsverluste für die österreichische Landwirtschaft.

In den Branchenanalysen (Schneider, 2002) wird darauf hingewiesen, dass sich die Agrar- und Nahrungsmittelmärkte zunehmend differenzieren. Dies gilt auch für Ost-Mitteleuropa. Die prognostizierten raschen Einkommenszuwächse (und die bestehenden Einkommensunterschiede) werden diese Tendenz in den Transformationsländern verstärken. Qualitativ hochwertige landwirtschaftliche Erzeugnisse und höherverarbeitete Nahrungsmittel könnten in der wachsenden Gruppe zahlungskräftiger und anspruchsvoller Verbraucher in Ost-Mitteleuropa neue Abnehmer finden. Dies könnte auch für bestimmte Bio-Waren (wie Molkereiprodukte oder Rindfleisch) gelten, in deren Erzeugung Österreich komparative Vorteile hat. Diese Absatzchancen sollten von der heimischen Ernährungswirtschaft offensiv genützt werden. Sie ändern allerdings wenig an den diskutierten Grundtendenzen auf den analysierten Agrarmärkten.

Die GAP sieht derzeit für eine Reihe landwirtschaftlicher Erzeugnisse nationale Quoten und „Referenzmengen“ vor. Dieses Instrumentarium könnte – falls und solange es wirksam eingesetzt wird – die in einigen Bereichen im Zuge der Erweiterung prognostizierten Marktanteilsverluste der österreichischen Landwirtschaft verhindern oder zumindest dämpfen.

Für die heimische Landwirtschaft wirkt erschwerend, dass wegen der ähnlichen natürlichen Verhältnisse ihre Produktpalette jener der benachbarten EU-Beitrittsländer weitgehend gleicht. Komplementäre Produkte, die einen Handel mit Agrarwaren zum beiderseitigen Vorteil begünstigen könnten, sind nur in geringem Umfang anzutreffen.

AGRARPREISE

Auf einigen Agrarmärkten wird das Angebot aus den neuen EU-Ländern schon kurz nach der Marktöffnung (falls diese vorgezogen wird, schon früher) spürbar werden und die Preise tendenziell drücken. Beispiele sind Getreide sowie bestimmte Gemüse- und Gartenbauerzeugnisse. Dieser Druck wird anfangs vornehmlich im unteren Qualitätssegment und im Bereich der Verarbeitungsware spürbar sein. Mit zunehmender Erholung der Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie der Transformationsländer wird deren Liefer- und Wettbewerbsfä-

higkeit steigen; parallel dazu erhöht und verbreitert sich der Angebots- und damit der Preisdruck auf den westeuropäischen und auch den österreichischen Märkten. Unter anderem dürfte der Rindermarkt miterfasst werden.

Die EU-Marktordnungen sehen für einige Produkte eine teils mehr, teils weniger wirksame Intervention zur Preisstützung und Stabilisierung der Märkte vor. Die Handhabung der Intervention wird die Folgen der Erweiterung für die österreichische Landwirtschaft mit beeinflussen.

UMSÄTZE UND ERTRÄGE

Verluste an Marktanteilen und Preisdruck bedeuten Umsatz- und Ertragseinbußen für die Bauern. Dies schmälert die Einkommenschöpfung aus der Landwirtschaft. Eine nähere Quantifizierung der diskutierten Marktanteilsverschiebungen und der Preiseffekte der Erweiterung und damit auch von deren Folgen für Umsätze und Erträge der österreichischen Bauern ist derzeit wegen der vielen offenen Fragen und Unsicherheiten schwierig und riskant und wurde deshalb hier unterlassen.

