

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Frohberg, Klaus; Hartmann, Monika

Working Paper

Konsequenzen der Integration im Agrar- und Ernährungssektor zwischen Beitrittsländern und EU-15

Discussion paper // Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, No. 35

Provided in cooperation with:

Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO)

Suggested citation: Frohberg, Klaus; Hartmann, Monika (2001) : Konsequenzen der Integration im Agrar- und Ernährungssektor zwischen Beitrittsländern und EU-15, Discussion paper // Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, No. 35, <http://hdl.handle.net/10419/28565>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

DISCUSSION PAPER

Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe

KONSEQUENZEN DER INTEGRATION IM AGRAR- UND ERNÄHRUNGSSEKTOR ZWISCHEN BEITRITTSLÄNDERN UND EU-15

KLAUS FROHBERG, MONIKA HARTMANN

**DISCUSSION PAPER No. 35
2001**



Theodor-Lieser-Straße 2, D-06120 Halle (Saale), Deutschland
Telefon: +49-345-2928 110
Fax: +49-345-2928 199
E-mail: iamo@iamo.de
Internet: <http://www.iamo.de>

Herr Prof. Klaus Frohberg ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) in Halle, Deutschland, und Leiter der Abteilung „Rahmenbedingungen des Agrarsektors und Politikanalyse“. Frau Prof. Dr. Monika Hartmann ist Leiterin der Abteilung „Agrarmärkte, Agrarvermarktung und Weltagrarhandel“ am gleichen Institut.

Adresse: Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)
Theodor-Lieser- Straße 2
D-06120 Halle (Saale)
Deutschland

Telefon: +49-345-2928-110/-210
Fax: +49-345-2928-199/-299
E-mail: frohberg@iamo.de/hartmann@iamo.de
Internet: <http://www.iamo.de>

Die *Discussion Papers* stellen vorläufige, nur eingeschränkt begutachtete Berichte über Arbeiten des Institutes für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) dar. Die in den *Discussion Papers* geäußerten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die des IAMO wider. Kommentare sind erwünscht und sollten direkt an den Autor gerichtet werden.

Die Reihe *Discussion Paper* wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Klaus Frohberg (IAMO)
Prof. Dr. Monika Hartmann (IAMO)
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter Tillack (IAMO)

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Beitrag untersucht die Konsequenzen der Integration im Agrar- und Ernährungssektor zwischen den mittel- und osteuropäischen Anrainerstaaten und der EU. Die Analyse weist auf erhebliche strukturelle Probleme in vielen der zehn mitteleuropäischen Beitrittsländer (MEL) im Agrarbereich hin. So hat der Transformationsprozess in den meisten der MEL zu einer zum Teil bedeutenden Fragmentierung der Agrarstruktur geführt. Hierdurch wird die effiziente Nutzung der gegebenen Produktionsfaktoren zumindest mittel- und langfristig erschwert. Darüber hinaus wird die Wettbewerbsfähigkeit der Land- sowie der Ernährungswirtschaft durch das niedrige Investitionsniveau behindert. Weitere Probleme ergeben sich im nachgelagerten Sektor als Folge erheblicher Überkapazitäten und Mängel in den Bereichen Produkt- sowie Prozeßqualität. Verzögerungen bzw. Unterlassungen in der Gestaltung und Entwicklung von Institutionen haben in der Vergangenheit zu einer Verstärkung der genannten Unzulänglichkeiten geführt bzw. sind ein Grund, warum die aufgezeigten Defizite ein erhebliches Beharrungsvermögen aufweisen. Ein bedeutender Produktionsanstieg in der Land- und Ernährungswirtschaft der MEL ist als Folge eines EU-Beitritts nicht zu erwarten. Dies bestätigen auch die hier vorgestellten Simulationsrechnungen. Die Modellanalysen zeigen darüber hinaus, daß durch die Übernahme der EU-Agrarpolitik mit finanziellen Auswirkungen sowohl für die Landwirtschaft als auch die Verbraucher in den MEL zu rechnen ist. Die Einnahmen der Landwirtschaft inklusive der Bodeneigentümer nehmen in einer Größenordnung von 6,8 Mrd. Euro p. a. zu. Die Verbraucher erleiden dagegen Wohlfahrtsverluste von etwa 0,4 Mrd. Euro. Die Marktordnungskosten, die aus dem EU-Haushalt finanziert werden, betragen knapp 7,5 Mrd. Euro.

In den Beitrittsländern sind noch erhebliche Anstrengungen notwendig, um die Landwirtschaft und besonders die Verarbeitungsindustrie in ihrer Wettbewerbskraft zu stärken, damit sie gegen die erhöhte Konkurrenz in einer erweiterten EU bestehen können. Zwei Bereiche kommen hierfür insbesondere in Frage; die Auflösung des Reformstaus bei der Gestaltung und Entwicklung von Institutionen sowie die Implementierung effizienter agrar- und regionalpolitische Maßnahmen.

ABSTRACT

The consequences of integration of the agricultural and food sectors between the Central and Eastern European candidate countries and the EU are investigated in this paper. The analysis indicates substantial structural problems in the agricultural sector of most Central European countries (CECs). In most of these countries, the transition process resulted in a highly fragmented farm structure. This impedes the efficient use of the given production factors, at least in the medium and long term. Furthermore, the competitiveness of both sectors is hampered by low investments. Additional problems in the downstream sector are the result of significant excess capacities and insufficient product and process qualities. Delays and failures in creating and developing institutions has led to a reinforcement of these problems and is an important reason why these deficits are very persistent. EU-accession of the CECs will not result in a significant increase in production of agriculture and the food processing industry. This is confirmed by simulation results presented in this paper. Moreover, the analysis shows that farmers including land owners in CECs are likely to benefit from the implementation of the Common Agricultural Policy of the EU at about 6,8 billion Euro per annum. In contrast, consumers may suffer a relatively small annual welfare loss of about 0,4 billion Euro. The CAP expenditures financed by the EU-budget amount up to 7,5 billion Euro per year.

In the acceding countries, great efforts are still required to strengthen the competitiveness of agriculture and food processors so that they are able to stand up to the strong competition prevailing in the EU. For this, two aspects are particularly important; to make much stronger progress in creating new and adjusting existing institutions as well as to implement efficient agricultural and regional policies.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	3
Abstract	3
Verzeichnis der Tabellen.....	6
Verzeichnis der Abbildungen.....	6
Verzeichnis der Abkürzungen.....	6
1 Einleitung	7
2 Bestandsaufnahme und Entwicklung der Situation im Agrar- und Ernährungssektor	7
2.1 Anpassung der Agrarstruktur	7
2.2 Der Einbruch auf den Agrarmärkten.....	10
2.3 Der schwierige Weg der Ernährungsindustrie in die Marktwirtschaft.....	11
2.4 Defizite in den institutionellen Rahmenbedingungen	13
3 Abschätzung der Auswirkungen der Integration für den Agrar- und Ernährungssektor der MEL	16
3.1 Wettbewerbsfähigkeit der MEL im Vergleich zur EU.....	16
3.2 Auswirkungen der Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU.....	19
4 Möglichkeiten der Politik in der Vorbereitungsphase	24
4.1 Weiterentwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen	24
4.2 Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch agrar- und regionalpolitische Maßnahmen.....	25
Literaturverzeichnis	27

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1: Landnutzung in den MEL; Anteil der Hauswirtschaften und verschiedener Betriebs- und Unternehmensformen an der Nutzung landwirtschaftlicher Fläche in den MEL sowie die durchschnittliche Betriebsgröße dieser Produktionseinheiten.....	9
Tabelle 2: Prozentuale Änderung der Produktions- und Nachfragemengen sowie absolute Veränderung der Nettoexporte in den MEL als Folge eines EU-Beitritts.....	21
Tabelle 3: Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Wohlfahrt der zehn Kandidatenländer und auf den EU-Haushalt (deflationiert auf das Preisniveau von 1999).....	22

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Abbildung 1: Entwicklung des landwirtschaftlichen Produktionswertes von 1989 bis 1999 in konstanten Preisen (1989=100).....	10
---	----

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

Bfai	Bundesstelle für Außenhandelsinformation
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
CEEC-ASIM	Central and Eastern European Countries-Agricultural Simulation Model
EU	Europäische Union
EU-15	Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien
FAPRI	Food and Agricultural Policy Research Institute
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
LF	Landwirtschaftliche Fläche
MEL	Mitteleuropäische Länder
n. b.	nicht berechnet
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RMP	Relative Revealed Import Penetration Indikator
RTA	Relative Revealed Trade Advantage Indikator
RXA	Relative Revealed Export Advantage Indikator
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

1 EINLEITUNG

Die Osterweiterung stellt sowohl für die EU als auch für die Beitrittsländer eine enorme Herausforderung dar, besonders deshalb, weil eigentlich beide Seiten noch nicht die notwendigen Voraussetzungen für eine Erweiterung geschaffen haben. Die EU hat zwar mit der Konferenz von Nizza im Dezember 2000 einige Weichen der internen Entscheidungs-, Lenkungs- und Kontrollmechanismen neu ausgerichtet und dabei auch die Osterweiterung berücksichtigt. Ob damit aber eine handlungsfähige Basis auch für eine auf 27 Mitgliedsstaaten erweiterte Gemeinschaft geschaffen wurde, ist noch heftig in der Diskussion. Die Beitrittsländer sind in Zugzwang, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften zu steigern, denn diese ist eine der 4 Voraussetzungen, die der Europäische Rat auf seiner Sitzung 1993 in Kopenhagen für die Aufnahme in die EU festgelegt hat.

Die Landwirtschaft stärken heißt auch, die ihr vor- und nachgelagerten Sektoren zu unterstützen. Denn die Landwirtschaft der Beitrittsländer ist nur dann in einer erweiterten EU wettbewerbsfähig, wenn sich die gesamte Nahrungsmittelkette der Konkurrenz zu erwehren weiß. Bei der Diskussion, wie sich die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen lässt, stehen zwei Bereiche im Vordergrund. Zum einen sind die institutionellen Rahmenbedingungen, also die „Schmierstoffe“ für die wirtschaftlichen Abläufe, weiter zu entwickeln und zu stärken. Zum anderen bieten sich bei der Gestaltung der Agrarpolitik Möglichkeiten zur Verbesserung an.

Beide Bereiche erfahren eine Vertiefung im Rahmen dieses Beitrages (Kapitel 4). Zunächst wird jedoch in Kapitel 2 ein Überblick zur aktuellen Situation und Entwicklung im Agrar- und Ernährungssektor gegeben. Hierbei werden Anpassungen in der Agrarstruktur (2.1), auf den Agrarmärkten (2.2) und in der Ernährungsindustrie (2.3) aufgegriffen sowie Defizite in den für den Agrarsektor relevanten institutionellen Rahmenbedingungen diskutiert (2.4). Abschnitt 3 ist der Analyse der Auswirkungen der Integration im Agrar- und Ernährungssektor gewidmet. Dabei erfolgt neben einem Vergleich der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft der Kandidatenländer mit der der EU auch eine modellgestützte Abschätzung der in diesen Ländern zu erwartenden Mengen- und Wohlfahrtseffekte im Agrarbereich als Folge eines Beitritts. Die Ausführungen dieses Beitrages beziehen sich nur auf die zehn mitteleuropäischen Beitrittsländer¹. Sie schließen Malta und Zypern nicht ein.

2 BESTANDSAUFNAHME UND ENTWICKLUNG DER SITUATION IM AGRAR- UND ERNÄHRUNGSSEKTOR

2.1 Anpassung der Agrarstruktur

Der Transformationsprozess in den Ländern Mittel- und Osteuropas hat zu grundlegenden Veränderungen in der Agrarstruktur der Beitrittsländer geführt. Diese Entwicklungen waren stark von länderspezifischen sozialen, politischen und historischen Bedingungen beeinflusst (vgl. TILLACK und SCHULZE 1998).

Mit Ausnahme von Polen und Slowenien dominierten in den MEL zu Beginn des Transformationsprozesses Großbetriebe in Form von Genossenschaften sozialistischer Prägung oder staatseigenen Betrieben mit durchschnittlichen Betriebsgrößen von etwa 2500 Hektar in den tschechischen Genossenschaften bis hin zu 13000 Hektar in den bulgarischen Staatsbetrieben (TILLACK und SCHULZE 1998, S. 148). Diese Betriebe bewirtschafteten in sieben dieser acht

¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Rumänien, Slowenien, Slowakei, Ungarn und Bulgarien, im Folgenden auch MEL genannt.

Länder zwischen 90 (Bulgarien) und 99 Prozent (Tschechien) der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Lediglich in Rumänien war dieser Anteil mit 75 Prozent geringer². In Polen und Slowenien war der überwiegende Teil der Fläche in der Hand von privaten Kleinbetrieben.³

Privatisierung und Umstrukturierung der ehemaligen sozialistischen Landwirtschaftsbetriebe führten in den Kandidatenländern zu unterschiedlichen Entwicklungen. Die ursprünglichen Eigentumsstrukturen wurden insbesondere im Baltikum, in Bulgarien, Ungarn und Rumänien wieder hergestellt. Im Baltikum wählte man diesen Weg zum Teil aus Gründen des Nationalbewusstseins, um die während der Sowjetzeit vollzogenen Veränderungen rückgängig zu machen. In den anderen drei Ländern entsprach die Restitution dem Programm der regierenden politischen Parteien. In Rumänien und Bulgarien geschah die Umstellung auf Kleinbetriebe auch aus ökonomischen Gründen: Die dort wenig mechanisierten Großbetriebe boten keine Vorteile gegenüber einer individuellen Wirtschaftsweise. In Tschechien und der Slowakei hingegen waren die ökonomischen Vorzüge großbetrieblicher Strukturen durchaus gegeben. Dort wird nach wie vor der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Nutzfläche von Großbetrieben in der Form von Genossenschaften, Kapitalgesellschaften und Staatsbetrieben bewirtschaftet.

Tabelle 1 vermittelt einen Überblick zu der in der zweiten Hälfte der 90er Jahre erzielten Verteilung der Bodennutzung. Aus der Tabelle wird deutlich, dass neben Polen und Slowenien auch in Lettland und Rumänien der überwiegende Teil der landwirtschaftlichen Fläche (67 Prozent in Rumänien, bis 96 Prozent in Slowenien) von Familienbetrieben bewirtschaftet wird. Dabei ist die durchschnittliche Betriebsgröße insbesondere in Rumänien, Slowenien und Polen mit jeweils drei Hektar, fünf Hektar und sieben Hektar sehr gering. Anders sieht dies für Lettland aus, wo die durchschnittliche Größe der Familienbetriebe 24 Hektar beträgt. Auch in Litauen, Ungarn und Bulgarien erfolgt die Bewirtschaftung von immerhin etwas mehr als der Hälfte der landwirtschaftlichen Fläche durch Familienbetriebe, die ebenso eine relativ geringe Durchschnittsgröße ausweisen (ein Hektar in Bulgarien, drei Hektar in Ungarn und sechs Hektar in Litauen). Berücksichtigt man, dass in Litauen darüber hinaus ein Viertel der landwirtschaftlichen Fläche von Hauswirtschaften genutzt wird, so dominiert auch in diesem Land die kleinbetriebliche Struktur. Ähnlich, wenn auch mit geringerer Ausprägung, ist die Situation in Estland. Dort erreichte die Bodennutzung der Familienbetriebe und Hauswirtschaften in 1997 einen Anteil von 63 Prozent. Nur in der Slowakei und in Tschechien haben diese Betriebsformen eine weit geringere Bedeutung. Dort bewirtschaften Großbetriebe in der Form von Genossenschaften, Kapitalgesellschaften und Staatsbetrieben 95 Prozent bzw. 77 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche. Allerdings sind viele der Genossenschaften in der Slowakei wegen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der Auflösung. Die dadurch frei werdenden Flächen gehen zum großen Teil in die Bewirtschaftung von Familienbetrieben.

² Dies ist durch die topographischen Bedingungen in Rumänien bedingt. Die Gebirgsregionen des Landes ließen eine großbetriebliche Bewirtschaftung nicht zu (TILLACK und SCHULZE 1998, S. 147).

³ Dieser Anteil betrug in Slowenien 92 % und in Polen 77 % der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (TILLACK und SCHULZE 1998, S. 148).

Tabelle 1: Landnutzung in den MEL; Anteil der Hauswirtschaften und verschiedener Betriebs- und Unternehmensformen an der Nutzung landwirtschaftlicher Fläche (LF) in den MEL sowie die durchschnittliche Betriebsgröße dieser Produktionseinheiten

	Jahr	Familien-Betriebe****		Hauswirtschaften		Genossenschaften*		Staatsbetriebe**		sonstige Betriebe***	
		% LF	Größe	% LF	Größe	% LF	Größe	% LF	Größe	% LF	Größe
Slowenien	1997	96	5	-	-	-	-	4	371	-	-
Lettland	1997	95	24	-	-	-	-	1	340	4	309
Polen	1996	82	7	-	-	3	222	7	620	8	333
Rumänien	1997	67	3	-	-	12	451	21	3657	-	-
Litauen	1997	56	6	25	2,2	-	-	-	-	19	311
Ungarn	1996	54	3	-	-	28	833	4	7779	14	204
Bulgarien	1996	52	1	-	-	42	637	6	735	-	-
Estland	1997	43	20	20	0,7	-	-	1	200	36	449
Tschechien	1996	23	34	-	-	43	1447	2	521	32	690
Slowakei	1996	5	15	2	0,2	63	1732	11	5729	18	-

Anm.: * ehemalige Kollektivbetriebe, die in Produktionsgenossenschaften umgewandelt wurden.

** ehemalige Staatsbetriebe, die noch immer staatlich kontrolliert sind.

*** Kapitalgesellschaften.

**** beinhaltet im Fall von Slowenien, Lettland, Polen, Rumänien, Ungarn, Bulgarien und Tschechien auch Hauswirtschaften.

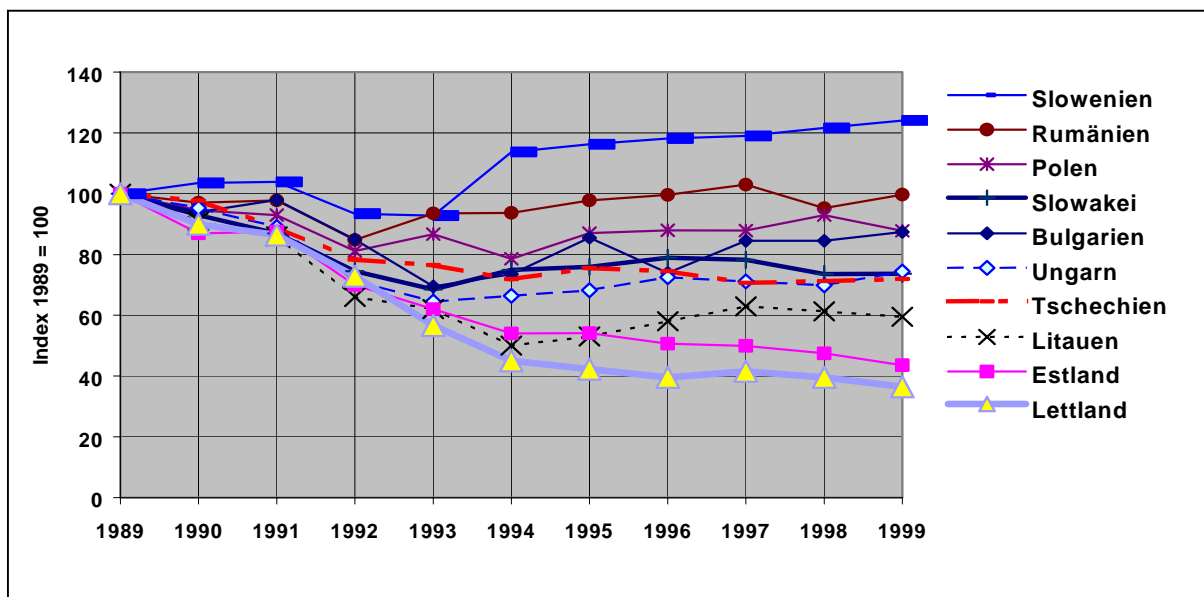
Quelle: SCHULZE (2000a).

Im Zuge der Transformation entwickelte sich in den MEL also eine Agrarstruktur, die zwei Gruppen von Betrieben umfasst: Großbetriebe auf der einen Seite mit durchschnittlichen Betriebsgrößen zwischen 200 und 8000 Hektar und Familienbetriebe, die zwischen ein und 34 Hektar bewirtschaften. Es ist zu vermuten, dass diese Zweiteilung auch zukünftig Bestand haben wird, wenn auch in geringerer Ausprägung und einer Tendenz hin zu Familienbetrieben. Die in den meisten MEL bestehenden Großbetriebe dürften die Skaleneffekte voll ausnutzen oder das Optimum schon überschritten haben. Die Hauswirtschaften werden mit der Zunahme alternativer Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten zurückgehen.

2.2 Der Einbruch auf den Agrarmärkten

Mit Beginn der Transformation kam es zu einem scharfen Einbruch in der Produktion im Agrarsektor fast aller MEL (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Entwicklung des landwirtschaftlichen Produktionswertes von 1989 bis 1999¹ in konstanten Preisen (1989=100)



Anm.: ¹⁾ 1999 vorläufige Werte.

Quelle: Verändert nach EUROPEAN COMMISSION (1998). BFAI (2000). STATISTISCHES JAHRBUCH ESTLAND (2000).

Die Ursachen für die Produktionsrückgänge im Agrarbereich sind vielschichtig (vgl. auch EITELJÖRGE und HARTMANN 1999). Sie sind zum einen die Folge der Liberalisierung der Märkte und des Außenhandels in den MEL, wodurch es zu einer drastischen Reduzierung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise im Vergleich zu den landwirtschaftlichen Inputpreisen kam. Zu Beginn der Transformation waren die MEL darüber hinaus negativ von dem Zusammenbruch der bisherigen ausländischen Handelsbeziehungen betroffen, vor allem der Verlust der Absatzmärkte in den Neuen Unabhängigen Staaten machte ihnen zu schaffen. Schließlich können die Ursachen für die Produktionsrückgänge in der allgemeinen Unsicherheit gesehen werden, die mit der Privatisierung und Umstrukturierung der Landwirtschaft sowie der ihr vor- und nachgelagerten Bereiche verbunden ist.

Die Liberalisierung der Märkte führte auch zur Abschaffung der Verbrauchersubventionen für Nahrungsmittel. Dies hat, verbunden mit einem starken Absinken der Kaufkraft zu Beginn des Transformationsprozesses, zu einer verringerten inländischen Nachfrage nach Nahrungs-

mitteln und zu Veränderungen der Konsumstruktur geführt. Dadurch sanken die Absatzmöglichkeiten für die Agrar- und Ernährungswirtschaft der MEL auf ihren Binnenmärkten. Diese Entwicklung wurde durch den Anstieg der Nahrungsmittelimporte aus dem westlichen Ausland noch verschärft.