Die per Saldo prognostizierten Einbußen der österreichischen Landwirtschaft im Zuge der Erweiterung sind allerdings nicht schicksalhaft vorgegeben. Die tatsächlichen Ergebnisse können (in gewissen Grenzen) durchaus beeinflusst und gestaltet werden: von den landwirtschaftlichen Produzenten selbst, von ihren Organisationen und nicht zuletzt von der Wirtschaftspolitik. Konkrete Ansätze und Anregungen hierfür werden im Band „Teil A: Spartenanalysen“ der vorliegenden WIFO-Studie (Schneider, 2002) diskutiert.

ABLAUF DER ANPASSUNGSPROZESSE

Wie oben angesprochen, werden die Effekte der Erweiterung auf den landwirtschaftlichen Absatzmärkten in der Regel nicht sofort und in vollem Ausmaß, sondern allmählich wirksam werden. Die von der Europäischen Kommission angestrebte schrittweise Marktöffnung noch vor dem Beitritt der Kandidatenländer fördert Vorzieheffekte. Andererseits könnten Probleme einer wirksamen Umsetzung der EU-Standards insbesondere im Bereich des Gesundheitsschutzes die volle Öffnung der EU-Märkte für Anbieter aus den Transformationsländern da und dort verzögern. Insbesondere benötigen Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie der beitretenden ostmitteleuropäischen Länder einige Zeit, um auf die durch die GAP veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren und ihre Standortvorteile voll zu nützen.

EU-ERWEITERUNG UND AGRAR-STRUKTURWANDEL

Die Entwicklung des Agrarsektors in den kommenden Jahren wird von vielen ökonomischen und sozialen Faktoren beeinflusst; die anstehende Erweiterung ist nur ei-

ner davon. Zudem sind viele Fragen dazu offen. Dies erschwert Aussagen über die Folgen der Erweiterung für den Agrarstrukturwandel.

Wie oben ausgeführt, sind von der EU-Erweiterung für die österreichische Landwirtschaft mittel- und längerfristig per Saldo Marktanteilsverluste sowie Preis- und Ertragsdruck zu erwarten. Treffen diese Prognosen zu, dann wird dadurch ceteris paribus die Einkommenschöpfung aus der Agrarwirtschaft verringert. Die Einkommensposition der Bauern gegenüber anderen Berufsgruppen verschlechtert sich. Nach den bisherigen Erfahrungen stimuliert dies die Abwanderung aus der Landarbeit und den agrarischen Strukturwandel generell solange, bis ein neues dynamisches Gleichgewicht erreicht ist.

Nach Ansicht des WIFO werden auf kurze und mittlere Sicht die realen Folgen der angestrebten Erweiterung für die heimische Land- und Forstwirtschaft und deren Einschätzung durch die Bauern (letzteres ist für die Entscheidungen der bäuerlichen Familien bedeutsam) an die durch den EU-Beitritt Österreichs und die Uruguay-Runde des GATT in der bäuerlichen Bevölkerung genährten Befürchtungen nicht heranreichen. Damit werden auch die Auswirkungen der Erweiterung auf den Agrarstrukturwandel kurz- und mittelfristig hinter jenen der eigenen EU-Integration zurückbleiben. Längerfristig wird allerdings die Aufnahme der ostmitteleuropäischen Transformationsländer in die Union die heimische Agrarwirtschaft nachhaltiger prägen als die Mitgliedschaft in der EU 15.

Grob geschätzt könnte die Abwanderung aus der Landarbeit durch die Erweiterung (unter den oben diskutierten Annahmen und Erwartungen) vorübergehend um etwa 1 (bis höchstens 1½) Prozentpunkte jährlich beschleunigt werden. In der österreichischen Land- und Forstwirtschaft sind derzeit (2000) nach Berechnungen und Schätzungen des WIFO rund 140.700 Personen hauptberuflich (gemäß Definition der Volkszählung 1991) beschäftigt. Eine Beschleunigung der Abwanderung aus der Landarbeit um 1 bis 1½ Prozentpunkte würde bedeuten, dass die Zahl der so definierten agrarischen Arbeitskräfte in ganz Österreich vorübergehend um rund 1.400 bis 2.100 jährlich rascher sinkt als ohne Erweiterung. Die Beschleunigung dürfte sich primär durch eine Verringerung der Berufseintritte in die Agrarwirtschaft und zu einem geringeren Teil durch zusätzliche Berufswechsler ergeben. Die Erweiterung dürfte auch die Anpassung und Neuausrichtung der agrarischen Betriebs- und Produktionsstrukturen beschleunigen.