Die Produktion tierischer Erzeugnisse nahm in den MEL in der Periode 1989 bis 1994 sehr viel stärker ab als die Produktion pflanzlicher Produkte. Für diese differenzierte Entwicklung sind sowohl politische als auch ökonomische Faktoren verantwortlich. Zu Zeiten des Sozialismus waren die staatlichen Eingriffe auf der Angebots- wie auch auf der Nachfrageseite besonders ausgeprägt im Bereich von Produkten tierischer Herkunft. Die Reduzierung der Produzentenstützung für landwirtschaftliche Produkte und die Abschaffung der Konsumentensubventionen für Nahrungsmittel hatte somit bedeutendere Auswirkungen auf die Märkte für Fleisch- und Milcherzeugnisse und Eier. Der Rückgang der Nachfrage wurde durch den Einbruch in den Realeinkommen verstärkt. Da die Einkommenselastizität der Nachfrage nach tierischen Produkten höher ist als die der Nachfrage nach pflanzlichen Erzeugnissen, sank der Konsum tierischer Erzeugnisse überproportional mit entsprechenden Rückwirkungen auf das inländische Angebot.

Obwohl seit 1994 eine Konsolidierung eingesetzt hat, wird es einige Jahre dauern, bevor die MEL den Produktionswert von vor 1989 wieder erreicht haben werden⁴, besonders, da das Investitionsniveau in der gesamten Region sehr niedrig ist. Primär sind dafür Defizite in den institutionellen Rahmenbedingungen verantwortlich, vor allem nicht bzw. unzulänglich funktionierende Land- und Kreditmärkte. Das vorhandene Produktionspotenzial wurde und wird somit nur suboptimal genutzt.

2.3 Der schwierige Weg der Ernährungsindustrie in die Marktwirtschaft

In den meisten Zentralplanwirtschaften wurden nur relativ wenig Investitionen im Bereich der Konsumgüterindustrie getätigt. Für die Nahrungsmittelindustrie, die diesem Bereich zuzuordnen ist, galt dies im Besonderen. Zu Beginn des Transformationsprozesses war somit die eingesetzte Technologie in der Verarbeitungsindustrie veraltet, die Produktivität war gering, große Verluste traten auf und die Qualität war unbefriedigend. Weitere Merkmale der Ernährungsindustrie waren die hohe Durchschnittsgröße der Unternehmen, deren monopsonistische Strukturen und die nicht optimale Standortwahl, was hohe Transportkosten zur Folge hatte. Die Transformation dieses Sektors zu einem auf marktwirtschaftlichen Prinzipien basierenden Wirtschaftszweig stellte somit eine gewaltige Herausforderung in den MEL dar (vgl. hierzu auch EITELJÖRGE und HARTMANN 1999).

Obwohl die Methoden in den einzelnen Ländern differieren, lassen sich doch einige gemeinsame Merkmale festhalten. Im Allgemeinen galt, dass kleine Betriebe durch direkten Verkauf bzw. Verkauf im Rahmen von Auktionen privatisiert wurden, während große Betriebe zunächst in Kapitalgesellschaften umgewandelt wurden und nachfolgend die Übertragung von Anteilen stattfand. In einigen Ländern, insbesondere den baltischen Staaten, Slowenien und Ungarn wurden den landwirtschaftlichen Produzenten und/oder Mitarbeitern bzw. Leitern der Verarbeitungsbetriebe Vorrechte beim Erwerb von Anteilen eingeräumt. Dies galt besonders bei der Privatisierung der Unternehmen der ersten Verarbeitungsstufe – den Molkereien, Mühlen und Schlachthöfen. Diese Form der Privatisierung hat sich für den Erfolg der Umstrukturi-

⁴ Ausnahmen bilden Slowenien und Rumänien. Das Produktionsniveau dieser beiden Länder ist zu Beginn des Transformationsprozesses nur leicht gesunken. Inzwischen weisen beide Länder bereits einen höheren Produktionswert auf als 1989.

rierung als wesentliches Hindernis erwiesen. In anderen Ländern, insbesondere der Tschechischen Republik, der Slowakei, Rumänien und Slowenien erfolgte die Übertragung von Anteilen der gegründeten Kapitalgesellschaften als Voucherprivatisierung, d. h. an die Bevölkerung wurden kostenlos sogenannte Privatisierungsschecks (Vouchers) über einen bestimmten Betrag ausgegeben, mit denen sie Aktien von zu privatisierenden Unternehmen erwerben konnten. Insgesamt gesehen umfasst der Privatisierungsprozess in einem Sektor nicht nur die Übertragung ursprünglich staatlicher Betriebe in private, sondern auch die Etablierung neuer privater Unternehmen. Dies spielte eine besondere Rolle in der Tschechischen Republik und Polen.

Die Privatisierung der Nahrungsmittelindustrie ist inzwischen in den MEL weitgehend abgeschlossen. Ausnahmen bilden in dieser Hinsicht lediglich Bulgarien und Rumänien. Bezüglich ihrer Geschwindigkeit konnte man erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Verarbeitungsindustrien beobachten. Im Allgemeinen wurden die Betriebe, die hochwertige Fertigprodukte wie Pflanzenöle, Süßwaren, Tabak und Bier erzeugen, zügig privatisiert, oftmals unter ausländischer oder multinationaler Beteiligung. Demgegenüber hat sich die Privatisierung der Fleisch, Getreide und Milch verarbeitenden Industrien als schwierig erwiesen, was zum Teil auf die oben bereits diskutierte Privatisierungsform zurückzuführen ist.

Manches deutet darauf hin, dass trotz erfolgreicher Privatisierung der Ernährungsindustrien in den meisten MEL der eigentliche Umstrukturierungsprozess vor allem in Hinblick auf den Abbau der Überkapazitäten erst vor kurzem eingesetzt hat. Derzeit werden in vielen MEL nur etwa 40 bis 60 Prozent der Kapazitäten in der Molkerei-, der Mühlen- und der Fleischindustrie genutzt. Trotz der geringeren Auslastung der Produktionskapazitäten wurden Arbeitskräfte oft nicht entsprechend dem Rückgang der Produktion entlassen, so dass die Arbeitskosten pro Outputseinheit anstiegen. Darüber hinaus haben einige Unternehmen aus sozialistischen Zeiten erhebliche Schulden übernommen, die jetzt bedient werden müssen und eine zusätzliche finanzielle Belastung darstellen. Diese Kosten beziehen sich nun auf eine niedrigere Outputmenge, so dass die Kapitalkosten pro Outputseinheit ebenfalls gestiegen sind.

Die Gründe für die geringe Ausnutzung der Produktionskapazitäten sind vielschichtig und unterscheiden sich von Branche zu Branche. Insbesondere zu Beginn der Transformation veranlassten Zahlungsschwierigkeiten der Verarbeitungsindustrie gegenüber den landwirtschaftlichen Erzeugern letztere dazu, eigene kleinere Kapazitäten vor allem für die Schlachtung und Fleischverarbeitung zu errichten. In dieser Branche wie auch in der Milchverarbeitung verschärfte darüber hinaus der starke Rückgang der Produktion und des Konsums sowie der zunehmende Wettbewerb durch steigende Importe verarbeiteter Nahrungsgüter das Problem der Überkapazitäten (HARTMANN 2001).

Anpassungen sind in den MEL ebenfalls in den Bereichen Qualität und Vielfalt von Nahrungsmitteln notwendig. Diesen Aspekten wurde in den zentral gelenkten Volkswirtschaften wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Erst nach Beginn der Transformation wurde der institutionelle Rahmen zur Verbesserung der Nahrungsmittelqualität und -sicherheit geschaffen, erhebliche Unzulänglichkeiten sind jedoch noch festzustellen, da das notwendige Kapital zur Modernisierung der veralteten Verarbeitungsanlagen fehlt. Dies hat zur Konsequenz, dass die erzeugten Produkte nicht in westliche Märkte exportiert werden können. So durfte beispielsweise Bulgarien in den Jahren 1996 bis 1999 keine Milchprodukte in die EU exportieren, da keine Molkerei des Landes die strengen EU-Auflagen erfüllte. Erst Ende 1999 hob die EU dieses Einfuhrverbot für die Produkte von drei bulgarischen Molkereien auf (HARTMANN 2001). Die Situation ist insbesondere in den baltischen Ländern und Rumänien ähnlich und betrifft dort vor allem auch den Fleischsektor. Zur Überwindung dieser Defizite werden ausländische Direktinvestitionen als wesentlich erachtet. Bisher waren insbesondere Ungarn, die

Tschechische Republik, Polen und Estland erfolgreich, derartige Investitionen für ihre Nahrungsmittel verarbeitende Industrien einzuwerben. Neben der Qualitätszunahme konnte dadurch auch eine Effizienzsteigerung erzielt werden, weil mit den ausländischen Investitionen neue Technologien und verbesserte Managementmethoden eingeführt wurden.

2.4 Defizite in den institutionellen Rahmenbedingungen

Die Bestandsaufnahme der Reformbemühungen in den drei vorausgegangenen Unterkapiteln hat sowohl den enormen Fortschritt bei der Umstrukturierung der Land- und Ernährungswirtschaft sichtbar werden lassen, gleichzeitig jedoch ebenso wichtige Unzulänglichkeiten offengelegt. In diesem Abschnitt soll das Erreichte bei der Umstrukturierung der institutionellen Rahmenbedingungen angesprochen werden. Aber auch dies verlangt manche kritische Anmerkung, denn die Änderung der Institutionen – d. h. des Regelungssystems (Gesetze, Regeln, Anordnungen, Vorschriften, Sitten und Gebräuche), das die zwischenmenschlichen Beziehungen prägt und beeinflusst – stellt sich als besonders schwierig heraus. Andererseits sind Institutionen für das reibungslose Funktionieren der Wirtschaft von enormer Bedeutung (vgl. auch FROHBERG 2000a).

Die Gestaltung und Weiterentwicklung von Institutionen dauert in den zukünftigen Mitgliedsländern wesentlich länger als ursprünglich von vielen Beobachtern eingeschätzt wurde. Diesbezügliche Verzögerungen bzw. Unterlassungen sind ein wesentlicher Grund für die zum Teil schleppend verlaufende Umstrukturierung der Wirtschaft. Dies betrifft den Bereich der politischen Willensbildung und -gestaltung, erstreckt sich auf Regelungen, die das Funktionieren der Märkte ermöglichen und schließt Fragen der innerbetrieblichen Verfassung und Organisation von Unternehmen sowohl in der Landwirtschaft als auch im Verarbeitungssektor und Handel ein.

In den Beitrittsländern nehmen die von der Agrar- und Ernährungspolitik unmittelbar Betroffenen am Prozess der politischen Willensbildung noch in zu geringer Zahl teil. Das liegt zum einen an ihrer nicht hinreichenden Selbstorganisation, zum anderen trägt aber auch fehlendes Interesse, an solchen Prozessen der Politikgestaltung mitzuwirken, dazu bei. Das lässt sich ändern, indem Gründung und Aufbau sowohl von berufsständischen Vertretungen als auch Verbraucherverbänden unterstützt werden.

Die Landwirtschaft stärken heißt ebenso, die Landwirtschaftsverwaltung auf allen Ebenen für die zukünftigen Aufgaben vorzubereiten. Die Übernahme des 'Aquis communautaire' wird zu vielen Veränderungen für die Unternehmen in den Anwärtstaaten führen.

Möglichst funktionsgerechte Abläufe im Marktgeschehen zu erreichen ist sowohl beim Handeln mit Produkten und Dienstleistungen als auch auf Faktormärkten wichtig. Dabei befindet sich die Gesetzgebung zur Regulierung marktwirtschaftlicher Transaktionen wie z. B. Kartellgesetz, Handelsrecht, Konkursgesetz und Vertragsrecht in allen Beitrittsländern bereits auf einem recht hohen Niveau⁵. Verbesserungen sind vor allem bei der Um- und Durchsetzung der Vorschriften anzumerken. Diese Art der Probleme erstreckt sich bis zur gerichtlichen Durchsetzbarkeit rechtlicher Ansprüche. Unsicherheiten bei und Verzögerungen in der Rechtsprechung sind ein nicht unbedeutender Hemmschuh für die wirtschaftliche Entwicklung, weil sie das unternehmerische Risiko und damit die Transaktionskosten stark erhöhen⁶.