Ein aufnahmefähiger Arbeitsmarkt erleichtert diesen Anpassungsprozess; hohe Arbeitslosigkeit und das Fehlen von alternativen Einkommensmöglichkeiten (insbesondere in den ländlichen Gebieten) erschweren ihn. Wird die Abwanderung aus der Landarbeit durch ungünstige Rahmenbedingungen behindert, so entsteht ein Rück-

stau. Dies schwächt die Einkommensposition der Bauern, die Disparität zu anderen Bevölkerungsgruppen wird weiter.

Die Auswirkungen der Erweiterung auf den Agrarstrukturwandel werden sich nicht nur im Ausmaß, sondern auch in der zeitlichen Abfolge von den Effekten des EU-Beitritts 1995 und der Übernahme der GAP unterscheiden. Aus heutiger Sicht ist nur – wenn überhaupt – mit geringen Vorzieheffekten zu rechnen. Nach der Erweiterung dürfte dann der prognostizierte allmählich wachsende Markt- und Einkommensdruck den agrarischen Strukturwandel stimulieren.

LAGE DER LÄNDLICHEN REGIONEN

Der Druck auf die Landwirtschaft wird in den Ostgrenzgebieten besonders spürbar werden, weil diese überdurchschnittlich agrarisch geprägt sind. Ein Zusammentreffen von erhöhtem Anpassungsbedarf in der Landwirtschaft mit Problemen für Gesamtwirtschaft und Arbeitsmarkt dieser Gebiete ist nicht auszuschließen. Dieses Szenario erfordert besondere Beachtung seitens der Wirtschaftspolitik.

Der von der EU-Erweiterung erwartete zusätzliche Anpassungsbedarf in der Landwirtschaft wird in den stärker agrarisch geprägten Gebieten besonders spürbar sein. Es sind dies primär die Ostgrenzregionen, vom Mühl- und Waldviertel über das Weinviertel und das Burgenland bis zur Südoststeiermark und dem südlichen Kärnten.

Eine dynamische Wirtschaft und ein aufnahmefähiger Arbeitsmarkt erleichtern im Zuge der Erweiterung notwendige Strukturanpassungen in der Agrarwirtschaft. Problematisch wäre ein Zusammentreffen von erhöhtem Anpassungsdruck auf die Bauern mit Problemen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt der ländlichen Gebiete. Aktuelle Analysen des WIFO schließen dieses Szenario für die Ostgrenzregionen zumindest nicht aus (Mayerhofer – Palme, 2001A, 2001B). Dies erfordert und rechtfertigt die sorgfältige Beachtung dieser Gebiete durch die Wirtschaftspolitik.

Die besondere Situation der Ostgrenzgebiete im Zuge der Erweiterung und die Notwendigkeit, diese Regionen für die Integration zu stärken, sind grundsätzlich anerkannt. Die Europäische Kommission (2001B) legte im Juli 2001 über Ersuchen des Europäischen Rates einen Vorschlag für Maßnahmen der Gemeinschaft zugunsten der Grenzregionen vor. Dieser Aktionsplan hat allerdings die Erwartungen nicht erfüllt. Die laufende Diskussion über die Finanzierung der Erweiterung bietet die

Gelegenheit, die aktive Vorbereitung der EU-Grenzregionen zu den Beitrittswerbern aus Ost-Mitteuropa für die Erweiterung neuerlich zu thematisieren.

LITERATURHINWEISE

Buckwell, A., Tangermann, St., „The CAP and Central and Eastern Europe“, in Ritson, C., Harvey, D. R. (Hrsg.), *The Common Agricultural Policy*, CAB International, 2. Ausgabe, 1997.

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), *Transition Report 1999*, London, 1999.

Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), *Transition Report 2000*, London, 2000.

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 Document*, Brüssel, 1998.

Europäische Kommission (2000A), *Strategiepapier zur Erweiterung*, Brüssel, 8. November 2000.

Europäische Kommission (2000B), *European Union Common Positions, Chapter 7: Agriculture*, Brüssel, 7. Juni 2000.

Europäische Kommission (2001A), *Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel, 13. November 2001.

Europäische Kommission (2001B), *Communication on the Impact of Enlargement on Regions Bordering Candidate Countries. Community Action for Bordering Regions*, Brüssel, 25. Juli 2001.

Europäische Kommission (2001C), *Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte (der 13 assoziierten Länder) auf dem Weg zum Beitritt. 13 Länderberichte*, Brüssel, 13. November 2001.

Europäische Kommission (2002A), *Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen. Informationsvermerk*, Brüssel, 30. Jänner 2002.

Europäische Kommission (2002B), *Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in der GAP, Diskussionspapier, SEK (2002) 95 endg.*, Brüssel, 30. Jänner 2002.

EU Enlargement and Austrian Agriculture

Enlargement as a New Challenge – Summary

Given the strong agricultural orientation of their economies, agriculture is a matter of special interest to the majority of Central and Eastern European candidate countries for accession to the European Union. The farmers in these countries will benefit from the Common Agricultural Policy. The new production incentives thus created may result in an additional burden being placed on agricultural markets and stimulate the discussion about further reforms of the CAP.

Owing to its geographical proximity to Central and Eastern Europe and its competitive weaknesses in important areas, Austrian agriculture is likely to be strongly affected by EU enlargement.

Situation differs by production sectors

In the agricultural markets EU enlargement will generate both opportunities and risks for Austrian farmers. In the crop growing sector, Austrian farmers will feel the pressure of supplies coming in from the new Central and Eastern European member states of the European Union and prices will decline as a result. For fruit and wine growers enlargement will open up new marketing opportunities, while vegetable growers and market gardeners will probably be losing market shares. For cattle farmers, no major short-term problems are to be expected, although there is a risk of producers having to give up market shares on a longer-term basis, as competition from the new member states will gradually increase. The impact on dairy farmers depends primarily on the future fate of the common market organisation for dairy products. As long as the current, strict market regime with its stringent control of supplies

through national quotas and its intervention rules remains in place, the Austrian dairy sector will be only moderately affected by enlargement. If, however, these central elements of the common market organisation were to be abolished, Austrian dairy farmers would most probably suffer a loss of market shares. Pig and poultry farmers have already lost market shares to competitors in Western Europe since Austria's accession to the European Union. This trend is expected to continue in the foreseeable future, with enlargement being of secondary importance on a medium-term basis. Forestry and the timber industry have traditionally been operating in open markets and will hardly be concerned by enlargement.

Structural change in agriculture may be stimulated

On balance, WIFO's medium- to long-term analyses point to a loss of market shares for Austrian agriculture. This will diminish the income generated from agriculture and stimulate structural change in the sector.

Regions bordering on the accession countries will come under particular pressure to adjust their structures. For these regions, with their underdeveloped local economies, agriculture is of above-average importance. If in these regions the increased need for structural adjustments in agriculture coincides with economic and labour-market problems, farmers may find themselves in a difficult situation. Hence, special attention should be paid to these problems by economic policy.