⁵ Jedoch lassen sich in den meisten dieser Staaten noch Lücken feststellen – wie z. B. Verordnungen zur Regulierung von Warenterminmärkten.

⁶ Unter dem Begriff Transaktion versteht man die Aneignung und Übertragung von Verfügungsrechten zwischen Wirtschaftssubjekten. Hohe Transaktionskosten wiederum verringern den Umfang der Produktion

Die Privatisierung von landwirtschaftlich genutztem Grund und Boden und anderen Kapitalgütern in der Landwirtschaft ist von entscheidender Bedeutung für das Gelingen der Transformation. Dieser Prozess wurde in vielen Fällen zwar noch nicht vollständig abgeschlossen, aber ein sehr weites Stück vorangetrieben.

Auch das Funktionieren der Bodenmärkte ist sehr wichtig, denn die notwendige Anpassung der Betriebsstruktur kann ohne diese nicht gelingen. Jedoch wird dieses häufig noch beschränkt. PROSTERMAN und ROLFES (2000) kommen in einer Untersuchung über Litauen, Polen und Rumänien zu dem Schluss, dass in allen drei Ländern noch erhebliche, die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes einschränkende Hemmnisse bestehen. Diese betreffen vor allem den Erwerb von Boden und nicht den Pachtmarkt⁷:

- Juristischen Personen ist Eigentum an Land verwehrt (Litauen) und ein relativ hoher Anteil der Flächen ist noch nicht privatisiert (Polen, weniger stark in Rumänien).
- Schleppend verlaufende Bearbeitung von Rückgabeansprüchen durch sehr restriktive Gesetzgebung (Litauen) bzw. komplizierte Grundstückslage etc. (Rumänien).
- Sehr langfristige Pachtverträge bei ehemals staatlichen, aber jetzt restrukturierten Betrieben (in einigen Gebieten Polens).
- Strikte Bedingungen der Landnutzung, die bei Vergehen mit Strafen in unterschiedlicher Höhe bis hin zur Enteignung geahndet werden (Rumänien).
- Kauf landwirtschaftlicher Flächen:
 - Nicht erlaubt für Ausländer (Litauen, Rumänien), nur mit besonderer Genehmigung (Polen);
 - Hohe Transaktionskosten; speziell bei kleinen Parzellen für notarielle Angelegenheiten, Wertfeststellung etc. (in allen drei Ländern);
 - Umfang an Landeigentum, die eine Person halten darf, ist eingeschränkt (Rumänien);
 - Vorkaufsrechte bestehen bei Verkauf von Flächen im Eigentum der Kommunen für die Gemeindemitglieder (Rumänien) und von Flächen für einen Landwirt, der diese vor dem Kauf schon mindestens drei Jahre gepachtet hatte (Polen);
 - Sozialgesetzgebung favorisiert sehr stark Landwirte mit einer Fläche zwischen ein und zwei Hektar (Polen).
- Landpacht:
 - Pachtzahlungen für staatliches Land liegen wesentlich unter denen für privaten Boden, was auch die Neigung, dieses Land zu kaufen, mindert (Polen, Rumänien).

und senken die Produktivität der Wirtschaft, weil die für Transaktionen eingesetzten Ressourcen nicht in der Produktion verwendet werden können.

⁷ Die Angaben sind zum Teil entnommen aus FROHBERG (2000a).

- Verwendung des Bodens zur Absicherung von Hypotheken ist erschwert, weil einerseits Banken verboten (Litauen) bzw. nur zeitlich befristet (Rumänien) gestattet ist, Bodeneigentum zu halten und andererseits der Bodenerwerb durch langwierige Prozeduren der Grundbucheintragung sowie ein kompliziertes Konkursrecht (Polen) behindert wird.
- Grundbucheintragungen sind schwierig und langwierig (Litauen), 30-40 Prozent des Bodens ist nicht registriert (Polen).
- Grunderwerbsteuer zum Teil sehr unterschiedlich; beim ersten Verkauf des Bodens wird keine erhoben, danach 20 Prozent des Kaufpreises, wenn im gleichen Jahr des Erwerbs Wiederverkauf erfolgt (Litauen).

Ebenso lassen sich für das Kapital noch Unzulänglichkeiten hinsichtlich des Marktgeschehens konstatieren. Die Kapitalmärkte im ländlichen Raum und besonders im Bereich der Landwirtschaft werden oft hinsichtlich ihres Funktionierens als ungenügend angesehen, weil sich der Zugang zu Krediten für die Landwirtschaft als sehr schwierig herausstellt. In den Anwärtstaaten werden Kredite neben der Finanzierung von Investitionen auch kurzfristig für den Einsatz von Betriebsmitteln verwendet. Es gibt viele Gründe, die die Fremdfinanzierung für die Landwirtschaft erschweren, die nicht auf mangelndem Kreditangebot der Banken beruhen, z. B.:

- Boden wird nicht als Kreditsicherung eingesetzt,
- niedrige Preise für landwirtschaftlich genutzten Boden,
- unzureichende Rentabilität und/oder das hohe Risiko der zu finanzierenden Investition,
- hohe Transaktionskosten pro ausgeliehenem Geldbetrag, die in den Banken vor allem bei Kleinkrediten für Informationsbeschaffung sowie Kontroll- und Überwachungstätigkeiten anfallen.

Private Kreditsicherungsfonds in Ungarn haben aber gezeigt, dass Kredite auch ohne Land als Sicherung für Hypotheken vergeben werden (HEIDHUES und SCHRIEDER 2000).

Gleichzeitig ist die Reform des Finanzmarktes, besonders desjenigen für den ländlichen Raum auch noch nicht in allen Anwärtstaaten abgeschlossen. Makroökonomische Instabilitäten sowie Unzulänglichkeiten bei der Bankenüberwachung sind oftmals die Auslöser von Banken Krisen in diesen Ländern gewesen. Derartige Verwerfungen beeinträchtigen natürlich auch die Landwirtschaft. Sie benötigt eine angemessene Präsenz von Banken in ihrem Umfeld, die ihr ein breites Spektrum von Kreditangeboten unterbreiten. Genügend Wettbewerb zwischen den Banken im ländlichen Raum ist in allen Ländern, auch den Beitrittsländern notwendig (BLOMMESTEIN 1998).

Funktionierende Arbeitsmärkte sind in den Beitrittsländern besonders wichtig, da sie eine Voraussetzung für notwendige strukturelle Anpassungen in der Landwirtschaft darstellen. Besonders in Polen und Rumänien ist die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten mit 6,3 Millionen im Jahr 1999 sehr hoch. Das sind 76 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Arbeitskräfte aller zehn Kandidatenländer und nur etwa neun Prozent weniger als in den 15 Mitgliedstaaten der EU in diesem Sektor im Jahr 1999 tätig waren (6,93 Millionen)⁸. Diese Zahl hat sich in Polen von 1995 bis 1999 nicht wesentlich verringert, in Rumänien ist sie sogar um fünf Prozent gestiegen. In anderen Beitrittsländern haben sich die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte zahlenmäßig verringert. Das trifft vor allem für Tschechien, Lettland, die

⁸ Allerdings ist bei der Interpretation der Zahlen Vorsicht walten zu lassen, da sie die Realität aus verschiedenen Gründen überzeichnen dürften.

Slowakei und Estland zu. Die Arbeitskräftestatistiken in den Beitrittsländern sind allerdings oftmals qualitativ verbesserungsbedürftig.

Auch der reibungslose Ablauf der Produktmärkte wird durch viele Probleme und Hemmnisse beeinträchtigt. Beispielsweise fehlt es in vielen MEL an einer auf Qualitätsunterschieden beruhenden Bezahlung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Dadurch erhalten die Landwirte nicht die entsprechenden Anreize, qualitativ hochwertige Waren zu produzieren. Ein anderes noch sehr oft auftretendes Problem stellt die verzögerte Bezahlung der Waren dar. Die Landwirte erhalten erst sehr spät von ihren Abnehmern das Geld für die verkauften Waren (vgl. BECKMANN und BOGNER 2000, Tabelle 3).

3 ABSCHÄTZUNG DER AUSWIRKUNGEN DER INTEGRATION FÜR DEN AGRAR- UND ERNÄHRUNGSSEKTOR DER MEL

Die zukünftige Entwicklung des Agrar- und Ernährungssektors in den MEL wird entscheidend durch deren Beitritt zur EU geprägt. Im ökonomischen Bereich ergeben sich durch die EU-Osterweiterung in den derzeitigen und den zukünftigen Mitgliedsländern erhebliche Konsequenzen durch die Öffnung der Grenzen. Damit stehen die MEL nach ihrem Beitritt in unmittelbarem Wettbewerb zu ihren EU-Konkurrenten. Eine Analyse der derzeitigen Wettbewerbsfähigkeit dieser Länder im Vergleich zur EU scheint vor diesem Hintergrund interessant und ist Gegenstand des Kapitels 3.1.

Die Wirkungen der Integration werden im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft besonders ausgeprägt sein, weil der Beitritt auch die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik durch die Beitrittsländer zur Folge hat. Die sich hieraus ergebenden Konsequenzen werden in Kapitel 3.2 diskutiert.

3.1 Wettbewerbsfähigkeit der MEL im Vergleich zur EU

Auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen wurde festgelegt, dass eine wesentliche Voraussetzung für eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft die Fähigkeit des beitragswilligen Landes ist, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten. Denn mit dem Beitritt sind die Unternehmen in den MEL gezwungen, sich unmittelbar gegenüber ihren Konkurrenten in den EU-Ländern zu behaupten bzw. durchzusetzen. Im Folgenden soll die Wettbewerbsfähigkeit der MEL im Vergleich zur EU-15 für wichtige Nahrungsmittelketten geprüft werden. Diese Analyse kann bereits erste Hinweise liefern, bei welchen Produkten und auf welcher Ebene der Nahrungsmittelkette Anpassungsdruck nach einem EU-Beitritt zu erwarten ist.

Unter Wettbewerbsfähigkeit wird allgemein verstanden, dass sich der betreffende Sektor nachhaltig gewinnbringende Marktanteile sichert bzw. diese ausweitet (MARTIN et al. 1991) Auf Grund dieser Definition lassen sich zwei Ansätze zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit ableiten: der Gewinn oder auch die Rentabilität und die Marktanteile. Auf Grund von Datenproblemen war eine länder- und produktübergreifende Analyse auf Basis von Gewinnindikatoren nicht möglich. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die folgende empirische Untersuchung auf Marktanteilsindikatoren.

Die wohl umfassendste Kennzahl hierbei ist der von VOLLRATH entwickelte „Relative Revealed Trade Advantage Indikator (RTA)“, der sich als Differenz aus dem „Relative Revealed Export Advantage Indikator (RXA)“ und dem „Relative Revealed Import Penetration Indikator (RMP)“ ergibt:

$$RTA_{ij} = RXA_{ij} - RMP_{ij}$$

$$\text{mit: } RRXA_{ij} = (X_{ij} / \sum_{l, l \neq j} X_{il}) / (\sum_{k, k \neq i} X_{kj} / \sum_{k, k \neq i, l \neq j} \sum X_{kl})$$

$$RRMP_{ij} = (M_{ij} / \sum_{l, l \neq j} M_{il}) / (\sum_{k, k \neq i} M_{kj} / \sum_{k, k \neq i, l \neq j} \sum M_{kl})$$

wobei:

M = Importe; X = Exporte; Subskripte i, k = Produktkategorien; Subskripte j, l = Länder bzw. Ländergruppen.

Wie die obige Gleichung zeigt, berücksichtigt der RTA sowohl die Importe als auch die Exporte eines Landes. Die Höhe der Messziffer gibt gewissermaßen den Grad der internationalen Wettbewerbsfähigkeit an. Positive Werte deuten auf komparative Vorteile, negative dagegen auf komparative Nachteile eines Landes bei einem bestimmten Produkt im Vergleich mit einer ausgewählten Ländergruppe oder der Welt hin. Bei der Interpretation von Marktanteilsindikatoren ist zu beachten, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit lediglich an beobachtbaren Marktdaten messen. Da diese durch handelspolitische Maßnahmen verzerrt sein können, müssen bei der Interpretation der Indikatoren die sonstigen Rahmenbedingungen unbedingt Beachtung finden (vgl. FROHBERG und HARTMANN 1997).

Anhand des RTA wird im Folgenden beispielhaft gezeigt, wie sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Ernährungssektors insgesamt sowie ausgewählter Nahrungsmittelketten der MEL im Zeitraum 1995 bis 1999 darstellt. Dabei wurde der Indikator für jedes dieser Jahre getrennt berechnet, die folgende Diskussion bezieht sich jedoch auf die Durchschnitte dieser jährlichen Daten und ihre Tendenzen. In der Analyse dient die EU als Referenzregion, das heißt die folgenden Ergebnisse weisen die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Beitrittslandes relativ zu der der EU auf den Weltmärkten aus. Als Referenzproduktgruppe wurde in der Untersuchung der Handel mit allen Waren gewählt.

In Übersicht 1 sind die Ergebnisse der Analyse dargestellt. Ein „+“ („-“) in der Übersicht deutet darauf hin, dass das entsprechende Land bei den jeweiligen Gütern gemessen auf Basis des RTA's einen Wettbewerbsvorteil (-nachteil) gegenüber der EU im Zeitraum 1995 bis 1999 aufweist. Bei einem „+ +“ bzw. „+ + +“ („- -“ bzw. „- - -“) ist dieser Wettbewerbsvorteil (-nachteil) über die gesamte Periode stark bzw. sehr stark ausgeprägt. Die Zeichenfolge „+ -“ in der Übersicht weist darauf hin, dass die entsprechende Produktgruppe im Untersuchungszeitraum weder einen klaren Wettbewerbsvorteil noch einen eindeutigen -nachteil aufweist. Schließlich stellen die Pfeile „↗“ und „↘“ und das Zeichen „~“ die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit seit 1995 dar. Die beiden Pfeile stehen für eine Auf- bzw. Abwärtstendenz. Das Zeichen „~“ deutet auf eine uneinheitliche Entwicklung über die fünf Jahre hin, d. h. auf und ab oder umgekehrt. Ist keines dieser drei Zeichen angegeben, war keine wesentliche Tendenz feststellbar.

Die Übersicht zeigt ein sehr heterogenes Bild für die einzelnen Länder. Folgende Aussagen lassen sich für den Agrar- und Ernährungssektor insgesamt sowie für die vier untersuchten Nahrungsmittelketten zusammenfassen:

Agrar- und Ernährungssektor

Im Vergleich zu allen Warengruppen verfügen die Agrar- und Ernährungssektoren Bulgariens, Litauens, Polens und Ungarns über Wettbewerbsvorteile auf den internationalen Märkten gegenüber der EU-15. Diese sind besonders ausgeprägt in Bulgarien und Ungarn, jedoch über die betrachtete Periode 1995 bis 1999 in Bulgarien erheblichen Schwankungen unterworfen und in Ungarn von abnehmender Tendenz. Auch in Litauen ist der bestehende Wettbewerbsvorteil gegen Ende der 90er Jahre gesunken. Alle anderen MEL (Estland, Lettland, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Tschechische Republik) weisen relativ zu ihren Konkurrenten in der EU Wettbewerbsnachteile für das Aggregat der Agrar- und Ernährungsgüter auf den internationalen Märkten auf. Dieser ist am höchsten in Lettland und hat im Zeitraum 1995 bis 1999 fast kontinuierlich zugenommen.

Getreide und Getreideprodukte

Bei Getreide und seinen Verarbeitungsprodukten verfügt Ungarn vom Rohprodukt bis hin zu den Verarbeitungsprodukten der 2. Stufe über klare Wettbewerbsvorteile in Relation zur EU, im Hinblick auf hochveredelte Getreideprodukte ist dagegen keine eindeutige Aussage möglich. Estland und Slowenien scheinen auf allen Stufen dieser Nahrungsmittelkette relativ zu ihren EU-Konkurrenten Wettbewerbsnachteile auf dem Weltmarkt zu haben. Ähnlich, wenn auch weniger ausgeprägt, ist die Situation in Lettland. Rumänien weist dagegen für das Rohprodukt Getreide über den gesamten Zeitraum 1995 bis 1999 hohe positive RTA-Werte auf. Jedoch mangelt es dem Land relativ zur EU an internationaler Wettbewerbsfähigkeit bei Getreideverarbeitungsprodukten. Auch Litauen verfügt über Wettbewerbsvorteile bei dem Rohprodukt bzw. den wenig verarbeiteten Getreideprodukten, während es dem Land bei Getreideprodukten der 2. und 3. Verarbeitungsstufe an Wettbewerbsfähigkeit mangelt. Bei allen anderen MEL zeigt Übersicht 1 ein sehr heterogenes Bild für die einzelnen Stufen dieser Nahrungsmittelkette.

Obst und Gemüse sowie ihre Verarbeitungsprodukte

Die komparativen Vorteile eines Landes in der Obst- und Gemüseproduktion werden in erheblichem Maß durch die vorherrschenden klimatischen Bedingungen bestimmt. Erwartungsgemäß deuten die Ergebnisse in Übersicht 1 somit auf hohe bis sehr hohe Wettbewerbsvorteile von Ungarn und Bulgarien bei Obst und Gemüse über die gesamte Nahrungsmittelkette hin, während das Gegenteil für Estland zutrifft. Die mittels der Marktanteile aufgezeigte geringe Wettbewerbsfähigkeit von Slowenien und Rumänien in dieser Produktgruppe muss dagegen überraschen. Neben Estland und Slowenien scheinen auch die Tschechische und die Slowakische Republik auf den Weltmärkten der Konkurrenz aus der EU in dieser Nahrungsmittelkette nicht gewachsen zu sein. Für Lettland, Litauen und Polen stellt sich das Bild differenzierter dar. Einer geringen Wettbewerbsfähigkeit auf der Ebene der Rohprodukte stehen zum Teil bedeutende Wettbewerbsvorteile bei den Verarbeitungsprodukten der ersten und zweiten Stufe gegenüber.

Milch und Milchprodukte

Traditionell haben sich die baltischen Länder auf die Milchproduktion spezialisiert. So überrascht es nicht, dass die Ergebnisse in Übersicht 1 für Lettland und Litauen bei Milch sowie Milchprodukten aller Verarbeitungsstufen auf hohe komparative Vorteile im Vergleich zur EU hindeuten. Für Estland gilt dies lediglich für Milchprodukte der zweiten Verarbeitungsstufe. Einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit weist Rumänien für alle Stufen dieser Nahrungsmittelkette auf. Slowenien verfügt gemäß der Ergebnisse in Übersicht 1 über Wettbewerbsvorteile bei Milch sowie leicht verarbeiteten Milchprodukten, während bei höherveredelten Gütern dieser Kette das Land der Konkurrenz aus der EU nicht gewachsen zu sein scheint.

Der umgekehrte Zusammenhang gilt tendenziell für Bulgarien und Polen. Für die Tschechische Republik, die Slowakische Republik sowie Ungarn lassen die Ergebnisse in Übersicht 1 keine klare Aussage über die Wettbewerbssituation in dieser Nahrungsmittelkette zu.

Tiere, Fleisch und Fleischprodukte

Auch in dieser Nahrungsmittelkette verfügt Ungarn verglichen mit der EU über ausgeprägte Wettbewerbsvorteile auf den Weltmärkten. Jedoch weisen diese Vorteile sowohl für Tiere als auch für Fleisch und Fleischprodukte eine sinkende Tendenz auf. In Relation zur EU ist Polen bei Tieren, Fleisch und Fleischprodukten ebenfalls seinen Konkurrenten auf den Weltmärkten gewachsen. Dies gilt nicht für Produkte der 2. Verarbeitungsstufe dieser Kette, jedoch hat sich auch bei diesen Erzeugnissen der Mangel an Wettbewerbsfähigkeit Polens in den letzten Jahren verringert. Auf der höchsten Verarbeitungsstufe dieser Produktgruppe hat Polen wieder eine bessere Wettbewerbsposition als die EU erreicht.

In anderen Ländern ist die Wettbewerbssituation dieser Warengruppe gegenüber der EU nicht sehr ausgeprägt. Slowenien ist relativ wettbewerbsschwach bei der 1. Verarbeitungsstufe, stärker dagegen bei den höher verarbeiteten Erzeugnissen. Interessant ist auch die Situation Bulgariens, das für die gesamte Verarbeitungskette bei Tieren, Fleisch und Fleischprodukten eine mittlere Stellung gegenüber der EU mit abnehmender Tendenz ausweist.

Die Ergebnisse der Wettbewerbsanalyse zeigen ein recht heterogenes Bild in Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen MEL im Vergleich zur EU. Einen hohen Wettbewerbsvorteil weist insbesondere Ungarn auf. Dieses Ergebnis gilt nicht nur für den Agrar- und Ernährungssektor insgesamt, sondern für alle Stufen der vier untersuchten Nahrungsmittelketten⁹. Über eine relativ hohe Wettbewerbsfähigkeit verfügen ebenso Polen und Litauen sowie Bulgarien mit gewissen Abstrichen. In Polen ist diese vor allem für landwirtschaftliche Rohprodukte und leicht verarbeitete Produkte sehr ausgeprägt, wogegen in Litauen und tendenziell auch in Bulgarien der Wettbewerbsvorteil insbesondere bei den Verarbeitungsprodukten der 2. und 3. Stufe bedeutend ist. Ein Mangel an Wettbewerbsfähigkeit ist gemäß dieser Analyse vor allem in Estland, Rumänien und Slowenien festzustellen. Dies gilt im Prinzip für die gesamte Nahrungsmittelkette. Die Länder Lettland, Slowakei und die Tschechische Republik bilden das Mittelfeld.

Abschließend bleibt anzumerken, dass die Berechnung des RTA nur erste Anhaltspunkte für die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft in den MEL gibt. Sie ist keineswegs als abgeschlossene und umfassende empirische Untersuchung zu verstehen. Vor allem ist zu berücksichtigen, dass sie nur die Vergangenheit nachzeichnen kann. Auf Grund der strukturellen Veränderungen, die in den MEL vor allem auch im Zuge ihres Beitritts zur EU noch stattfinden, kann die Wettbewerbskraft sich zukünftig ändern. Vor diesem Hintergrund erfolgt in Kapitel 3.2 eine modellgestützte Analyse der Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf Mengen- und Wohlfahrtseffekte.

3.2 Auswirkungen der Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Die folgenden Analysen basieren auf dem am IAMO¹⁰ entwickelten Modell CEEC-ASIM¹¹. CEEC-ASIM ist ein komparativ-statisches, partielles Gleichgewichtsmodell für die Agrarsektoren mitteleuropäischer Länder. Basisjahr der Berechnungen ist 1997. Das Jahr 2007 wurde als Zielpunkt gewählt, für den die Ergebnisse des Basislaufes mit dem Agenda 2000-Szenario

⁹ Einen Wettbewerbsnachteil zeigt die Analyse lediglich bei der ersten Verarbeitungsstufe für Milchprodukte.

¹⁰ Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa.