- Fischler, F., Erweiterung und Landwirtschaft – eine maßgeschneiderte Strategie für die neuen Mitglieder, Präsentation anlässlich der Kommissionsvorschläge zur Erweiterung, Brüssel, 30. Jänner 2002.
- Frohberg, K., Hartmann, M., „Konsequenzen der Integration der MOEL“, Agrarische Rundschau, 2001, (2-3), S. 10ff.
- Greif, F., Bodenrecht und Bodenmarkt in den mittel- und osteuropäischen Ländern, Wien, 2001.
- Heinrich, J., et al., „Zur Schätzung der Wettbewerbskraft ausgewählter Produktionszweige in der ungarischen Landwirtschaft“, Agrarwirtschaft, 1999, 48(8/9).
- Hemme, T., Holzner, J., „US-Betriebe produzieren teuer“, dlz Agrar-magazin, 2001, (2).
- IFCN Dairy Team, IFCN Dairy Report, FAL Braunschweig, 2001.
- Kirner, L., „Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe“, in Rosenwirth, Ch. (Koord.), Branchenstudie Milch, Wien, 2001.
- Lukas, Z., Pöschl, J., Konkurrenzfähigkeit der CEFTA-Landwirtschaft und Auswirkungen auf Österreich, Gutachten des WIIW im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Wien, 2000.
- Mayerhofer, P., Palme, G. (2001A), PREPARITY: Strukturpolitik und Raumplanung in den Regionen an der mitteleuropäischen EU-Außengrenze zur Vorbereitung auf die EU-Osterweiterung. Teilprojekt 8: Aspekte der regionalen Wettbewerbsfähigkeit, WIFO, Wien, 2001 (http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=20706).
- Mayerhofer, P., Palme, G. (2001B), „Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Österreichs Regionen. Aufgrund der Branchenstruktur regional unterschiedliche Integrationsfolgen“, WIFO-Monatsberichte, 2001, 74(11) (http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=20940).
- OECD (2001A), Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring und Evaluation, Paris, 2001.
- OECD (2001B), Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies, Paris, 2001.
- OECD (2001C), Producer and Consumer Support Estimates. OECD Database, Paris, 2001.
- Polen, Polish Position Paper on Chapter 7 „Agriculture“, Brüssel, 22. Dezember 1999.
- Pouliquen, A., Competitiveness and Farm Incomes in the CEEC Agri-Food Sectors, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Landwirtschaft, 2001.
- Rosenwirth, Ch. (Koord.), Branchenstudie Milch, Bericht des Arbeitskreises Milch, Wien, 2001.
- Schneider, M., EU-Erweiterung – Folgen und Strategien für die Landwirtschaft, 2 Bände, WIFO, Wien, 2002.
- Schreyer, M., Gemeinsamer Finanzrahmen 2004-2006 für die Beitrittsverhandlungen, Ecofin, Treffen der Finanzminister, Brüssel, 12. Februar 2002.
- Tangermann, St., Swinnen, J. F. M., „Conclusions and Implications for Food and Agricultural Policy in the Process of Accession to the EU“, in Tangermann, St., Banse, M. (Hrsg.), Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union, CAB International, 2000.
- Weltbank, Global Economic Prospects 2000/2001, 2000.

MATTHIAS SCHNEIDER

■ EU-ERWEITERUNG – FOLGEN UND STRATEGIEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT

Auf den Agrarmärkten bringt die EU-Erweiterung Chancen und Risiken. Im Getreidebau muss Österreichs Landwirtschaft mit vermehrtem Angebots- und Preisdruck rechnen. Den Obst- und Weinbauern dürfte die Erweiterung mehr Vorteile als Nachteile bringen, im Gemüse- und Gartenbau überwiegen hingegen die Nachteile. Für die Rinderhalter sind kurzfristig keine größeren Schwierigkeiten zu erwarten. Mittel- und längerfristig besteht allerdings die Gefahr, Marktanteile an die allmählich erstarkende Konkurrenz aus den neuen EU-Ländern zu verlieren. Die Folgen für die Milchbauern hängen primär vom weiteren Schicksal der EU-Milchmarktordnung ab. Den Schweine- und Geflügelhaltern bringt die Erweiterung kurz- und mittelfristig keine besonderen Probleme. Längerfristig könnten auch hier – wie schon bisher – Marktanteile an die Konkurrenten aus Westeuropa, eventuell auch aus dem Osten, verloren gehen. Die österreichische Nahrungsmittelindustrie kann hingegen mit Vorteilen aus der Erweiterung rechnen.

- *Teil A: Spartenanalysen*

Ackerkulturen und nachwachsende Rohstoffe – Obstbau – Gemüse- und Gartenbau – Weinbau – Rinderwirtschaft – Schweinewirtschaft – Milchwirtschaft – Geflügelwirtschaft – Forst- und Holzwirtschaft

Download: http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=21628

- *Teil B: Gesamtschau*

EU-Enlargement: Consequences and Strategies for Agriculture

Stand des Beitrittsprozesses

Ausgangslage der österreichischen Agrar- und Ernährungswirtschaft – Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft in Ost-Mitteleuropa – Diskussion um die Erweiterung; Folgen für die Agrarmärkte, EU-Budget und die GAP – Bisherige Erfahrungen der österreichischen Agrar- und Ernährungswirtschaft mit der Öffnung Ost-Mitteleuropas – Chancen und Risiken der Erweiterung für die österreichische Agrar- und Ernährungswirtschaft – Diskussion um wirtschaftspolitische Strategien für die österreichische Agrar- und Ernährungswirtschaft

Download: http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.get_abstract_type?p_language=1&pubid=21627

Im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft • 2002 • 2 Bände: 300 bzw. 200 Seiten • Jeweils € 40, Download jeweils € 32 • Gesamtpreis € 70, Download € 54

WORKING PAPERS

- Nr. 165 • 2001 **„Ecological Value Added“ in an Integrated Ecosystem-Economy Model. An Indicator for Sustainability**
Kurt Kratena
- Nr. 166 • 2001 **Market Concentration and International Outsourcing**
Hartmut Egger, Peter Egger
- Nr. 167 • 2001 **Market Power, Multinationality and Intra-EU Industry Exports in the 1990s**
Peter Egger
- Nr. 168 • 2001 **The Effectiveness of Central Bank Intervention in the EMS. The Post 1993 Experience**
Peter Brandner, Harald Grech, Helmut Stix
- Nr. 169 • 2001 **Innovation and Employment in Europe in the 1990s**
Gudrun Biffli, Mark Knell
- Nr. 170 • 2001 **A Tale of Competition between Eastern and Southern Europe (Rerum Concordia Discors)**
Peter Egger, Kurt Kratena
- Nr. 171 • 2001 **SUR Estimation of Error Components Models With AR(1) Disturbances and Unobserved Endogenous Effects**
Peter Egger
- Nr. 172 • 2001 **Should Higher Education Students Pay Tuiton Fees?**
Gudrun Biffli, Joseph E. Isaac
- Nr. 173 • 2001 **Was ECB's Monetary Policy Optimal?**
Fritz Breuss
- Nr. 174 • 2001 **Structural Policy Reform and the Distribution of FDI in Europe**
Fritz Breuss, Peter Egger, Michael Pfaffermayr
- Nr. 175 • 2001 **Optimal Investment in R&D with International Knowledge Spillovers**
Sergei Aseev (IIASA), Gernot Hutschenreiter (WIFO), Arkadii V. Kryazhimskii (IIASA)
- Nr. 176 • 2001 **The Finance-Growth Nexus Revisited. New Evidence from OECD Countries**
Franz R. Hahn
- Nr. 177 • 2001 **E3 Impacts of Domestic Emissions Trading Regimes in Liberalised Energy Markets. Carbon Leakage or Double Dividend?**
Daniela Kletzan, Angela Köppl, Kurt Kratena

Verkaufspreis ATS 100,- bzw. EUR 7,27 • Kostenloser Download:

http://titan.wsr.ac.at/wifosite/wifosite.search?p_typeid=3&p_language=1&p_type=0