¹¹ CEEC-ASIM = Central and Eastern European Countries Agricultural Simulation Model.

verglichen werden. Es wird unterstellt, dass alle zehn Beitrittskandidaten im Jahr 2007 in die EU aufgenommen werden.

Folgende Annahmen liegen dem Basislauf zugrunde. Es wird von einer Konstanz der Agrarpolitik in den MEL bis zum Jahr 2007 ausgegangen. Die landwirtschaftlichen Produzentenpreise verändern sich daher mit der gleichen Rate wie die Weltmarktpreise. Deren Änderungen sind im Modell exogen vorgegeben und stützen sich auf Projektionen von FAPRI (1999). Nicht marktpreisbezogene Subventionen werden im Modell als konstant je produzierter Einheit betrachtet¹². Im Basislauf werden je nach Produkt und Land autonome technische Fortschrittsraten zwischen ein und drei Prozent pro Jahr unterstellt. Die diesbezüglichen Annahmen basieren in der Mehrzahl auf Projektionen der EU-KOMMISSION (1998). Im Modell berücksichtigte Veränderungen des Einkommens- und Bevölkerungswachstums beruhen auf Vorausschätzungen von FAPRI (1999).

Im Agenda 2000-Szenario wird unterstellt, dass die im Zuge der Reform der EU-Agrarmarktpolitik relevante Stützung auch für die MEL Gültigkeit besitzt. Dies gilt nicht nur für die Marktpreisstützung, sondern schließt auch die Übertragung des EU-Quotensystems für Zucker und Milch¹³, die Zahlung der Tier- und Flächenprämien¹⁴ sowie die obligatorischen Flächenstilllegungen mit ein. Letztere wurde ausgehend von einem zehnzehnten Stilllegungssatz (Kleinerzeugerregelung) angepasst.

Die Effekte eines EU-Beitritts der zehn MEL auf das Angebot, die Nachfrage und den Nettohandel sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Übertragung der GAP¹⁵ nach Agenda 2000 auf die MEL nicht zu dem von westeuropäischer Seite häufig befürchteten erheblichen Produktionsanstieg in diesen Ländern führen wird. Lediglich bei Rindfleisch ist mit einer markanten Zunahme der Erzeugung (+27,1 Prozent) zu rechnen. Bei den meisten anderen im Modell berücksichtigten Produkten kommt es dagegen zu keiner Angebotsausdehnung bzw. zu einem leichten Produktionsrückgang. Im Getreide- und Ölsaatenbereich ist dies mit der bereits erfolgten weitgehenden Preisangleichung zwischen den MEL und der EU auf diesen Märkten sowie der Übertragung der EU-Stilllegungsverpflichtung auf die Beitrittsländer zu erklären. Auch die bedeutende Preisanhebung bei Milch und Zucker um etwa 60 Prozent hat keine Produktionsausweitung zur Folge, da das in der EU auf diesen Märkten etablierte Quotensystem nach dem Beitritt auch in den MEL Anwendung findet. Nach den Modellrechnungen ist eine geringere Erzeugung insbesondere von Geflügelfleisch (-15,8 Prozent), aber auch von Schweinefleisch (-5,1 Prozent) sowie Eiern (-0,5 Prozent) zu erwarten, da die Preise dieser drei Produkte relativ zu denen der anderen Erzeugnisse der Beitrittsländer sinken.

Mit Ausnahme der Quotenprodukte Zucker und Milch kann man auf Seiten der Nachfrage eine zum Angebot spiegelbildliche Entwicklung beobachten, d. h. die Güter, bei denen ein Anstieg der Produktion zu beobachten ist, weisen in der Regel einen Nachfragerückgang auf.

¹² Die Information zur Marktpreisstützung ebenso wie zu den sonstigen Subventionen basieren auf Angaben zu den Produzentensubventionsäquivalenten OECD (1998).

¹³ In Hinblick auf die Übertragung der Quoten wird im Modell unterstellt, dass die Produktion von Zucker und Milch das Niveau von 1997, angepasst um die bis zum Jahr 2001 zu erwartenden Produktivitätsfortschritte nicht überschreiten darf. Bei Milch wird zusätzlich die 1,5-prozentige Erhöhung der Milchquoten im Rahmen der Agenda 2000 berücksichtigt.

¹⁴ Der für die Berechnungen der Flächenprämie maßgebliche Referenzertrag wird gemittelt aus den bis zum Jahr 2001 erwarteten Hektarerträgen für Weizen und Grobgetreide. Die Basisflächen sowie die Zahl der prämierten Tiere wird anhand der Daten für das Basisjahr festgelegt. Bei einer Überschreitung der Obergrenzen durch die tatsächliche Produktion erfolgt eine lineare Kürzung der Prämie.

¹⁵ Gemeinsame Agrarpolitik.

Bei Zucker und Milch können die steigenden Preise wegen der Quote nicht bzw. nur sehr begrenzt zu einer Ausdehnung des Angebots führen. Auf der Nachfrageseite machen sich die höheren Preise jedoch durch einen starken Nachfrageeinbruch von 13 Prozent bei Zucker und 17 Prozent bei Milch bemerkbar (vgl. Tabelle 2).

Aus den aufgezeigten Angebots- und Nachfragereaktionen in den MEL ergeben sich die in der letzten Spalte der Tabelle 2 aufgezeigten Veränderungen des Nettohandels. Trotz des Rückgangs der Nettoexporte an Weizen behaupten die MEL bei diesem Produkt ihren positiven Handelsstatus. Bei Grobgetreide, Milch und Rindfleisch können diese Länder ihre Nettoexportposition weiter ausbauen und bei Kartoffeln und Zucker gelingt ihnen sogar ein Handelsstatuswechsel. Demgegenüber erhöhen sich im Vergleich zum Basislauf die Nettoimporte von Ölsaaten, Gemüse, Eiern und Geflügel. Bei Schweinefleisch entwickeln sich die MEL von einer Nettoexport- zu einer Nettoimportregion.

Tabelle 2: Prozentuale Änderung der Produktions- und Nachfragemengen sowie absolute Veränderung der Nettoexporte in den MEL als Folge eines EU-Beitritts¹

	Änderung der		
	Produktion (in %)	Nachfrage (in %)	Nettoexporte in 1000 t
Weizen	-7,2	3,6	-3753
Grobgetreide	-1,2	-0,2	297
Kartoffeln	-3,4	4,0	-645
Ölsaaten	-0,8	0,3	-49
Zucker	-4,2	-12,6	286
Gemüse	-0,5	4,1	-539
Milch	-4,1	-16,9	3568
Rindfleisch	27,1	-33,0	710
Schweinefleisch	-5,1	8,5	-587
Eier	-0,5	14,1	-210
Geflügel	-15,8	29,9	-805

Anm.: ¹⁾ Vergleich mit den im Jahr 2007 in den MEL realisierten Angebots- und Nachfragemengen ohne Beitritt bei gleichzeitiger Weiterführung der 1997 geltenden nationalen Agrarpolitiken (Referenzszenario).

Quelle: Unveröffentlichte Ergebnisse von Politikanalysen mit dem IAMO-Modell CEEC-ASIM (vgl. FROHBERG 2000b).

Tabelle 3 zeigt die Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Wohlfahrt der Kandidatenländer und das EU-Budget. Dabei sind die Preise aus dem Jahr 2007 auf das Niveau von 1999 deflationiert worden. Außerdem ist in Betracht zu ziehen, dass nicht alle Haushalt relevanten Ausgaben in den Berechnungen berücksichtigt wurden. Es fehlen einige Produkte wie z. B. Wein, Olivenöl sowie Schaf- und Ziegenfleisch. Zudem werden nur die Ausgaben für Marktstützung und Direktzahlungen ausgewiesen. Zahlungen aus dem Agrarhaushalt für die sogenannte 2. Säule blieben außen vor.

Durch den Beitritt zur EU verändert sich für die zehn Beitrittsländer im Vergleich zum Basislauf die Wohlfahrt insgesamt geringfügig um rund sieben Prozent. Allerdings ist zu beachten, dass hier nur Effekte simuliert wurden, die das Angebot von Agrargütern und die Nachfrage

nach Nahrungsmitteln betreffen, also die Landwirtschaft sowie die ihr vor- und nachgelagerten Sektoren. Alle anderen Sektoren der Volkswirtschaft bleiben bei der Analyse unberücksichtigt.

Tabelle 3: Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Wohlfahrt der zehn Kandidatenländer und auf den EU-Haushalt* (deflationiert auf das Preisniveau von 1999)

	Basislauf	Erweiterung	
	für 2007	für 2007	Veränderung zu Basislauf
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	%
Produzentenrente	17,643	24,206	37
Konsumentenrente	87,593	87,170	-0
Budget	-1,029		
Wohlfahrt insgesamt	104,208	111,376	7
Nettoerlöse der Produzenten			
Markterlöse, netto	17,220	17,253	+0
Direkte Transferzahlungen	0,147	6,953	4630
Inputsubventionen	0,276		0
Allgemeine Subventionen			
Produzenteneinnahmen insgesamt	17,643	24,206	37
Haushaltsausgaben	Beitrittsländer	der EU**	
Exporterstattungen	0,138	0,848	n. b.***
Direkte Transferzahlungen	0,147	6,953	n. b.
Inputsubventionen	0,276	0	n. b.
Allgemeine Unterstützung	0,468		n. b.
Haushaltsausgaben der Beitrittsländer	1,029		n. b.
Haushaltsausgaben der EU		7,801	n. b.

Anm.: * Annahme: der Beitritt aller zehn Kandidatenländer erfolgt bis zum Jahr 2007. Die Berechnungen umfassen nur die Ausgaben für Marktstützung und Direktzahlungen. Diejenigen für die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik sind erfasst.

** Die Haushaltsausgaben entstehen der EU für die Kandidatenländer. Es ist zu beachten, dass dies Bruttoausgaben sind, denn die Einzahlungen der Kandidatenländer in den EU-Haushalt wurden nicht berücksichtigt.

*** Die Veränderungen wurden nicht berechnet, da ein Vergleich nicht möglich ist. Die Ausgaben, wie sie im Basislauf für 2007 anfallen würden, müssten aus dem Staatshaushalt der Kandidatenländer beglichen werden, während die des Erweiterungslaufes von der EU zu finanzieren sind.

Quelle: FROHBERG (2000b).

Trotz der geringen Wohlfahrtsänderung gibt es bei der Verteilung zwischen Produzenten und Verbrauchern doch wichtige Verschiebungen. Die Produzenten können ihr Einkommen (Pro-

duzentenrente¹⁶) um rund 6,8 Milliarden Euro oder etwa 40 Prozent steigern, die Konsumenten verlieren 0,4 Milliarden oder weniger als ein Prozent. Zudem wird der Staatshaushalt der Kandidatenländer nicht mehr durch Ausgaben in Höhe von etwa 0,56 Milliarden Euro belastet, die im Basisszenario durch die Agrarpolitik den Landwirten in verschiedenen Formen zufließen. Dazu zählen die Marktunterstützungen (0,14 Milliarden Euro), direkte Transferzahlungen (0,15 Milliarden Euro) und Subventionen für Inputs (0,28 Milliarden Euro). Nach der Aufnahme in die EU werden diese Ausgaben aus dem EU-Haushalt beglichen. Vereinfachend liegt dieser Aussage die Annahme zu Grunde, dass sich die Einzahlungen der Beitrittsländer in den EU-Haushalt vernachlässigen lassen.

Interessant ist auch, durch welche Instrumente der EU-Agrarpolitik die Erhöhung der Einkommen der Landwirte erreicht wird. Im Wesentlichen sind es die direkten Transferzahlungen, die den Landwirten in den Anwärtersstaaten nach dem Beitritt annahmegemäß wie ihren Kollegen in der jetzigen EU zustehen. Diese Annahme ist bekanntlich sehr umstritten. Vertreter aus den Beitrittsländern haben bisher immer mit beachtlicher Bestimmtheit auf diese Zahlungen bestanden. Dagegen wurden diese Transfers von Seiten der EU stets mit der Begründung abgelehnt, dass ursprünglich damit ein Ausgleich für die Verminderung der administrierten Preise verbunden war und diese Situation sei bei dem EU-Beitritt der Kandidatenländer nicht zu erwarten. Die EU schlägt vor, den zu erwartenden Betrag, der als direkte Transferzahlung zu leisten ist, statt dessen in die Entwicklung der Infrastruktur in den ländlichen Räumen zu investieren.

Was immer die Argumente beider Seiten sind, sie lassen sich nicht wegdiskutieren und treffen natürlich sowohl für die Landwirte in der EU als auch für die der Kandidatenländer zu. Bei der Diskussion sind jedoch die Verteilungswirkungen zu beachten. Die an den Boden gebundenen Transferzahlungen kapitalisieren und erhöhen den Preis bei Kauf und Pacht von Boden. Wenn Bodeneigentümer und Bewirtschafter der Flächen identisch sind, verbleiben diese Gelder in der Hand des Landwirts. Bei hohen Anteilen an Pachtflächen, was für die meisten Beitrittsländer zutrifft (vgl. SCHULZE 2000b), wird jedoch ein entsprechender Anteil der Finanzmittel an die Verpächter weitergegeben. Die Landwirte übernehmen sozusagen den Transfer der Gelder an die Bestimmungsperson, den Eigentümer des Bodens. Sie ziehen deshalb nicht den Vorteil aus den Subventionen, der ihnen auf den ersten Blick zu entstehen scheint¹⁷. Würde der gleiche Betrag statt dessen für die Entwicklung ländlicher Gebiete eingesetzt, wie von der EU vorgeschlagen, dann könnten die Landwirte in den Beitrittsländern eventuell einen höheren Vorteil erreichen.

Inwieweit die EU diese erhöhte Belastung ihres Haushaltes wird finanzieren können, ist eine andere Frage. Eventuell führen dabei auftretende Schwierigkeiten zu einer (langsamen) Reduzierung dieser Transferzahlungen oder zu einer weiteren Renationalisierung von Teilbereichen der Agrarpolitik.

¹⁶ In den hier vorgestellten Simulationen dient die Produzentenrente zur Entlohnung von Boden, Kapital und der Unternehmerleistung.

¹⁷ Aus diesem Grund ist auch die Interpretation der Produzentenrente dahingehend vorzunehmen, dass diese für die Entlohnung der fixen Produktionsfaktoren (Kapital, Boden und Management) und nicht notwendigerweise den Landwirten zur Verfügung steht.

4 MÖGLICHKEITEN DER POLITIK IN DER VORBEITRITTSPHASE

4.1 Weiterentwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen

Die unzulängliche Entwicklung und Ausprägung der Institutionen in den Beitrittsländern verstärkt das Problem der unvollständigen oder asymmetrischen Information. Diese wiederum verursacht das Auftreten von moralischem Wagnis und/oder adverser Selektion und führt damit zu höheren Transaktionskosten.

Zu den wohl dringlichsten Bereichen, in denen Institutionen weiter gestärkt werden müssen, gehört die gesamte institutionelle Infrastruktur für die Landwirtschaft. Dazu zählen u. a. die landwirtschaftliche Verwaltung, die Beratung sowie Aus- und Weiterbildung. Neben den erheblichen finanziellen Anstrengungen für Investitionen in Humankapital, die dafür notwendig sind, muss auch genügend Zeit eingeplant werden, um diese Verbesserungen erfolgreich umzusetzen. Als aktuelles Beispiel hinsichtlich der Verwaltung von finanziellen Transfers aus dem Budget der EU kann das der SAPARD-Mittel dienen. Es fällt vielen MEL nicht leicht, die dazu notwendige administrative Infrastruktur aufzubauen. Als Folge davon tritt eine Verzögerung bei der Auszahlung dieser Transferleistungen ein, was wiederum den Aufbau weiterer unbedingt notwendiger Institutionen auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt.

Neben der institutionellen Infrastruktur ist das Funktionieren der Märkte zu verbessern. Nicht nur viele Gesetze bedürfen diesbezüglich noch der Feinabstimmung, ebenso ist ihre Einhaltung zu überwachen und gegebenenfalls sicherzustellen. Das gilt gleichermaßen für Produkt- wie für Faktormärkte. Ganz besonders für die kleinen Betriebe, die nicht nur in ihrer Zahl sondern in vielen Beitrittsländern auch hinsichtlich der bewirtschafteten Fläche dominieren, ist der schwierige Zugang zum Markt oftmals mit hohen Transaktionskosten verbunden. Das führt zu Wettbewerbsnachteilen und ebenso zu Einkommenseinbußen.

Da im Bereich des Bodenmarktes noch viele Hemmnisse bestehen, dürfte es schwierig sein, in einem überschaubaren Zeitrahmen Verbesserungen zu erreichen. Hinzu kommt, dass man in vielen Beitrittsländern – wie auch in den jetzigen EU-Mitgliedsländern – den Boden als Produktionsfaktor nicht gerne uneingeschränkt den Kräften des Marktes aussetzen will. Verzerrungen bei den strukturellen Anpassungen sind die Folge.

Soll der Strukturwandel in der Landwirtschaft weitergehen, müssen in den Beitrittsländern alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für die freigesetzten Arbeitskräfte geschaffen werden. Vorrangig sollte dies im ländlichen Raum geschehen, weil ansonsten zum einen die Anpassung des Faktors Arbeit in der Landwirtschaft wesentlich langsamer verlaufen wird und zum anderen diesen Regionen eine weitere Entleerung durch Migration in urbane Gebiete droht.

Nach der Aufnahme in die EU wird sich der strukturelle Wandel bei den landwirtschaftlichen Arbeitskräften in den Kandidatenländern fortsetzen. Inwieweit dabei eine verstärkte Migration in die alten EU-Mitgliedsländer erfolgt, bleibt abzuwarten. Ganz besonders Deutschland, Griechenland und Österreich könnten davon betroffen sein, was nicht nur auf wirtschaftliche Unterschiede zurückzuführen wäre, sondern auch kulturelle und historische Gründe hätte.

Einen wesentlichen Einfluss auf den Arbeitsmarkt übt in den meisten MEL darüber hinaus die soziale Gesetzgebung aus. Beschäftigung in der Landwirtschaft dient vielen Menschen in diesen Ländern als zusätzliche Einkommensquelle. Oft wird sie ebenso als Risikoausgleich gegen einen unerwarteten Verlust des Arbeitsplatzes angesehen.

4.2 Förderung der Wettbewerbsfähigkeit durch agrar- und regionalpolitische Maßnahmen

Ein wichtiger Aspekt aus agrarpolitischer Sicht ist die Festlegung eines Beitrittsdatums. Da unterdessen der 1. Mai 2004 diesbezüglich im Gespräch ist, wurde ein wichtiger Unsicherheitsfaktor für die Beitrittsländer beseitigt. Die Frist von 1½ Jahren ist sicherlich nicht übertrieben lang; weder um die noch ausstehenden Anpassungen des Rechtbestandes der EU an den der Beitrittsländer vorzunehmen, noch um die politische Umsetzung der Erweiterung zu gewährleisten. Andererseits erzeugt die Terminierung des Beitritts Handlungsdruck auf beiden Seiten und führt damit zu einer beschleunigten Durchführung der verbleibenden Maßnahmen.

Agrarpolitische Eingriffe in den Anwärterstaaten müssen sich an den Möglichkeiten zur Verbesserung der Wettbewerbskraft ihrer Land- und Ernährungswirtschaft orientieren, um sie möglichst gut für den Beitritt vorzubereiten. Daran sollten nicht nur diese Länder selbst, sondern ebenso die EU Interesse haben. Auch sie muss alle Maßnahmen unterstützen, die dazu führen, dass ihr Länder mit wettbewerbsfähiger Land- und Ernährungswirtschaft beitreten.

In seinem Gutachten „Zur Entwicklung der Landwirtschaft in Mitteleuropa und mögliche Folgen für die Agrarpolitik“ weist der WISSENSCHAFTLICHE BEIRAT BEIM BML (1997) grundsätzlich auf drei Optionen hin, die den Kandidatenländern hinsichtlich der Gestaltung ihrer Agrarpolitik in der Vorbeitrittsphase offen stehen:

- Sie können versuchen, die agrarpolitischen Instrumente und deren Dosierung so zu wählen, dass diese zum Zeitpunkt des Beitritts denen der GAP entsprechen.
- Andererseits wäre es auch denkbar, dass sie gar keine Beziehung diesbezüglich zur EU anstreben und ihre eigenen agrarpolitischen Ziele zu verwirklichen suchen.
- Die dritte Option besteht in einem Mittelweg, der sich dadurch auszeichnet, dass beide Seiten sich im Vorfeld des Beitritts um eine Abstimmung ihrer Agrarpolitik, besonders der Art und Höhe traditioneller Instrumente, bemühen.

Eine Analyse der in der Zwischenzeit durch die Anwärterstaaten umgesetzten Agrarpolitik weist darauf hin, dass sie mehr oder weniger der ersten Option gefolgt sind, ganz besonders was die eingesetzten Instrumente betrifft und weniger deren Dosierung (HARTMANN 2000). Die EU gestattete ihnen nicht, Option 3 zu wählen, denn die Agenda 2000 wurde im März 1999 in Berlin weitgehend ohne Konsultation der Beitrittsländer vom Europäischen Rat beschlossen. Die zweite Option haben die MEL selbst verworfen, weil damit erhebliche Anpassungen zum Zeitpunkt des Beitritts verbunden wären.

Ob die gewählte Strategie in allen Einzelheiten die beste ist, muss in Zweifel gezogen werden. Die Landwirtschaft in den Beitrittsländern hat strukturelle Probleme, wie sie in dieser Intensität in der EU nicht zu beobachten sind. Deshalb wäre der Einsatz spezifischer Instrumente

angebracht, um diese Nachteile besser beheben zu können. Option 1 eröffnet andererseits den Anwärterstaaten die Möglichkeit, sich in der Umsetzung der GAP-Instrumente schon vor dem Beitritt zu üben.

Bezüglich der Schwachstellen in der Agrarstruktur sei nochmals auf den extrem starken Arbeitsbesatz in einigen Ländern und den damit verbundenen hohen Anteil an Kleinbetrieben hingewiesen. Alternative Arbeitsmöglichkeiten müssen geschaffen werden – vor allem im ländlichen Raum –, um hier Korrekturen zu erreichen. Ebenso ist eine Landabgaberente vorstellbar. Verbesserungen bei der sozialen Absicherung für ältere Menschen, die sich zusätzlich zu ihrer Rente durch landwirtschaftliche Tätigkeit Einkommen erwirtschaften

müssen, würden auch beides, d. h. die Betriebsaufgabe und den Arbeitskräfteabbau, forcieren. Dadurch stünde Land für wachsende Betriebe zur Verfügung. Des Weiteren zählt zu diesem Maßnahmenbündel auch die Beseitigung aller den Markt einschränkenden Hemmnisse. Anstatt Wege in dieser Richtung zu beschreiten, haben einige Länder in den letzten Jahren Produktionsquoten eingeführt. Diese schränken die strukturelle Anpassung ein.

Ein weiteres Problem, auf das bereits hingewiesen wurde, ist die schlechte Kapitalausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe. Einige Länder wie Polen subventionieren deshalb Investitionen in erheblichem Ausmaß. Ohne Zweifel, die damit verbundene Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit hilft der dortigen Landwirtschaft, in einer erweiterten EU besser zu bestehen. Jedoch sind mit dieser Politik erhebliche volkswirtschaftliche Kosten verbunden, denn die anderen Sektoren der Volkswirtschaft müssen für die auf dem Kapitalmarkt teurer gewordenen Kredite mehr bezahlen. Zudem ist zu vermuten, dass nicht alle dieser subventionierten Investitionen rentabel eingesetzt werden und auch viele Mitnahme-Effekte auftreten. Darüber hinaus ist nicht erwiesen, dass die Verwaltung in jedem Fall für die Gewährung der Kredit-subsidien diejenigen Betriebe auswählt, die dann auch tatsächlich überleben werden.

Gelegentlich wird die Vermutung geäußert, die Beitrittsländer unterstützten die Agrarpreise, um bei der Aufnahme in die EU die Forderung nach Direktzahlungen besser rechtfertigen zu können. Damit wäre die EU in eine Vorreiterrolle gedrängt, die sie besser nicht angenommen hätte, denn damit belastet sie durch die jetzige Agrarpolitik ihren zukünftigen Haushalt nach vollzogener Erweiterung erheblich (siehe auch Kapitel 3.2).

LITERATURVERZEICHNIS

- BECKMANN, V., BOGER, S. (2000): Investments, Governance Structures and Prices in Evolving Markets; The Case of Hog Transactions in Poland, Vortrag gehalten auf der Jahreskonferenz 2000 der Internationalen Organisation für Neue Institutionenökonomik, 22.-24. September 2000, Tübingen.
- BLOMMESTEIN, H. (1998): Establishing financial market institutions in transition economies – Is there a role for sectoral credit institutions?, in: FROHBERG, K., POGANIEZ, W.-R. (eds.): The importance of institutions for the transition in Central and Eastern Europe, *Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 1*, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.
- DALE, P., BALDWIN, R. (1999): Emerging land markets in Central and Eastern Europe, Vortrag gehalten auf dem Second World Bank EU Accession Workshop in the Rural Sector, Warschau.
- EITELJÖRGE, U., HARTMANN, M. (1999): Central-Eastern-European Food Chains Competitiveness, in: ISMEA (ed.): The European Agro-Food System and the Challenge of Global Competition, Rom, S. 187-224.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries, *Summary Report, Working Document*, 1998, Brussels.
- FAPRI (FOOD AND AGRICULTURAL POLICY RESEARCH INSTITUTE) (1999): FAPRI 1999 World Agricultural Outlook, Iowa State University, Ames.
- FROHBERG, K. (2000a): Möglichkeiten der Agrarpolitik, die Landwirtschaft in den Beitrittsländern zu stärken, in: DEUTSCHER BAUERNVERBAND E. V. und DEUTSCHE LANDJUGEND-AKADEMIE E. V. (Hrsg.): Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Bonn, S. 119-140.
- FROHBERG, K. (2000b): Ein Ausblick in die Zeit nach vollzogener Ost-Erweiterung, unveröffentlichtes Papier, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle (Saale).
- FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997): Comparing Measures of Competitiveness, *Discussion Paper No. 2*, Halle (Saale).
- HARTMANN, M. (2000): Agrarmärkte und Agrarstrukturen in den Beitrittsländern – Entwicklungen und Perspektiven, in: DEUTSCHER BAUERNVERBAND E. V. und DEUTSCHE LANDJUGEND-AKADEMIE E. V. (Hrsg.): Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Bonn, S. 11-30.
- HARTMANN, M. (2001): The Dairy Sector in the Central European Candidate (CEC) Countries – The Status of Restructuring and Future Challenges, *Agrarwirtschaft, Heft 6/2001*, S. 342-353.
- HEIDHUES, F., SCHRIEDER, G. (2000): Land-Ownership, Land Markets and Rural Finance, in: TILLACK, P., SCHULZE, E. (eds.): Land Ownership, Land Markets and their Influence on the Efficiency of Agricultural Production in Central and Eastern Europe, *Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 9*, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, S. 139-151.
- JOHNSON, S., SHLEIFER, A. (2000): Coase versus the Coasians, *Working Paper 7447*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- MARTIN, L., WESTGREN, R., VAN DUREN, E. (1991): Agribusiness Competitiveness across National Boundaries, *American Journal of Agricultural Economics, Vol. 73*, S. 1457-1464.
- PROSTERMAN, R. L., ROLFES, R. JR. (1999): Review of the legal basis for agricultural land markets in Lithuania, Poland, and Romania, and implications for accession to the European Union, Vortrag gehalten auf dem Second World Bank EU Accession Workshop in the Rural Sector, Warschau.
- SCHULZE, E. (2000a): Positionspapier zu den Betriebs- und Unternehmensstrukturen in der Landwirtschaft der MEL, unveröffentlichtes Manuskript.

- SCHULZE, E. (2000b): Comparison of the Development of Land Markets in European Transition Countries, in: TILLACK, P., SCHULZE, E. (eds.): Land Ownership, Land Markets and their Influence on the Efficiency of Agricultural Production in Central and Eastern Europe, *Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 9*, Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel, S. 115-137.
- STATISTICAL OFFICE OF ESTONIA (2000): Statistical Yearbook of Estonia, Tallin, 2000.
- TILLACK, P., SCHULZE, E. (1998): Unternehmens- und Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft Mittel- und Osteuropas, *Agrarwirtschaft, Jg. 47, H. 3/4*, S. 146-153.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1997): Die Entwicklung der Landwirtschaft in Mitteleuropa und mögliche Folgen für die Agrarpolitik der EU, Bonn.

**DISCUSSION PAPERS
DES INSTITUTS FÜR AGRARENTWICKLUNG
IN MITTEL- UND OSTEUROPA (IAMO)**

**DISCUSSION PAPERS
OF THE INSTITUTE OF AGRICULTURAL DEVELOPMENT
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE (IAMO)**

- No. 1 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997):
Promoting CEA Agricultural Exports through Association Agreements with the EU
– Why is it not working?
- No. 2 FROHBERG, K., HARTMANN, M. (1997):
Comparing Measures of Competitiveness: Examples for Agriculture in the Central
European Associates
- No. 3 POGANIETZ, W. R., GLAUCH, L. (1997):
Migration durch EU-Integration? Folgen für den ländlichen Raum
- No. 4 WEINGARTEN, P. (1997):
Agri-Environmental Policy in Germany – Soil and Water Conservation –
- No. 5 KOPSIDIS, M. (1997):
Marktintegration und landwirtschaftliche Entwicklung: Lehren aus der Wirtschafts-
geschichte und Entwicklungsökonomie für den russischen Getreidemarkt im Trans-
formationsprozeß
- No. 6 PIENIADZ, A. (1997):
Der Transformationsprozeß in der polnischen Ernährungsindustrie von 1989 bis
1995
- No. 7 POGANIETZ, W. R. (1997):
Vermindern Transferzahlungen den Konflikt zwischen Gewinnern und Verlierern in
einer sich transformierenden Volkswirtschaft?
- No. 8 EPSTEIN, D. B., SIEMER, J. (1998):
Difficulties in the Privatization and Reorganization of the Agricultural Enterprises in
Russia
- No. 9 GIRGZDIENE, V., HARTMANN, M., KUODYS, A., RUDOLPH, D., VAIKUTIS, V.,
WANDEL, J. (1998):
Restructuring the Lithuanian Food Industry: Problems and Perspectives
- No. 10 JASJKO, D., HARTMANN, M., KOPSIDIS, M., MIGLAVS, A., WANDEL, J. (1998):
Restructuring the Latvian Food Industry: Problems and Perspectives
- No. 11 SCHULZE, E., NETZBAND, C. (1998):
Ergebnisse eines Vergleichs von Rechtsformen landwirtschaftlicher Unternehmen in
Mittel- und Osteuropa

- No. 12 BERGSCHMIDT, A., HARTMANN, M. (1998):
Agricultural Trade Policies and Trade Relations in Transition Economies
- No. 13 ELSNER, K., HARTMANN, M. (1998):
Convergence of Food Consumption Patterns between Eastern and Western Europe
- No. 14 FOCK, A., VON LEDEBUR, O. (1998):
Struktur und Potentiale des Agraraußenhandels Mittel- und Osteuropas
- No. 15 ADLER, J. (1998):
Analyse der ökonomischen Situation von Milchproduktionsunternehmen im Oblast Burgas, Bulgarien
- No. 16 PIENIADZ, A., RUDOLPH, D.W., WANDEL, J. (1998):
Analyse der Wettbewerbsprozesse in der polnischen Fleischindustrie seit Transformationsbeginn
- No. 17 SHVYTOV, I. (1998):
Agriculturally Induced Environmental Problems in Russia
- No. 18 SCHULZE, E., TILLACK, P., DOLUD, O., BUKIN, S. (1999):
Eigentumsverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe und Unternehmen in Rußland und in der Ukraine - Befragungsergebnisse aus den Regionen Nowosibirsk und Shitomir
- No. 19 PANAYOTOVA, M., ADLER, J. (1999):
Development and Future Perspectives for Bulgarian Raw Milk Production towards EU Quality Standards
- No. 20 WILDERMUTH, A. (1999):
What Kind of Crop Insurance for Russia?
- No. 21 GIRGZDIENE, V., HARTMANN, M., KUODYS, A., VAIKUTIS, V., WANDEL, J. (1999):
Industrial Organisation of the Food Industry in Lithuania: Results of an Expert Survey in the Dairy and Sugar Branch
- No. 22 JASJKO, D., HARTMANN, M., MIGLAVS, A., WANDEL, J. (1999):
Industrial Organisation of the Food Industry in Latvia: Results of an Expert Survey in the Dairy and Milling Branches
- No. 23 ELSNER, K. (1999):
Analysing Russian Food Expenditure Using Micro-Data
- No. 24 PETRICK, M., DITGES, C.M. (2000):
Risk in Agriculture as Impediment to Rural Lending – The Case of North-western Kazakhstan
- No. 25 POGANIETZ, W. R. (2000):
Russian Agri-Food Sector: 16 Months After the Breakdown of the Monetary System
- No. 26 WEBER, G., WAHL, O., MEINLSCHMIDT, E. (2000):
Auswirkungen einer EU-Osterweiterung im Bereich der Agrarpolitik auf den EU-Haushalt

- No. 27 WAHL, O., WEBER, G. (2000):
Documentation of the Central and Eastern European Countries Agricultural Simulation Model (CEEC-ASIM Version 1.0)
- No. 28 PETRICK, M. (2000):
Land Reform in Moldova: How Viable are Emerging Peasant Farms? An assessment referring to a recent World Bank study
- No. 29 WEINGARTEN, P. (2000):
Buchbesprechung: BECKMANN, V. (2000): Transaktionskosten und institutionelle Wahl in der Landwirtschaft : Zwischen Markt, Hierarchie und Kooperation
- No. 30 BROSIG, S. (2000):
A Model of Household Type Specific Food Demand Behaviour in Hungary
- No. 31 UVAROVSKY, V., VOIGT, P. (2000):
Russia's Agriculture: Eight Years in Transition – Convergence or Divergence of Regional Efficiency
- No. 32 SCHULZE, E., TILLACK, P., GERASIN, S. (2001):
Eigentumsverhältnisse, Rentabilität und Schulden landwirtschaftlicher Großbetriebe im Gebiet Wolgograd
- No. 33 KIELYTE, J. (2001):
Strukturwandel im baltischen Lebensmittelhandel
- No. 34 ШУЛЬЦЕ, Э., ТИЛЛАК, П., ГЕРАСИН, С. (2001):
Отношения собственности, рентабельность и долги крупных сельскохозяйственных предприятий в Волгоградской области
- No. 35 FRONBERG, K., HARTMANN, M. (2001):
Konsequenzen der Integration im Agrar- und Ernährungssektor zwischen Beitrittsländern und EU-15

Die Discussion Papers sind erhältlich beim Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO).

The Discussion Papers can be ordered from the Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO).