

Wirtschafts- und sozialpolitisches
Forschungs- und Beratungszentrum der
Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe „WIRTSCHAFTLICHE DISKURSE“

Nr. 149

**Wo stehen wir im Erweiterungsprozess?
Das Kapitel Landwirtschaft**

Eine Veranstaltung
der Erich-Brost-Stiftung in der Friedrich-Ebert-Stiftung
am 29. April 2002
Berlin

Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
Druck: Thenée Druck Bonn
Oktober 2002
ISBN 3-89892-116-6

Vorwort

Bei den Verhandlungen über den Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder in die EU stellen der landwirtschaftliche Sektor und die Interessen der ländlichen Bevölkerung ein ganz zentrales Element dar. Während in der heutigen Europäischen Union rund 5% aller Erwerbstätigen in der Landwirtschaft beschäftigt sind, liegt dieser Anteil in den mittel- und osteuropäischen Ländern in aller Regel weit höher, bis hin zu 35%. Angesichts dieser Dimensionen und Unterschiede, vor allem aber angesichts der Tatsache, dass der Anteil der Agrarausgaben am Gesamthaushalt der EU bereits heute nahezu 50% des EU-Budgets erreicht, ist das Verhandlungskapitel Landwirtschaft, das bis zum Jahresende abgeschlossen werden soll, von besonderer Bedeutung und hoher Sensibilität:

Es geht um die Verteilung bzw. die Umverteilung von sehr viel Geld, es geht um über 40 Mrd. Euro. Und es geht um die langfristige Finanzierbarkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Agrarpolitik ist dabei der Politikbereich in der EU, in dem das dichteste Regelwerk und die wenigsten nationalen Zuständigkeiten existieren.

Die Interessen der Beitrittskandidaten und der heutigen EU-Mitglieder stehen gerade in der Agrarpolitik im starken Widerspruch zueinander: Die Beitrittskandidaten erwarten nach ihrem Beitritt eine sofortige gleichberechtigte Teilhabe an den Ausgabenprogrammen der EU und eine angemessene Berücksichtigung ihrer speziellen Gegebenheiten und Bedürfnisse. Die heutigen Netto-Empfänger fürchten Kürzungen der bisher an sie erfolgten Zahlungen, und die heutigen Netto-Zahler, zu denen die Bundesrepublik Deutschland gehört, wehren sich gegen eine weitere Erhöhung ihrer Beiträge.

Politisch und budgetär besonders brisant sind die Frage der direkten Einkommensunterstützungszahlungen an die Landwirte und die Frage der Festsetzung von Quoten zur Produktionsbegrenzung. Uneinigkeit besteht auch in der Ausräumung zwischen der agrarischen Entwicklung (erste Säule) und anderen Dimensionen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule), die der Umwelt, der Pflege gewachsener Kulturlandschaften und der Schaffung alternativer Arbeitsmöglichkeiten zur Landwirtschaft gerecht werden sollen.

Zudem enthält das Verhandlungskapitel Landwirtschaft nicht nur agrarpolitische Belange, sondern auch den Verbraucherschutz. So sind auch sehr kontrovers diskutierte Veterinär-, Hygiene- und Tierschutzfragen Thema der Verhandlungen zwischen der Europäischen Kommission und den Beitrittsländern.

Ein weiteres Problem liegt in institutionellen Mängeln in den Beitrittsländern, die ihre Absorptionsfähigkeit der EU-Fördermittel im Sektor Landwirtschaft beeinträchtigen könnten. Die Beitrittsländer sind angehalten, die Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung des Agrarsektors voranzutreiben und die spezifischen administrativen Strukturen zur Verwaltung der EU-Fördermittel aufzubauen.

Die Veranstaltung der Erich-Brost-Stiftung in der Friedrich-Ebert-Stiftung am 29. April 2002 in Berlin zum Thema „**Wo stehen wir im Erweiterungsprozess beim Kapitel Landwirtschaft ?**“ sollte Gelegenheit bieten, über den Verhandlungsstand im Kapitel Landwirtschaft und über die Positionen der Beitrittskandidaten, der Bundesrepublik Deutschland sowie der EU-Institutionen zu der Vielzahl der zu klärenden Verhandlungsfragen zu informieren und zu diskutieren. Ferner waren der Stand der Beitritts-Vorbereitungen in den Beitrittsländern wie auch bei den EU-Institutionen sowie die generellen Chancen und Risiken der Osterweiterung in Bezug auf den Agrarsektor Gegenstand des Dialogs.

In der vorliegenden Broschüre werden die auf der Konferenz gehaltenen Referate und die Diskussionen wiedergegeben. Für Konzeption und Durchführung der Veranstaltung sowie die Redaktion dieses Tagungsberichts war Diplom-Ökonomin Hannelore Hausmann, für das Sekretariat Margit Durch vom wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschaftspolitik verantwortlich.

Den Tagungsbericht erstellten Dr. Wolfgang Potratz und Diplom-Geographin Angelika Müller vom Institut Arbeit und Technik in Gelsenkirchen, die auch die Übersetzungen aus dem Englischen vornahmen.

Hannelore Hausmann

September 2002

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	6
1 Gleiche Rechte und gleiche Pflichten für Landwirte in den heutigen und zukünftigen EU-Ländern?	11
1.1 Gleiche Rechte und gleiche Pflichten für Landwirte in den heutigen und zukünftigen EU-Ländern?	11
<i>Joachim Heine</i>	
1.2 Wie sieht der aktuelle Stand des Erweiterungsprozesses im Hinblick auf die Landwirtschaft aus? Das Beispiel Polen.....	17
<i>Jerzy Plewa</i>	
1.3 Die Position der Bundesregierung in den Beitrittsverhandlungen zum Kapitel Landwirtschaft.....	24
<i>Gerald Thalheim</i>	
2 Landwirtschaftliche Betriebe in den Beitrittsländern in der Transformation - ein Praxisbericht aus Polen.....	30
<i>Jan Krzysztof Ardanowski</i>	
3 Die zweite Säule: Ländliche Entwicklung in einer erweiterten Union	36
<i>Lutz Laschweski</i>	
4 Sind die Beitrittsländer gerüstet? Zum Stand der Umsetzung von EU-Standards im Agrarsektor sowie beim Verbraucher- und Umweltschutz - Statements -	44
4.1 Die Situation in Litauen.....	44
<i>Laimonas Ciakas</i>	
4.2 Ist Polen bereit für den Beitritt?	47
<i>Grzegorz Dybowski</i>	
4.3 Die Vorbereitungen in Slowenien	49
<i>Iztok Jarc</i>	

4.4 Der Beitrag des SAPARD-Programms zum Erweiterungsprozess	54
<i>Alan Wilkinson</i>	
4.5 Die Beitrittsvorbereitungen aus deutscher Sicht.....	64
<i>Jörg Wendisch</i>	
4.6 Das Tempo der Umstrukturierung bedenken!.....	67
<i>Klaus Froberg</i>	
4.7 Die umweltpolitische Dimension der EU-Erweiterung	69
<i>Peter Torkler</i>	
5 Zusammenfassung der Diskussion und Kommentar	74
Moderatoren, Referenten und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion, Verfasser der Broschüre, Tagungsplanung und Organisation.....	87
Bisher erschienene Wirtschaftspolitische Diskurse	89

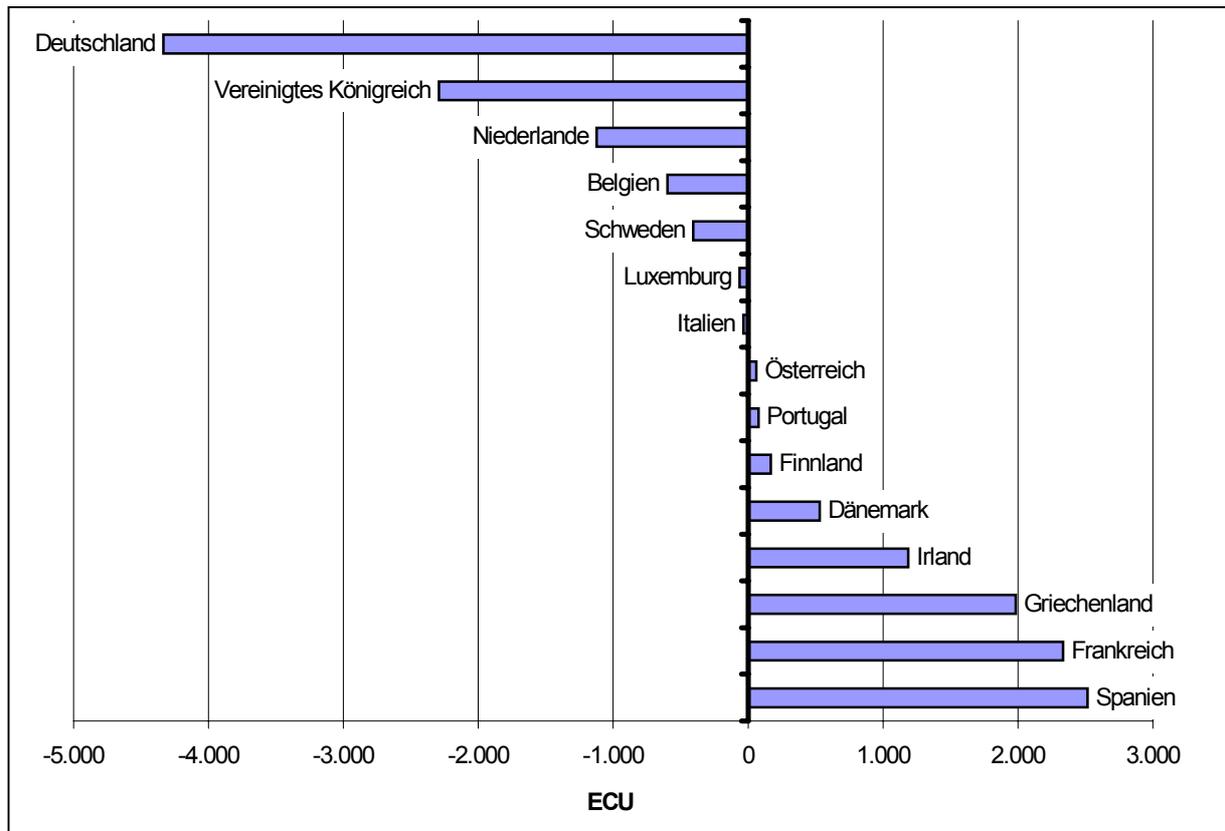
Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die gemeinsame Agrarpolitik stand einmal am Beginn des europäischen Einigungsprozesses, heute droht sie zu einem Sprengsatz zu werden: Weil sie zu teuer geworden ist, die Mitgliedsländer auf den steten Subventionsfluss aus Brüssel aber auch nicht verzichten mögen, stellen sie doch einen erheblichen Teil der nur als "gerecht" empfundenen Rückflüsse ihrer eingezahlten Beiträge dar. Auch wenn die Notwendigkeit einer Reform der *Gemeinsamen Agrarpolitik* (GAP) schon lange außer Frage steht, so richtig in das politische Alltagsbewusstsein gedrungen ist sie erst mit dem anstehenden Beitritt der 12 mittel- und osteuropäischen Kandidatenländer. Deren Beitritt zur Europäischen Union beleuchtet die Misere schlaglichtartig, hat sie aber nicht ausgelöst.

Die Gemeinsame Agrarpolitik besteht seit dem Ende der 50er Jahre, als Europa noch Nahrungsmittel einführen musste. Preisstützungen, mit denen die Verbraucherpreise auf den Weltmarktpreis heruntersubventioniert wurden, und die gleichzeitige Verteuerung von Importen durch Zölle ("Abschöpfungen") sollten für die Landwirte ein Produktionsanreiz sein. Diese Strategie funktionierte auch und ließ bald Milchseen und Fleischberge entstehen. Die Überproduktion machte eine teure Lagerhaltung nötig und Exportsubventionen, was – abgesehen von den rasant steigenden Kosten – zu Handelskonflikten vor allem mit den USA ("Hähnchenkrieg") und den WTO-Regeln (früher: GATT) führte. Mit einer ersten Reform (1984) wurden deshalb Produktionsquoten eingeführt und Stilllegungsprämien für fürderhin nicht mehr bewirtschaftete Flächen gezahlt. Dieses neue System wurde 1992 ergänzt um "Direktzahlungen", Einkommensbeihilfen an Landwirte, die nicht mehr an die Produktion, sondern an die Größe der Höfe und die Menge des Nutztviehs gekoppelt sind. Der Agrarhaushalt der EU beträgt mittlerweile rund 40 Milliarden Euro; davon werden inzwischen über 60% für die Direktzahlungen ausgegeben, und nur noch knapp 30% für Preisstützungen (1991 waren es noch 90%); der schmale Rest fließt in Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Hatten sich die Mitgliedsländer in diesem System zunächst gut eingerichtet (des einen Agrarsubventionen sind des anderen Strukturhilfen), wurde es seit den 90er Jahren zunehmend als (unter Verteilungsgesichtspunkten) ungerecht und vor allem zu teuer empfunden. Auslöser waren aber auch die Währungsunion und der Stabilitätspakt, die den Druck auf die Haushaltskonsolidierung so verstärkt haben, dass als ein Ausweg die Beiträge zur EU ins Visier gerieten. Die Interessenlagen, und entsprechend die Verhandlungspositionen, sind dabei recht übersichtlich und an Abbildung 1 abzulesen:

Abb. 1: Saldo aus Einzahlungen und Rückflüssen der EU-Mitgliedstaaten zum EAGFL*



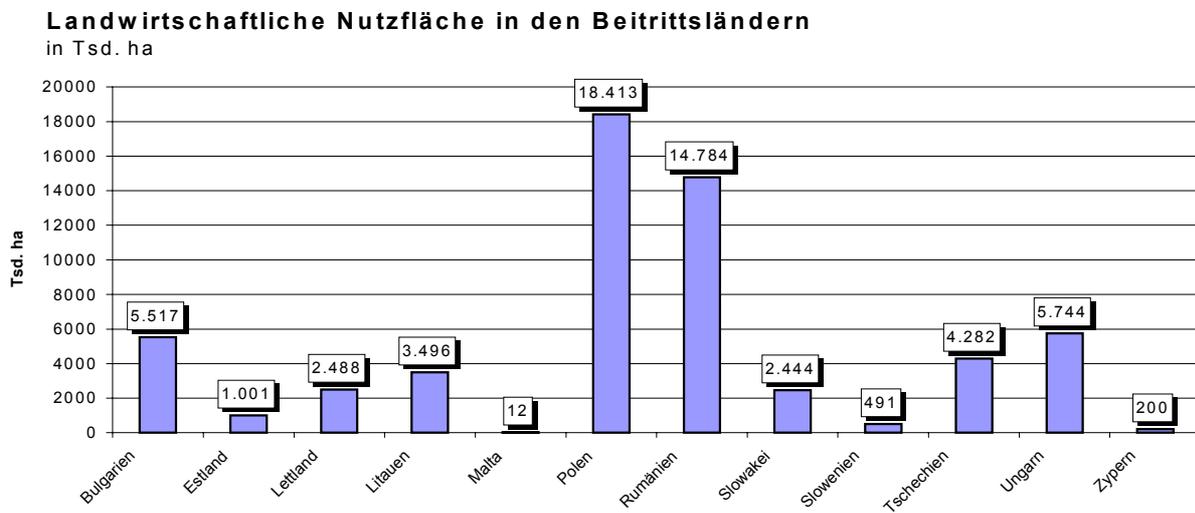
Abteilung Garantie (2000, in Mio. ECU)

Quelle: Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), eigene Darstellung ©IAT 2002

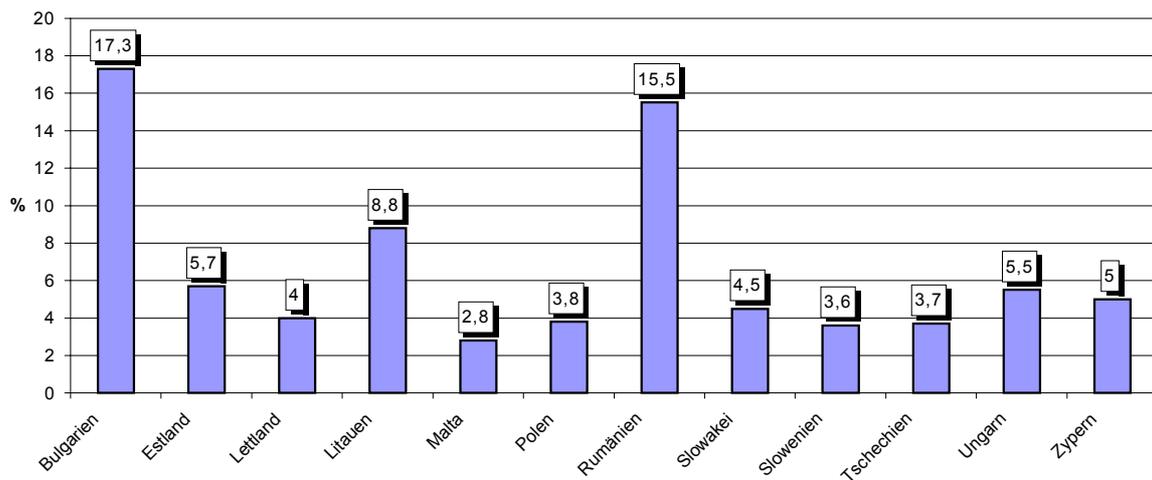
*Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Die Gemeinsame Agrarpolitik hatte auch zu einem sukzessiven Rückbau des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials geführt, das mit dem Beitritt wieder gewaltig ansteigt. Abb. 2 zeigt die aktuelle Bedeutung der Landwirtschaft in den Beitrittsländern. Was dies auf der Grundlage der ungeschmälert geltenden Regelungen des *acquis communautaire* (den die Beitrittsländer im übrigen gezwungen sind Stück für Stück in eigenes Recht zu übernehmen) und der Agenda 2000 an zusätzlichen(!) Mitteln erfordern würde, ist derzeit kaum festzustellen: Kommission und Beitrittsländer, Befürworter sofortiger Zahlungen und deren Kritiker, versehen ihre Berechnungen mit unterschiedlichen Randbedingungen, so dass ein verlässlicher Vergleich kaum möglich ist. Während die einen von finanzpolitischem Chaos und von der "Büchse der Pandora" reden, die mit sofortigen Direktbeihilfen an die Beitrittsländer geöffnet würde, rechnen die anderen vor, dass kaum mehr als 4 Milliarden Euro an diese Länder gingen, und dies erst ab 2013, gerade einmal soviel wie jährlich im bundesdeutschen Steinkohlenbergbau verschwindet.

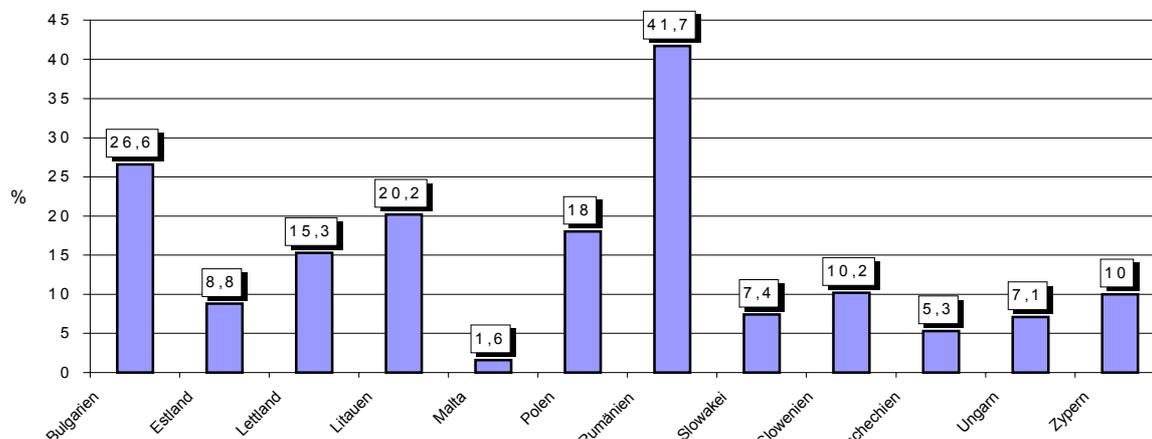
Abb. 2 Bedeutung der Landwirtschaft in den zwölf Beitrittsländern, Stand 1999



Anteil der Landwirtschaft am BIP
in %



Beschäftigte in der Landwirtschaft
Anteil an der beschäftigten Erwerbsbevölkerung in %



Quelle: Europäische Kommission, eigene Darstellung

©IAT 2002

In dieser Situation hat die Europäische Kommission im Januar 2002 ein "Diskussionspapier" vorgelegt, nach dem die Direktzahlungen an die neuen Mitglieder zeitlich gestaffelt werden, beginnend mit 25% der eigentlich zustehenden Mittel beim Beitritt in 2004, und endend mit 100% im Jahr 2013. Nach den Berechnungen der Kommission würde damit selbst bei Einbeziehung eines (hypothetischen) sofortigen Beitritts Bulgariens und Rumäniens der Haushaltsrahmen der EU (maximal 1,27% des EU-Sozialprodukts) nicht gesprengt. Offen bleibt allerdings, was nach 2006 geschieht. Während die Kommission hier der bewährten „Gemeinschaftsmethode“ folgt und die Zukunft offen lassen will, möchten die agrarpolitischen „Zahlerländer“ Deutschland, Großbritannien, Niederlande und Schweden genau dieses vermeiden. Weil sie nach der Erweiterung für absehbare Zeit keine Reformbereitschaft erkennen, fordern sie eine Reduzierung der Einkommensbeihilfen jetzt, vor der Erweiterung. Frankreich und die Südländer, die bisher von der Agrarpolitik begünstigt worden sind, haben dies auf dem Gipfel in Sevilla im Juni 2002 zunächst einmal abgelehnt; deshalb soll jetzt im November unter dänischer Präsidentschaft erneut verhandelt (und entschieden?) werden.

In diesen Hintergrund passt sich diese Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung ein. Sie versucht, die Widersprüchlichkeiten in der Beitrittsdebatte im Kapitel Landwirtschaft zur Sprache zu bringen, darüber hinaus aber ebenso ein Licht auf die ländliche Entwicklung, den Verbraucherschutz und auch die institutionellen Entwicklungen zu werfen. Der dominierende Bezugspunkt der Beiträge war dennoch, aufgrund seiner Aktualität, das „Diskussionspapier“ der Europäischen Kommission vom Januar 2002¹, das einen zentralen Bezugspunkt für die Referenten und Diskutanten darstellte.

Dr. Joachim Heine, *Stellvertretender Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft, Europäische Kommission*, für die Europäische Kommission, und **Dr. Gerald Thalheim**, *Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft*, für die Bundesregierung, argumentieren in ihren Beiträgen sehr ähnlich für die im "Diskussionspapier" vorgetragene Verhandlungsposition der Union gegenüber den Beitrittsländern: der Kommission und den Mitgliedstaaten geht es um die Beschleunigung des Strukturwandels in der Landwirtschaft und die Entwicklung der ländlichen Räume in den Beitrittsländern. Kämen die neuen Mitglieder mit dem Beitritt in den vollen Genuss der Direktzahlungen, würden damit falsche

¹ Das Diskussionspapier kann von den Seiten der EU-Kommission unter http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/external/enlarge/index_de.htm heruntergeladen werden.

ökonomische Signale gesetzt und die Anreize schwinden, den Strukturwandel voranzutreiben. Das zweite, die Position der Bundesrepublik bestimmende Argument, nämlich den bis 2006 vorgegebenen Finanzrahmen in jedem Fall einzuhalten und auch nach 2006 nicht wesentlich auszuweiten, wird nur am Rande angeführt.

Die Gegenposition dazu bezieht **Jerzy Plewa**, *Unterstaatssekretär im Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie Unterhändler für die EU-Beitrittsverhandlungen, Warschau/Polen*, mit dem Argument, dass Polen, wie auch die anderen Beitrittsländer, besser ohne als mit ungleichen Subventionen leben könnten. Gleiche Wettbewerbsbedingungen im gemeinsamen Agrarmarkt bedeuten für ihn in erster Linie gleiche Unterstützungszahlungen. Auch eine vorübergehende Differenzierung der Wettbewerbsbedingungen könnte nicht wieder gut zu machende Effekte in Form des Verlustes von Märkten und einer weiteren Vertiefung der technologischen Lücke haben. Und es liegt auf der Hand, dass die vorgeschlagene Differenzierung im Niveau der Direktzahlungen, im Verein mit den für die Quotenfestsetzung herangezogenen Referenzperioden, den Import von Lebensmitteln aus den EU-15 nach Polen weiter ansteigen lassen würde. Finanzpolitisch wäre der Effekt niedrigerer Direktzahlungen – so seine Argumentation – dass die neuen Länder gezwungen wären, die Differenz aus ihren eigenen Budgets zu begleichen. Dies würde zwangsläufig die Budgets für die Kofinanzierung der Strukturprogramme belasten und so die Absorptionskapazitäten für die Hilfen zum Strukturwandel erheblich reduzieren.

Jan Krysztof Ardanowski, *Mitglied des Vorstandes des Hauptverbands der Landwirtschaftskammern, Warschau/Polen*, platziert die gegenwärtige Diskussion in den größeren Rahmen des bisherigen Transformationsprozesses und der früheren Reformansätze. Litten die früheren Ansätze darunter, dass sie strukturpolitisch nicht hinreichend durchdacht waren, so wurde Polen nach der Öffnung zu einem Absatzmarkt für westliche Unternehmen, und die Agrarimporte stiegen, auch dank der EU-Subventionen an ihre Landwirte. Da die Landwirtschaft zu den "sensitiven Bereichen" der Europaabkommen gehörte, blieben umgekehrt die Exportmöglichkeiten begrenzt, und beides zusammen – steigende Importe und begrenzte Exporte – ließen die Entwicklung neuer Geschäftsfelder kaum zu. Die Eigenmittel für die als notwendig angesehenen Modernisierungen bleiben deshalb gering, aber ohne Modernisierungen kommt auch der Strukturwandel in der gesamten agrarischen Wertschöpfungskette nicht voran. Die "Streckung" der Direktzahlungen wird vor diesem Hintergrund als eine Verweigerung notwendiger Mittel für eine ja gewollte Mo-

ernisierung angesehen, die bei durchaus vorhandenen populistischen Strömungen in Polen den Integrationsprozess gefährden könnte.

Die Entwicklung ländlicher Räume in den Beitrittsländern steht im Mittelpunkt des Beitrags von **Dr. Lutz Laschewski**, *Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus*. Sein Ausgangspunkt ist, dass die Beziehung zwischen Landwirtschaft und ländlichem Raum inzwischen eher problematisch geworden ist. Statt der einseitigen, auf Produktivitätssteigerung fixierten Betrachtung kommen zunehmend die Formen der gesellschaftlichen Verflechtung und der Integration des Agrarsektors in den politischen Blick. Die Prioritäten des politischen Handelns verschieben sich damit langsam von der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz hin zur Nachhaltigkeit der Landnutzung und der ländlichen Entwicklung. Vor diesem, sehr westeuropäischen, Hintergrund werden die Beitrittsländer mit der Installation eines agrarpolitisch-administrativen Systems konfrontiert, das einerseits Institutionen voraussetzt, die in den Beitrittsländern erst im Entstehen begriffen sind und andererseits Institutionen beinhaltet, von denen wir wissen, dass sie reformbedürftig sind - und so wie sie sind die Beschäftigungsprobleme der ländlichen Räume Mittel- und Osteuropas nicht lösen werden. Für die Modernisierung der Agrarpolitik misst er deshalb der Institutionenbildung (kooperative Institutionen, Netzwerke) eine zentrale Bedeutung zu, während direkte Interventionen, zumindest auf EU-Ebene, an Bedeutung verlieren. Europäische Politik kann und muss vor dem gegebenen Hintergrund Ziele definieren, einen Handlungsrahmen vorgeben und als Austauschbörse von Wissen und Ideen fungieren - was ebenfalls Geld kostet, aber noch mehr Zeit.

Die Frage der Direktzahlungen zieht sich auch durch die kürzeren Statements, aber darüber hinaus werden hier auch eine Reihe von Aspekten angesprochen, die insbesondere für den Verbraucherschutz relevant sind.

Laimonas Ciakas, *Stellv. Direktor, Leiter des Referats für EU-Agrarpolitik, Abteilung Europäische Integration, Ministerium für Landwirtschaft der Republik Litauen, Vilnius/Litauen*, skizziert den Stand der Übernahme des *acquis* in Litauen, der bereits recht weit fortgeschritten ist. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes, wo Litauen ein umfassendes Programm entwickelt und zu großen Teilen auch bereits implementiert hat. Strategisch genießt der organische Landbau eine hohe Priorität, der sich in Litauen zu einem der am stärksten wachsenden Bereiche entwickelt hat und deshalb auch gefördert wird.

Die formale und technische Übernahme des *acquis* stellt auch in Polen nicht mehr das zentrale Problem dar. Für gravierender hält **Grzegorz Dybowski**, *Stellv. Direktor des Instituts für Ökonomik der Land- und Nahrungsmittelgüterwirtschaft, Warschau/Polen*, deshalb den sich inzwischen auch deutlich artikulierenden Interessenkonflikt zwischen der EU und Polen über die Restrukturierung der polnischen Landwirtschaft, der auf unterschiedlichen strategischen Perspektiven beruht: Vom erweiterten europäischen Binnenmarkt her gesehen müssten Kapazitäten reduziert werden, während die polnischen Landwirte auf Unterstützung hoffen, um ihre Kapazitäten effizienter nutzen (und vermarkten) zu können.

Iztok Jarc, *Staatssekretär im Ministerium für Land- und Forstwirtschaft und Ernährung sowie Mitglied des Hauptverhandlungsteams für den EU-Beitritt, Ljubljana/Slowenien*, skizziert am Beispiel der Tier- und Pflanzengesundheit die inhaltliche und institutionelle Entwicklung in Slowenien in diesem Teil des Landwirtschaftskapitels. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Einbindung der nationalen Prüflabors in das EU-Labornetzwerk und, angesichts von BSE, der Aufbau eines Zentralregisters für Rinder. Angesichts dieser Vorleistungen wird das Diskussionspapier der Kommission etwas zurückhaltend betrachtet, weil der Grundkonflikt zwischen den für die Restrukturierung der Landwirtschaft notwendigen Ressourcen und den Chancen der Erwirtschaftung dieser Ressourcen durch Produktion nicht gelöst ist.

Alan Wilkinson, *Leiter der Abteilung SAPARD, Generaldirektion Landwirtschaft, Europäische Kommission*, geht in seinem Beitrag auf die Kritik am SAPARD-Programm² ein. Zwar hat SAPARD aufgrund seiner auf Dezentralisierung angelegten Programmstruktur die Beitrittsländer vor institutionelle und organisatorische Probleme gestellt, andererseits öffnet es den Raum für spezifische nationale Entwicklungsstrategien und -prioritäten. Im Gegensatz zu anderen Programmen begünstigt SAPARD explizit kleine Landwirtschaftsbetriebe und Unternehmen im ländlichen Raum. Auch die administrative Komplexität hält sich in Grenzen, denn inzwischen haben sieben von zehn Ländern die Vorbereitungen zur Durchführung des Programms abgeschlossen. Insofern trägt SAPARD auch dazu bei, die Prozesse der Institutionenbildung und dezentralisierten Verwaltung der Heranführungsinstrumente erfolgreich anzuge-

² SAPARD: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, auf Deutsch so viel wie "Sonderprogramm zur Beitrittsvorbereitung in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums".

hen. Dies ist nicht zuletzt auch ein Test, ob die Kandidatenländer in der Lage sind, komplexe Bereiche des *acquis* völlig selbständig zu verwalten.

MinDirig. Dr. Jörg Wendisch, *Leiter Unterabteilung Fischereipolitik, Außenwirtschaftspolitik, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Abteilung Allgemeine EU-Agrarpolitik*, versucht die angesprochenen vielfältigen Anpassungsprobleme mit Hinweis auf frühere Erweiterungsprozesse zu relativieren. Die neueren Entwicklungen im Bankensektor ließen eine Verbesserung in der Kapitalversorgung der Landwirtschaft erwarten, und die technologische Rückständigkeit der Nahrungsmittelindustrie könnte mit Hilfe ausländischer Investoren beschleunigt abgebaut werden, so dass die notwendigen Ressourcen für eine Modernisierung auch erwirtschaftet werden könnten. Mittlerweile sähen auch die Landwirtschaften der Mitgliedsländer den Beitritten gelassener entgegen, so dass sich das Problem auf die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik konzentrierte. Hier allerdings sind Inkonsistenzen nicht zu übersehen, die aber nur durch Verhandlungen geändert werden können.

Prof. Dr. Klaus Froberg, *Geschäftsführender Direktor des Instituts für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle/Saale*, versucht die Bedeutung des *acquis* zu relativieren: er beinhalte Regeln durchaus unterschiedlichen Gewichts, und die nachrangigen könnten auch noch nach einem Beitritt erfüllt werden. Wichtiger erscheint es ihm, Kompetenz und Kapazitäten für die strategische Planung zu entwickeln. Hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit zweifelt er die Weisheit der Politik an, den Faktor Arbeit in der Landwirtschaft möglichst schnell zu verringern. Die Landwirtschaft in den Beitrittsländern dürfte es schwer haben, Investitionskapital in Konkurrenz zur Industrie zu mobilisieren, so dass Arbeit nach wie vor ein entscheidender Produktionsfaktor bleibt.

Peter Torkler, *Referent Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Umweltstiftung World Wildlife Fund (WWF), Potsdam*, betrachtet weniger die ökonomischen als vielmehr die ökologischen Konsequenzen der EU-Agrarpolitik in den Beitrittsländern. Er sieht dadurch die Biodiversität der mittel- und osteuropäischen Landwirtschaften zerstört, weil Umweltstandards nicht durchgesetzt werden und überhaupt Umweltbelange in den Vor-Beitritts-Programmen nicht hinreichend berücksichtigt sind. So sind beispielsweise Institutionen und Beratungskapazitäten viel zu wenig ausgeprägt, um wirksam werden zu können, und Nicht-Regierungsorganisationen sind finanziell ebenfalls so schwach, dass sie kein starker Partner im Beitrittsprozess sein können.

Die wichtigste **Schlussfolgerung** aus den Beiträgen und Diskussionen ist, dass Detailregelungen unter Fachleuten zwar nach wie vor umstritten sein mögen, unter dem Zeitdruck des Gipfels in Kopenhagen im Dezember 2002 die politische Perspektive des Beitritts inzwischen aber eindeutig Inhalte und Charakter der Debatte bestimmt. Die Beitrittsländer befürchten, als Folge der ungelösten EU-internen Konflikte über die künftige Ausgestaltung der Agrar- und Finanzpolitik mit deutlich geringeren finanziellen Zuflüssen abgespeist zu werden als sie erwarteten, und Strukturreformen für sie deshalb ökonomisch und sozial härter werden als die Regierungen ihren Landwirten versprochen hatten. In Argumentationsschwierigkeiten geraten die Regierungen auch hinsichtlich der Produktionsquoten, deren Festsetzung auf umstrittenen Referenzperioden beruht. Die Notwendigkeit einer wirklich strukturellen Reform war insofern zwar ständig präsent, wurde aber in der Diskussion nicht weiter vertieft.

Währenddessen ist die EU fast verzweifelt bemüht, die Diskussionen über die Erweiterung und über die notwendigen Reformen der Finanz-, Struktur- und Agrarpolitik voneinander getrennt zu halten - was analytisch richtig, angesichts der divergierenden Interessenlagen aber praktisch-politisch chancenlos ist. Zu sehr sind die Ausgabenprogramme der EU mit den nationalen Politikprogrammen verknüpft. Die Kommission versucht diese Situation mit dem (Hilfs-) Argument zu überbrücken, bis 2006 sei der Finanzrahmen festgelegt und bis dahin seien auch alle Erweiterungskosten ohne Einschränkungen in den Mitgliedsländern finanzierbar. Über Reformen könne also auch nach 2006 diskutiert werden - wissend, dass Reformfähigkeit und -wille von dann 25 Mitgliedstaaten gegen Null tendieren werden.

Symbolisch für diesen Verlauf und Stand der Debatte steht der Konflikt um die Direktzahlungen an die Landwirte, durch die Unterstützung und (Über-) Produktion entkoppelt werden sollen. Unter Berufung auf die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen in einem gemeinsamen Agrarmarkt fordern die Beitrittsländer, diese Zahlungen vom Beitritt an in voller Höhe zu erhalten, umso mehr, als sie von diesem Zeitpunkt an für Beiträge in die Pflicht genommen werden. Die EU begründet die vorgesehene stufenweise Einbeziehung in dieses Ausgleichssystem formal mit den Festlegungen der Agenda 2000 und ökonomisch mit der Stärkung des Strukturwandels in den Beitrittsländern.

Die innere Widersprüchlichkeit dieser Debatten liegt dabei darin, dass beide Seiten wissen, dass die Beschäftigungsprobleme in den ländlichen Räumen der Beitrittsländer weder durch gestückelte noch durch volle Direktzahlungen an Landwirte gelöst werden können. Dem stehen die Struktur und Leistungs-

fähigkeit des Agrarsektors und der Entwicklungsstand der Gesamtwirtschaft dieser Länder einfach entgegen. Trotzdem geht der Kern der Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der Agrarpolitik, nämlich der "Paradigmenwandel" von der Produktionsförderung zur "Entwicklung des ländlichen Raums" durch Modernisierung der Infrastruktur, Umweltschutz und -pflege sowie Investitionen in neue landschaftsnahe aber nicht notwendig landwirtschaftsgebundene Arbeitsplätze in der Diskussion auch dieser Konferenz, unter. Dabei sind hier erhebliche finanzielle Umschichtungen vorgesehen, die zur Hälfte den Beitrittsländern zugute kommen sollen, und eine Antwort auf die Vielfalt der Problemlagen in den Beitrittsländern ermöglichen, von den Problemen der Semi-Subsistenzbetriebe bis zur Zukunft des ökologischen Landbaus.

1 Gleiche Rechte und gleiche Pflichten für Landwirte in den heutigen und zukünftigen EU-Ländern?

Dr. Joachim Heine

Stellv. Generaldirektor, Generaldirektion Landwirtschaft, Europäische Kommission, Brüssel/Belgien

1.1 Gleiche Rechte und gleiche Pflichten für Landwirte in den heutigen und zukünftigen EU-Ländern?

Das Fragezeichen im Thema lässt die in ihm enthaltene These diskussionswürdig erscheinen. Aus Sicht der Europäischen Kommission lautet die angemessene Antwort denn auch "ja - aber...". Damit soll betont werden, dass der Beitritt neuer Mitgliedstaaten zur Union selbstverständlich die Gleichbehandlung aller Mitgliedstaaten impliziert, jedoch nicht notwendigerweise sofort vom ersten Tag des Beitritts an, sondern im Wege einer allmählichen Heranführung an die Gemeinschaftsregeln unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände, Möglichkeiten und Bedürfnisse jedes Beitrittskandidaten. Eine solche Verfahrensweise ist nicht etwa ein Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot nach Art 12 EUV, sondern dessen sachgerechte Umsetzung. Das schließt nicht aus, dass über die möglichen Lösungen der anstehenden Probleme unterschiedliche Vorstellungen entwickelt werden. Die politische Diskussion, die die Veröffentlichung des Reflektionspapiers der Kommission (mittlerweile hat die Kommission dem Rat inhaltlich weitgehend identische Vorschläge für Verhandlungspositionen übermittelt) vom 30. Januar 2002 entfacht hat, zeigt dies mit aller Deutlichkeit. In diesem Dokument werden vor allem vier Problemkreise ausgesprochen, die im Folgenden in aller Kürze behandelt werden:

- die Höhe der zu gewährenden direkten Beihilfen,
- die Produktionsquoten,
- die Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums,
- bestimmte spezifische Übergangsmaßnahmen.

Bevor die einzelnen Punkte angesprochen werden, scheint es nützlich, die Rahmenbedingungen hervorzuheben, die den agrarpolitischen Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten zu Grunde liegen, und die, soweit ersichtlich, unbestritten sind:

- Die neuen Mitgliedstaaten übernehmen den sog. "acquis communautaire" zum Zeitpunkt des Beitritts; damit werden aber notwendige Übergangsmaßnahmen, die vom acquis zeitweise abweichende Regeln enthalten, nicht ausgeschlossen.
- Das Kommissionskonzept soll eine sachgerechte Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in die GAP sicherstellen und die von diesen Ländern bereits mit gutem Erfolg unternommenen Anstrengungen unterstützen.
- Das Kommissionskonzept respektiert die vom Europäischen Rat in Berlin gesetzten Ausgabegrenzen.
- Es greift späteren Entscheidungen über die finanzielle Perspektive nach 2006 oder die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht vor.
- Für die Zeit nach Auslaufen der Übergangsregelungen eröffnet es die Perspektive einer für alle Mitgliedstaaten einheitlichen Gemeinsamen Agrarpolitik in der Gemeinschaft.

1.1.1 Die direkten Beihilfen

Die direkten Beihilfen sollen in einer Übergangszeit schrittweise eingeführt werden (25% im Jahr 2004, je 5%ige Steigerung bis 2006, nach 2006 ein jährlicher prozentualer Anstieg, so dass 2013 100% erreicht sind). Ziel dieser Maßnahme ist es, die Einkommenssituation der Landwirte zu verbessern, ohne jedoch die erforderlichen strukturellen Anpassungen zu beeinträchtigen.

- a) Nach einer kürzlich veröffentlichten Studie der Kommission über die wirtschaftlichen Auswirkungen des Beitritts
- sind die wirtschaftlichen Perspektiven für die Landwirte in den meisten Beitrittsländern ohne einen Beitritt düster,
 - selbst ohne jegliche direkte Beihilfe verbessert der Beitritt allein durch die Preispolitik die Einkommenssituation um etwa 30% in 2007 für die 8 MOEL,
 - selbst ein zunächst niedriges Niveau der direkten Beihilfen vermittelt allen MOEL zusätzliche positive Einkommenseffekte,
 - die Gewährung der vollen direkten Beihilfen würde - in unterschiedlichem Maß je neuem Mitgliedstaat - zu kräftigen Einkommenserhöhungen für die Landwirte führen, diese insofern weit besser stellen als andere Berufsgruppen und so soziale Spannungen provozieren.

- b) Vor allem aber würden diese hohen Einkommen die erforderliche strukturelle Anpassung verlangsamen, ja sogar in Frage stellen.
- Die landwirtschaftlichen Strukturen in den Kandidaten-Ländern sind durch eine Aufspaltung in größere wettbewerbsfähige Betriebe und Kleinbetriebe (Subsistenzwirtschaft) gekennzeichnet. Die großen Betriebe müssen sich umstrukturieren und investieren. Die Subsistenzbetriebe spielen zunächst noch eine wichtige Rolle als soziales Sicherheitsnetz. Ein Teil von ihnen sollte aber in der Lage sein, sich zu wettbewerbsfähigen Betrieben zu entwickeln.
 - Hohe Einkommensbeihilfen könnten die bestehenden Strukturen zementieren; vor allem die Semi-Subsistenzbetriebe könnten sich auf eine Erzeugung für den eigenen Verbrauch beschränken, anstatt zu investieren und sich den Marktkräften zu stellen.
 - Unter diesen Bedingungen würde es für die Produktionsfaktoren, z. B. Arbeit, wirtschaftlich interessant im landwirtschaftlichen Bereich zu verbleiben, statt sich zu anderen Wirtschaftssektoren hin zu orientieren.
- c) Einige Kandidaten-Länder (z.B. Slowenien) gewähren bereits aus nationalen Mitteln direkte Einkommensanrufen. Diese müssen nach dem Beitritt als unzulässige Beihilfen eigentlich aufgegeben werden. Insoweit allerdings dadurch das Einkommen der betroffenen Landwirte vermindert werden sollte, dürfen nationale Beihilfen zusätzlich bis zur Höhe der vor dem Beitritt gewährten Leistungen für eine Übergangszeit aufrecht erhalten werden.
- d) Die administrative Ausführung des Systems der direkten Beihilfen des Gemeinschaftssystems ist nicht einfach. Den neuen Mitgliedstaaten wird daher die Möglichkeit geboten, ein vereinfachtes System anzuwenden, nach dem eine einzige Hektarprämie gezahlt würde (keine Verpflichtung zur Erzeugung; das Land muss aber in einem mit Umweltauflagen zu vereinbarenden Zustand erhalten werden; Minimalfläche beträgt 0,3 ha, die von den Kandidatenländern auf 1 ha angehoben werden kann). Dieses System könnte für 3 Jahre (mit zweimal einjähriger Verlängerung) gelten.

1.1.2 Die Produktionsquoten

Die in der EU bestehenden Produktionsquoten und anderen produktionsbeschränkenden Maßnahmen sind auf historische Referenzperioden gestützt. Derselbe Ansatz soll für die neuen Mitgliedstaaten gelten. Aber welche Referenzperioden herangezogen werden sollen, ist streitig.

Nach Auffassung der Kommission:

- können weit zurück liegende (vor 1990) Zeiträume nicht herangezogen werden, weil die Politik und die allgemeinen wirtschaftlichen Bedingungen jener Zeit sich von den derzeitigen und künftigen zu stark unterscheiden,
- kommen auch die frühen 90er Jahre nicht in Betracht, wegen der typischen Probleme der damaligen wirtschaftlichen Übergangszeit mit spürbarem Rückgang der Bestellung landwirtschaftlicher Grundstücke und der Erzeugung,
- bietet sich daher nur die Zeit von 1995 bis 1999 (evtl. 2000, falls Zahlen vorliegen) an. Die verfügbaren Statistiken sind vertrauenswürdiger und die Produktionsvoraussetzungen entsprechen mehr den neuen Marktbedingungen und Verbraucherwünschen.

1.1.3 Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes

Die Notwendigkeit zur strukturellen Reform ist offensichtlich:

- Alle (landwirtschaftlichen) Betriebe müssen sich auf die EU-Standards für Qualität, Lebensmittelsicherheit und Umweltleistungen ausrichten.
- In einigen Kandidaten-Ländern ist eine beträchtliche Anstrengung zum Abbau versteckter Arbeitslosigkeit erforderlich.
- Für größere wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Betriebe und für die Vermarktungs- und Verarbeitungsbetriebe ist ein stabiles Investitionsumfeld eine wichtige Voraussetzung für eine gedeihliche Entwicklung und die Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Die aus den gemeinschaftlichen Mitteln mitfinanzierten Entwicklungsprogramme werden hier eine große Rolle spielen.

Im Rahmen der Regeln zur Entwicklung des ländlichen Raumes bestehen beträchtliche Fördermöglichkeiten für die Kandidatenländer:

- Ausgleichbeihilfen für benachteiligte Gebiete,
- Einkommensminderungen und Kostenbelastungen, die aus Umweltschutzmaßnahmen resultieren, können ausgeglichen werden,
- Die Vorruhestandsregelung gewährt Landwirten, die infolge von Umstrukturierungen ihren Beruf aufgeben, ein angemessenes Einkommen,
- Andere Fördermöglichkeiten betreffen Investitionen bei den Landwirten aber auch bei Verarbeitungs- und Vermarktungsbetrieben, Maßnahmen zur Aufforstung, Fortbildung u.a.

Spezifische Maßnahmen für die neuen Mitgliedstaaten sind vorgesehen:

- Die verfügbaren Mittel werden gegenüber dem normalen EU-Niveau um 50% aufgestockt.
- Die Programme zur ländlichen Entwicklung werden den spezifischen Bedürfnissen der Beitrittskandidaten angepasst.
- Die kofinanzierte maximale Förderrate in Ziel 1 Gebieten wird auf 80% angehoben.
- Eine spezifische Fördermaßnahme betrifft die Semisubsistenzbetriebe, damit sie wirtschaftlich lebensfähig werden. Diese Maßnahme besteht in der Gewährung einer pauschalen Einkommenshilfe, wenn ein Wirtschaftsplan vorgelegt wird, der die künftige Lebensfähigkeit des Betriebs nachweist. Die genaue Definition der in Frage kommenden Betriebe erfolgt entsprechend den jeweiligen nationalen Voraussetzungen; der Höchstbetrag der Beihilfe beläuft sich auf 750 € je Betrieb.

Da die Programmierungsperiode für die neuen Mitgliedstaaten nur kurz ist (2004-2006), ist vorgesehen ein flexibles Verwaltungs- und Finanzierungssystem (getrennte Mittel) einzuführen und auf den SAPARD-Erfahrungen aufzubauen. Zwei der spezifischen (Vorbeitritts-) SAPARD-Maßnahmen werden beibehalten: Unterstützung der Bildung von Erzeugergemeinschaften und technische Hilfe.

1.1.4 Spezifische Übergangsmaßnahmen

a) Nationale Beihilfen

Wettbewerbsverzerrende nationale Beihilfen sind grundsätzlich verboten. Nationale Beihilfen unterliegen daher einer Prüfung durch die Kommission. Die neuen Mitgliedstaaten sind an sich denselben Regeln unterworfen. Aber sie dürfen beim Beitritt bestehende nationale Beihilfen während einer Dreijahresperiode beibehalten, sofern sie diese der Kommission innerhalb von vier Monaten nach Beitritt mitteilen. Nach der Übergangszeit müssen diese Beihilfen aufgehoben oder so umgeformt werden, dass sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Für neue nationale Beihilfen gelten die allgemeinen Regeln.

b) Beim Beitritt vorhandene Lagerbestände

Öffentliche Bestände, d.h. solche die aus nationalen Interventionsmaßnahmen der Beitrittsländer resultieren, werden durch die Gemeinschaft als Interventionsbestände übernommen, falls es für diese Erzeugnisse ein gemeinschaftli-

ches Interventionssystem gibt. Die Übernahme erfolgt unter den für die gemeinschaftliche Intervention geltenden Bedingungen (Qualität, Preis).

Andere Bestände (in öffentlicher Hand aber nicht in der Intervention oder in privater Hand), die eine Menge überschreiten, welche als normaler Vorrat angesehen werden kann, müssen auf Kosten der betroffenen Mitgliedstaaten eliminiert werden; dies betrifft normalerweise Erzeugnisse, für die Interventionsmaßnahmen oder Ausfuhr-Erstattungen existieren. Für die administrative Abwicklung gibt es Präzedenzfälle aus früheren Beitritten.

c) Anti-Spekulationsmaßnahmen

Auch eine Rechtsgrundlage für Maßnahmen gegen spekulative Geschäfte und Warenbewegungen anlässlich des Beitritts ist vorgesehen.

1.1.5 Schluss

Das vorgetragene System darf als eine ausgewogene und sachlich angemessene Lösung eingestuft werden. Es gewährleistet, dass nach einer Übergangszeit im Agrarbereich in allen Mitgliedstaaten dieselben Regeln zur Anwendung kommen.

Die vorgeschlagenen Lösungen respektieren die finanziellen Limits und fördern den Prozess der strukturellen Anpassung der Landwirtschaft der neuen Mitgliedstaaten an die neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten des einheitlichen Marktes. Zugleich wird auch durch - zunächst reduzierte - direkte Beihilfen das Einkommen der Landwirte verbessert. Pauschale und spezifische vereinfachte Lösungen für eine Übergangszeit erleichtern die administrativen Belastungen.

Viel wird davon abhängen, dass die neuen Mitgliedstaaten in der Lage sein werden, die ihnen gebotenen Möglichkeiten zu nutzen.

Über die vorgetragenen Lösungen muss erst mit den Mitgliedstaaten, dann mit den Kandidatenländern noch verhandelt werden - sie sind also nicht das letzte Wort der EU. Aber seien wir realistisch: die Verhandlungsmargen sind nicht sehr weit.

Jerzy Plewa

Unterstaatssekretär, Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung und Unterhändler für die EU-Beitrittsverhandlungen, Republik Polen

1.2 Wie sieht der aktuelle Stand des Erweiterungsprozesses im Hinblick auf die Landwirtschaft aus? - Das Beispiel Polen

1.2.1 Die Vorbereitung Polens auf den Beitritt

Seit den 90er Jahren bereitet sich Polen auf das große und einzigartige Projekt der Einigung Europas und seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union nach 2004 vor.

Im landwirtschaftlichen Sektor sind die Verhandlungen wie die notwendigen Anpassungen an die EU-Anforderungen hochkompliziert, sie sind sehr kostenintensiv und sie stellen eine große Herausforderung dar. Wir kämpfen nicht nur mit realen Problemen wie niedrige Einkommen der bäuerlichen Familien oder Verwerfungen in einzelnen Märkten. Wir müssen uns auch gegen Stereotype und falsche Ansichten über die polnische Landwirtschaft zur Wehr setzen, wie sie häufig von Gegnern der Erweiterung gebraucht werden, auf Seiten der EU wie der polnischen Seite. Einige dieser falschen Ansichten haben sogar ihren Weg in die Verhandlungen gefunden, und verzerren und komplizieren diesen ohnehin schon komplexen Prozess.

Ein Beispiel ist die immer noch herrschende Ansicht, die Preise für landwirtschaftliche Produkte seien in Polen im Vergleich zur EU sehr niedrig, und das deshalb die Einkommen der Landwirte mit dem Beitritt deutlich steigen werden. Tatsächlich ist es so, dass die Euro-fakturierten Preise für Getreide (Weizen, Roggen, Gerste, Hafer) wie auch die Preise für Schweine- und Hühnerfleisch in Polen viel höher sind als in der EU; nur die Preise für Milch und andere Produkte sind vergleichbar. Dies beruht u.a. auf dem steigenden Wert des Zloty. Nach dem Beitritt wird deshalb das Einkommen der polnischen Bauern deutlich fallen anstatt aufgrund der Preisangleichung zu steigen.

Die polnische Agrarwirtschaft hat viele Merkmale traditioneller Landwirtschaft bewahrt. Im Vergleich zur EU setzen wir 10 mal weniger Pflanzenschutzmittel ein als die EU, und drei mal weniger Dünger. Ungefähr 40% der Bauern betreiben eine diversifizierte Produktion, und wir fördern dies, weil es umweltfreundlich ist.

Im Rahmen der jährlich fortgeschriebenen nationalen Anpassungsprogramme für den EU-Beitritt implementieren wir nach und nach den "acquis communautaire" hinsichtlich des Tier- und Pflanzenschutzes wie auch der Organisation des Gemeinsamen Marktes. Gegenwärtig laufen die Arbeiten zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Tieridentifikation, Anpassungen im Milch-, Früchte-, Gemüse-, Stärke-, Zucker- und vielen anderen Sektoren. Die Anpassung der Gesetzgebung in diesen Bereichen soll Ende dieses Jahres abgeschlossen sein, die des vollständigen Gesetzespaketes Ende 2003.

Die Verhandlungen im Bereich des Pflanzenschutzes können als ein positives, wenngleich wenig bekanntes Beispiel für den gegenseitigen Austausch von Erfahrungen dienen. Polen hat bereits viele EU-Vorschriften implementiert. Die EU führt ihrerseits Lösungen ein, die in Polen bereits seit längerem praktiziert werden. Dies betrifft beispielsweise den Umgang mit so schädlichen Substanzen wie z.B. Lindan, deren Einsatz in Polen bereits verboten ist und die zukünftig in der EU verboten sein werden.

Umgekehrt übernimmt Polen die Erfahrungen aus der EU und implementiert die "Sichere Lebensmittel-Strategie", die vom Gesundheitsminister koordiniert wird und an der die Tier- und Pflanzenschutzbehörden, die dem Landwirtschaftsministerium unterstellt sind, teilnehmen. Ein nachhaltiger qualitativer Fortschritt ist aus der Milch- und Fleischproduktion zu berichten. Fast 60% der Milch, die aus über 160.000 Betrieben geliefert wird, entspricht den EU-Anforderungen. Die Produktion wird zunehmend konzentriert, besonders im Milch- und Fleischsektor, und, was noch wichtiger ist, die Produktqualität nimmt schnell zu.

Anpassungen an die EU-Anforderungen sind teuer. Schätzungen zufolge müssen mehr als 7 Milliarden EURO dafür bereitgestellt werden. Die landwirtschaftlichen Produzenten tragen dabei die größte Last. Die Weiterverarbeitung ist in vielen Teilbereichen hinsichtlich der Anpassungen bereits weit fortgeschritten. Die Mittel aus dem Staatsbudget werden im wesentlichen für den Aufbau von Institutionen und das Verwaltungspersonal eingesetzt.

1.2.2 Ungleiche Wettbewerbsbedingungen vermeiden

Am Ende der Verhandlungen müssen gleiche Wettbewerbsbedingungen für polnische Bauern im gemeinsamen Agrarmarkt stehen. Die gegenwärtigen Bedingungen für den Beitritt, die im Landwirtschaftskapitel von der Europäischen Kommission aufgestellt werden, korrespondieren aber in keiner Weise

mit denen des "acquis". In der zehnjährigen Übergangsperiode, die im Kom-muniqué der Kommission vom 30. Januar 2002 vorgeschlagen und durch den Entwurf der Gemeinsamen Position vom 15. April 2002 bestätigt wurde, sollen Direktzahlungen erst auf dem Niveau von 25% beginnen und gleichzeitig werden unglaublich niedrige Produktionsquoten festgelegt. Dies ist unakzeptabel.

Von Polen wird verlangt, vom ersten Jahr seiner Mitgliedschaft an nahezu alle Pflichten, die sich aus dem gemeinsamen Agrarmarkt ergeben, zu erfüllen. Die zehnjährige Übergangsperiode ist nicht vereinbar mit den Forderungen, die den Kandidatenländern auferlegt werden. Sie ist weder rechtlich, also unter Berufung auf den "acquis", noch ökonomisch zu rechtfertigen.

Der wesentliche Fehler der gegenwärtigen Kommissionsvorschläge ist die extreme, bisher beispiellose Differenzierung im Niveau der agrarpolitischen Unterstützung, wie sie im Regelwerk des Binnenmarktes vorgesehen ist.

Diese Überlegungen müssen deshalb als Versuch angesehen werden, zwei Systeme der Agrarpolitik einzuführen - eines für die EU-15 und das andere für die neuen Mitglieder. Dieses System würde sich auf den gesamten Europäischen Binnenmarkt auswirken.

Das Wichtigste für die polnischen Landwirte ist die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen mit den EU-15 Landwirten. Ein Beitritt ohne Direktzahlungen oder Zahlungen auf einem niedrigeren Niveau für alle wäre für die polnische Landwirtschaft eine bessere Lösung als die gegenwärtigen Vorschläge. Unter solchen Bedingungen könnten auch die Produktionsplafonds aufgehoben werden.

1.2.3 Direktzahlungen

Auch eine vorübergehende Differenzierung der Wettbewerbsbedingungen könnte nicht wieder gut zu machende Effekte in Form des Verlustes von Märkten und der Vertiefung der technologischen Lücke haben. Und es liegt auf der Hand, dass die vorgeschlagene Differenzierung im Niveau der Direktzahlungen den Import von Lebensmitteln aus den EU-15 nach Polen weiter ansteigen lassen würde.

Darüber hinaus würden niedrigere Direktzahlungen die Fähigkeit zur Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe im Rahmen der Strukturfonds erheblich reduzieren. Die Betriebe müssen ihre ökonomische Lebensfähigkeit dokumentieren, indem sie eigene Mittel zur Deckung eines Teils der Investitionskosten aufbringen. Dies zeigt, wie sehr die Direktzahlungen mit anderen Ele-

menten der GAP und den betrieblichen Entwicklungschancen im Binnenmarkt verknüpft sind.

Versuche, die budgetären Kosten der agrarpolitischen Integration nachhaltig zu reduzieren, können in der Abschätzung der erweiterungsbedingten Kosten und Nutzen für die EU-15 keine Rechtfertigung finden.

1.2.4 Produktionsquoten

Die Kommission schlägt vor, dass Produktionsplafonds und Referenzerträge als Kriterium für Direktzahlungen an die Beitrittskandidaten mit der durchschnittlichen Produktion und Produktivität korrespondieren sollten, die diese Länder in den Jahren 1995 - 1999 erzielt haben - als die landwirtschaftliche Produktion dieser Länder einen Niedergang erlebte, der mit den instabilen makroökonomischen Bedingungen verknüpft war. In jener Periode verfielen die Preisrelationen für die Landwirte sehr schnell, es kam zu größeren Schwankungen auf den wichtigsten Exportmärkten und man konnte auch einen unfairen Wettbewerb seitens der hochsubventionierten EU-15 Landwirtschaften feststellen.

Man sollte nicht vergessen, dass die Festlegung zu niedriger Produktionsquoten dem zentralen Postulat des europäischen Landwirtschaftsmodells zuwiderlaufen. Die Produktionsintensität sollte in den EU-Regionen sinken, wo hohe Subventionen im Rahmen der GAP der einzige Grund für die gegenwärtige landwirtschaftliche Produktion sind. Produktionsbegrenzungen für Milch, Rinder, Zucker, Stärkezucker, Stärke und andere Produkte, die sich an dem vorgeschlagenen Niveau orientieren, würden eine weitere Reduktion der bereits sehr extensiven landwirtschaftlichen Produktion in Polen bedeuten. Beispielsweise ist die vorgeschlagene Milchquote von maximal 9 Mio. t um 30% niedriger als die gegenwärtige Produktion. Die polnischen Voraussetzungen für die Milch- und Rinderproduktion gehören zu den besten in Europa - die Fläche ständig nutzbaren Landes ist größer als 4 Mio. Hektar und ist vergleichbar mit der in Deutschland. Die Milchquote die für Polen vorgeschlagen wird, ist aber dreimal niedriger als die für Deutschland und mehr als 30% unter der für die Niederlande. Die Einführung solcher Quoten würde für die nahe Zukunft zwangsläufig den Import von Milch nach Polen bedeuten.

Als sie die Produktionsquoten für Polen vorschlug, zog die Europäische Kommission nicht die sogenannten Basisinvestitionen in vielen Bereichen in Betracht, insbesondere bei Stärke, Zucker und Stärkezucker. Das Beispiel Stär-

kezucker ist hier am nachdrücklichsten: die vorgeschlagene Quote ist fast zwanzig mal niedriger als die derzeitige Produktion.

Lassen Sie mich Ihre Aufmerksamkeit auf das Problem der Produktionsquoten lenken, weil ich hier Ihr Verständnis brauche. Polen sucht die Chance, Lebensmittel für die heimische Nachfrage und die Aufrechterhaltung seines traditionellen Exports zu produzieren. Unser Ziel ist, qualitativ hochwertige Lebensmittel mit umweltfreundlichen Methoden zu produzieren. Wir wollen die Probleme mit den EU-Märkten nicht weiter verschärfen. Wir können aber auch nicht einer weiteren dramatischen Reduktion der schon geringen landwirtschaftlichen Produktion zustimmen, denn dies würde zu einem Anstieg der bereits sehr hohen Arbeitslosigkeit in den ländlichen Regionen und einer Verschärfung der damit verbundenen sozialen Probleme führen. Dies würde zu einer wachsenden Bereitschaft führen, Arbeit außerhalb Polens zu suchen. Deshalb brauchen wir Unterstützung, um die Produktionsquoten auf dieselbe Art festzulegen, wie sie in den ostdeutschen Ländern festgelegt werden, wo das Wachstum der inländischen Nachfrage und die Basisinvestitionen mit einbezogen werden.

In Polen würden nur wenige Grossbetriebe amerikanischen Stils unter den vorgeschlagenen Bedingungen arbeiten können. Dies würde wenig zu tun haben mit europäischen Vorstellungen von Landwirtschaft und der Förderung einer ausgewogenen Entwicklung.

Bevor ich Stellung nehmen möchte zum möglichen Nutzen eines vereinfachten Systems der Förderung für die Beitrittskandidaten, scheint es mir nötig zu sein, die folgende Frage zu stellen: "Inwieweit ist es machbar, die Verknüpfung zwischen Direktzahlungen und dem Ausmaß der Produktion in den derzeitigen EU-Staaten aufzulösen (die sogenannte Entkopplung)?"

In seiner gegenwärtigen Form bietet das vorgeschlagene vereinfachte System der Direktzahlungen für Polen mehr Nachteile als Vorteile. Vorteile könnten im erleichterten Zugang zu den Direktzahlungen für Kleinbetriebe bestehen und in der leichteren Anpassung der Struktur landwirtschaftlicher Produktion. Dagegen ist die Verzerrung der Wettbewerbssituation für einen Teil der Grossbetriebe ein schwerwiegender Nachteil.

Wenn man den Nutzen der vorgeschlagenen Lösungen zur Finanzierung der ländlichen Entwicklung abschätzt, ist es hilfreich, sich daran zu erinnern, dass niedrigere Direktzahlungen aus dem EU-Budget die neuen Mitglieder zwingen würden, die Differenz aus ihren eigenen Budgets zu begleichen. Dies würde

die Budgets für die Kofinanzierung der Strukturprogramme belasten und so die Absorptionskapazitäten erheblich reduzieren.

1.2.5 Schluss

Wer Bemühungen begrüßt, den besonderen Bedürfnissen der Landwirtschaft und ländlicher Regionen in den Kandidatenländern gerecht zu werden, muss die Aufmerksamkeit auch darauf richten, die aktuelle Situation von Betrieben zu berücksichtigen, die als "nicht marktfähige Betriebe" klassifiziert werden (sogenannte "Semi-Subsistenzbetriebe"). Für die Zeit der Implementation von Transformationsprogrammen, die sie in die Lage versetzen sollen, zur Gruppe der marktfähigen Betriebe aufzuschließen, plant die Kommission eine finanzielle Unterstützung, die ein Absinken des bäuerlichen Familieneinkommens verhindern soll. Dies ist eine lobenswerte Initiative; allerdings gibt es Zweifel, ob es möglich sein wird, von dieser Hilfe zu profitieren.

Viele der gegenwärtig diskutierten Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik stimmen mit den Interessen der polnischen Landwirtschaft überein. Wir unterstützen das Modell einer multifunktionalen Landwirtschaft, das Raum lässt für verschiedene Typen von landwirtschaftlichen Betrieben, aber dies erfordert die weitere Unterstützung ländlicher Regionen. Wir unterstützen eine umweltfreundliche Landwirtschaft, die, wie im Falle Polens, durch einen geringen Einsatz von Chemikalien und Dünger viel leichter zu erreichen ist. Wir sind bereit, einen konstruktiven Beitrag zu leisten zu Vorschlägen, die eine gerechtere Verteilung der Mittel für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sicherstellen.

Das Ziel der Verhandlungen ist sicherzustellen, dass vom Tage des Beitritts an polnische Landwirte die gleichen Wettbewerbsbedingungen haben wie die EU-Landwirte. Die Verkürzung der Übergangsperiode, die von der EU vorgeschlagen worden ist, und das Erreichen der vollen Direktzahlungen in 2006 ist der Kern dieser Verhandlungen. Wir möchten diese Verhandlungen zu dem Ergebnis führen, dass Polen bei seinem Eintritt in die Union die Position eines Netto-Empfängers hat. Es liegt auf der Hand, dass dieses Ziel nicht allein von den Verhandlungen zum Landwirtschaftskapitel abhängt, sondern auch von anderen finanzrelevanten Bereichen.

Ebenso wichtig wird ein Kompromiss bei den Produktionsquoten sein. Solche Quoten geben Landwirten die Chance, Einkommen zu erwirtschaften, um neue Arbeitsplätze zu schaffen und die Strukturhilfen besser einzusetzen. Ein

armer Landwirt ohne Einkommen wird keinen Nutzen aus solchen Hilfen ziehen.

Wir streben Verhandlungen an, die so schnell wie möglich die Bedingungen für die Entwicklung unserer Landwirtschaft definieren und die uns die Möglichkeit geben, uns im Verlauf der Vorbereitungsperiode besser auf die Mitgliedschaft vorzubereiten.

Der Kern der Verhandlungen über die Landwirtschaft liegt darin, eine Lösung zu finden, die die Bedingungen und Restriktionen beider Seiten berücksichtigt, die einerseits für eine Mehrheit in den Gesellschaften Polens, Deutschlands und der Europäischen Union insgesamt akzeptabel ist, aber andererseits auch für die Bevölkerung in den ländlichen Räumen und die Landwirte. Um dies zu erreichen, müssen die langfristigen Interessen des vereinigten Europas, und nicht die kurzfristigen Interessen der verschiedenen Lobbygruppen im Auge behalten werden. Ich glaube immer noch, dass wir eine Chance haben, dies zu erreichen, und ich möchte meiner Hoffnung Ausdruck geben, dass dies noch am Ende diesen Jahres geschehen wird.

Dr. Gerald Thalheim

Parlamentarischer Staatssekretär, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Bonn/Berlin

1.3 Die Position der Bundesregierung in den Beitrittsverhandlungen zum Kapitel Landwirtschaft

Die Beitrittsverhandlungen kommen jetzt in ihre heiße Phase, weil die kosten-trächtigen Verhandlungskapitel (Landwirtschaft und Regionalpolitik) jetzt verhandelt werden und die Verhandlungen insgesamt bis zum Jahresende abgeschlossen sein sollen.

1.3.1 Stand der Beitrittsverhandlungen im Agrarbereich

Die Beitrittsverhandlungen im Kapitel Landwirtschaft wurden mittlerweile mit allen Beitrittsländern außer mit Rumänien eröffnet.

Im Kapitel Landwirtschaft konzentrieren sich die Verhandlungen auf drei Kernfragen:

- Übergangsregelungen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich,
- Festsetzung von Quoten, Garantief lächen und Prämienrechten, sowie
- das Problem der Übertragung der Preisausgleichszahlungen auf die Beitrittsländer.

Der Fahrplan für die Erweiterungsverhandlungen sieht im Kapitel Landwirtschaft für das 1. Halbjahr 2002 die Verabschiedung von Verhandlungspositionen der EU zu den finanzrelevanten Fragestellungen vor (Direktzahlungen, Quoten). Die EU wird diesen Fahrplan voraussichtlich einhalten. Es ist allerdings fraglich, ob sich die EU-Mitgliedstaaten in den zu verabschiedenden EU-Standpunkten bereits jetzt auf eine Lösung bezüglich der Direktzahlungen einigen können.

Die Kommission wird auf der Grundlage ihrer nächsten Fortschrittsberichte dem Europäischen Rat von Brüssel im Oktober 2002 Empfehlungen vorlegen, welche Länder die Beitrittsvoraussetzungen erfüllen. Mit diesen Beitrittskandidaten sollen dann die Beitrittsverhandlungen insgesamt bis Ende 2002 abgeschlossen werden, so dass - nach vorheriger Ratifizierung durch das Europäische Parlament, die EU-Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer - erste Beitritte im Jahr 2004 erfolgen könnten.

1.3.2 Verhandlungen über Quoten, Garantief Flächen und Prämienrechte und Preisausgleichszahlungen

Die Europäische Kommission hat am 30. Januar 2002 ein Diskussionspapier mit ihren Vorstellungen zur Festsetzung der Quoten und zu der Frage der Direktzahlungen vorgelegt. Bei den anschließenden Diskussionen auf Ratsebene stießen die Kommissionsvorschläge - insbesondere die stufenweise Einführung der landwirtschaftlichen Direktzahlungen - bei der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten im Grundsatz auf Zustimmung. Andere Mitgliedstaaten - darunter Deutschland - bemängelten Abweichungen von dem durch die Agenda 2000 gesetzten Finanzrahmen sowohl inhaltlich (Direktzahlungen) als auch der Höhe nach.

Am 16. April hat die Kommission für die Beitrittsländer, deren Beitritt zum 1. Januar 2004 angestrebt wird, Entwürfe für EU-Verhandlungspositionen zur Festsetzung der Quoten und zu der Frage der Direktzahlungen vorgelegt. Diese Vorschläge folgen inhaltlich dem bereits im Januar vorgelegten Diskussionspapier.

Entsprechend dem Fahrplan für die Erweiterungsverhandlungen soll sich die EU nun bis Ende Juni nach dem Einstimmigkeitsprinzip auf gemeinsame Verhandlungspositionen in diesen zentralen Fragestellungen des Agrarkapitels einigen.

1.3.3 Haltung der Bundesregierung zur Frage der landwirtschaftlichen Direktzahlungen

Deutschland trägt zu fast einem Viertel zum EU-Haushalt bei und wird damit die mit einer EU-Erweiterung verbundenen finanziellen Lasten in einem nicht unerheblichem Ausmaß mittragen. Vor dem Hintergrund seiner aktuellen Haushaltsprobleme (EURO-Stabilitätskriterien) und im Hinblick auf eine langfristige Finanzierbarkeit der GAP betreffen die Kommissionsvorschläge vitale deutsche Finanzinteressen. Der Europäische Rat in Berlin hat bei der Verabschiedung der Agenda 2000 in seiner finanziellen Vorausschau für den Zeitraum bis 2006 keine Haushaltsmittel für Direktzahlungen an die Beitrittsländer vorgesehen.

Direktzahlungen sind Kompensationen für die Senkung der Stützpreise in der EU-15. Diese Begründung können die Beitrittsländer nicht für sich geltend machen. Denn die Preise in den Beitrittsländern werden in wichtigen Bereichen (Rindfleisch, Milch und Zucker) steigen. Die Bundesregierung hält die Gewäh-

zung von Direktzahlungen an die Landwirte in den Beitrittsländern auch ökonomisch für fragwürdig. Direktzahlungen behindern die für die Schaffung einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft in den Beitrittsländern dringend erforderlichen Strukturanpassungen. Sie können außerdem zu sozialen Verwerfungen und Ungleichgewichten zwischen der Landwirtschaft und den anderen Wirtschaftssektoren führen. Dies belegen Berechnungen einer von der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission kürzlich vorgelegten Studie: Sie kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Auch ohne Direktzahlungen würde die Erweiterung in den Beitrittsländern infolge der Übertragung der EU-Agrarpreispolitik im Durchschnitt zu einem Anstieg der landwirtschaftlichen Einkommen um rund 30% führen.
- Bezogen auf einen 20 ha-Betrieb würde dessen Einkommen auf das 1,8-fache des nationalen Durchschnittseinkommens ansteigen.

Für die Bundesregierung hat die Unterstützung des Strukturwandels in den Beitrittsländern eine hohe Priorität. Schließlich muss die Land- und Ernährungswirtschaft in den Beitrittsländern im Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt mithalten können. Die Bundesregierung hält daher Maßnahmen im Bereich der ländlichen Entwicklung am ehesten für geeignet, um die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft in den Beitrittsländern voranzubringen.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Mittelansätze für die ländliche Entwicklung in den Beitrittsländern liegen um rund 50% über den vergleichbaren Werten für die bisherigen EU-Mitgliedstaaten. Dies geht auf die Beschlüsse des Europäischen Rates in Berlin zurück, der seinerzeit die Mittel für die ländliche Entwicklung in den Beitrittsländern im Hinblick auf die Nichtgewährung der Direktzahlungen aufgestockt hatte. Das heißt, die Beitrittsländer werden bei der ländlichen Entwicklung für die vom Europäischen Rat vorgesehene Nicht-Gewährung der Direktzahlungen bereits teilweise entschädigt.

Wir haben den Eindruck, dass in den Beitrittsländern das Hauptaugenmerk ausschließlich auf die Direktzahlungen gerichtet wird. Dies birgt die Gefahr in sich, dass in der Öffentlichkeit unrealistische Erwartungen geweckt werden, die nicht erfüllt werden und die die Erweiterung gefährden können.

Bei der Diskussion über die Quoten und Direktzahlungen sollte ein zentraler Aspekt nicht in Vergessenheit geraten: Damit die Beitrittsverhandlungen in diesem Jahr erfolgreich abgeschlossen werden können, kommt es entscheidend darauf an, dass die Beitrittsländer bei ihren Vorbereitungen auf den Bei-

tritt bei der Rechtsangleichung und der Schaffung der erforderlichen Verwaltungsstrukturen und -verfahren zügig vorankommen. Die Frage der Direktzahlungen wird letztendlich auf politischer Ebene entschieden werden müssen. Dabei wird die längerfristige Finanzierbarkeit der GAP in einer erweiterten Union eine entscheidende Rolle spielen.

Die heiße Phase der Beitrittsverhandlungen fällt mit der Eröffnung der Diskussionen um eine Reform der GAP im Rahmen der Halbzeit-Bewertung zusammen. Die Bundesregierung strebt dabei eine grundlegende Neuausrichtung der GAP an, die u.a. auch deren langfristige Finanzierbarkeit gewährleisten muss. Eine frühzeitige Einigung auf Eckpunkte einer Agrarreform, die zu einer finanziellen Entlastung bei den Agrarausgaben beiträgt, könnte bei den Verhandlungen mit den Beitrittsländern im zweiten Halbjahr 2002 Spielraum eröffnen. Die Bundesregierung beabsichtigt keine Verknüpfung der Erweiterungsverhandlungen mit der Agrarreform, sieht aber schon einen politischen Zusammenhang zwischen diesen Punkten.

1.3.4 Haltung der Bundesregierung zur Festsetzung von Quoten, Garantief lächen und Prämienrechte

Die Bundesregierung begrüßt die Vorschläge der Kommission für die Festsetzung der Quoten und anderen angebotssteuernden Instrumenten (Garantief lächen, Prämienrechte). Die Kommission hat sich bei deren Festsetzung an den folgenden von der EU in ihren bisherigen Verhandlungspositionen verabschiedeten Grundsätzen orientiert: Danach sollten die Quoten, Garantief lächen und Prämienrechte grundsätzlich auf der Grundlage historischer Produktionszahlen in einer zeitnahen Referenzperiode (1995-1999) festgelegt werden. Ferner sollte das Entstehen zusätzlicher Marktüberschüsse vermieden sowie insbesondere - bei Milch und Zucker - etwaige WTO-Beschränkungen bei den subventionierten Exporten berücksichtigt werden.

Die Kommission hat einen objektiven Ansatz gewählt und dabei, soweit möglich, dieselben Kriterien angewandt, die bei der Festsetzung der Quoten für die EU-Mitgliedstaaten bzw. bei vorherigen Erweiterungen galten. Außerdem hat sie dabei auch außergewöhnliche Situationen in einzelnen Beitrittsländern, z.B. aufgrund klimatischer Besonderheiten berücksichtigt. Der von der EU gewählte Ansatz bei der Quotenfestsetzung stellt keine Benachteiligung der Beitrittsländer dar. Die Beitrittsländer bringen insgesamt bei wichtigen Agrarprodukten, bei denen die EU selbst zu viel erzeugt, Überschüsse mit (z.B. Milch, Zucker und Getreide). Überschüsse können im Rahmen des WTO-Abkommen nur innerhalb bestimmter Grenzen mit Subventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden. Daher muss die EU bei der Festsetzung der Quoten und Prä-

mienrechte solche zusätzlichen Überschüsse vermeiden, für die für die Beitrittsländer im Rahmen des WTO-Abkommens keine Absatzmöglichkeiten bestehen.

1.3.5 Beitrittsverhandlungen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich

In den Beitrittsverhandlungen im Kapitel "Landwirtschaft" stellt der Verhandlungsteil "Veterinär- und Pflanzenschutzfragen" für das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft einen politisch sensiblen Bereich dar, da hier über die für die Lebensmittelsicherheit und den gesundheitlichen Verbraucherschutz relevanten Fragen verhandelt wird. Die Beitrittsländer hatten ursprünglich vor allem in zwei zentralen Bereichen zahlreiche Anträge auf Übergangsregelungen gestellt:

- Übergangsregelungen hinsichtlich der Anwendung der EU-Hygienerichtlinien für Fleisch und Milch in Schlachthöfen und Molkereien, sowie
- Übergangsregelungen im Tierschutzbereich für die Haltung von Legehennen, Schweinen und Kälbern in Altanlagen.

Die Haltung der Bundesregierung besagt, dass das hohe Niveau, das in der Gemeinschaft in Gesundheits-, Hygiene- und Veterinärfragen erarbeitet wurde, im Zuge der Erweiterung nicht in Frage gestellt werden darf. Übergangsregelungen für Schlachthöfe und Molkereien können nur in eng begrenzten Fällen zugestanden werden, wobei diese technische und bauliche Aspekte, nicht aber Hygiene- und Gesundheitsfragen betreffen dürfen. Ferner muss dabei sichergestellt werden, dass Waren, die in Betrieben mit Übergangsregelungen hergestellt werden, nur in den Beitrittsländern vermarktet werden dürfen und hierfür auch ein zuverlässiges Kontrollsystem erarbeitet wird. Derartige Übergangsregelungen sind nichts Neues, sie entsprechen den Regelungen, die sich die EU bei der Einführung des Gemeinsamen Binnenmarktes und nach der deutschen Wiedervereinigung selbst zugestanden hat.

Im Bereich des Tierschutzes können Übergangsregelungen für bestehende Anlagen akzeptiert werden, soweit sie nur geringe technische Abweichungen vom Besitzstand betreffen (z.B. Deckenhöhe bei Käfigen) und zu keinen nennenswerten Wettbewerbsverzerrungen führen. Auf dieser Verhandlungslinie konnten inzwischen die Verhandlungen über Veterinär- und Pflanzenschutzaspekte mit Slowenien, Ungarn, Estland und Zypern vorläufig abgeschlossen werden. Dabei konnten die Forderungen der Beitrittsländer im Laufe der Verhandlungen erheblich reduziert werden. Die vereinbarten Übergangsregelun-

gen garantieren auch in einer erweiterten EU die Aufrechterhaltung des in Gesundheits-, Hygiene- und Veterinärfragen erreichten hohen Niveaus.

1.3.6 Fazit: Agrarprobleme der Erweiterung sind lösbar

Die Erweiterung bietet sowohl für die EU als auch für die Beitrittsländer mehr Chancen als Risiken (politische und wirtschaftliche Stabilität, Ausdehnung der Absatzmärkte, positive Impulse auf wirtschaftliche Entwicklung in den Beitrittsländern). Größte Herausforderung für die Beitrittsländer ist, dass der Umstrukturierungsprozess in der Land- und Ernährungswirtschaft tatsächlich mit Nachdruck vorangetrieben wird. Er sollte zum Beitritt möglichst weit vorangeschritten sein, damit die Beitrittsländer dem Wettbewerbsdruck innerhalb einer erweiterten EU gewachsen sind. Das Kapitel "Landwirtschaft" stellt zwar insgesamt ein schwieriges Verhandlungskapitel dar, die Erweiterung wird jedoch nicht an der Agrarfrage scheitern.

2 Landwirtschaftliche Betriebe in den Beitrittsländern in der Transformation - ein Praxisbericht aus Polen

Jan Krzysztof Ardanowski

Mitglied des Vorstandes des Hauptverbands der Landwirtschaftskammern, Warschau/Polen

2.1.1 Die Entwicklung der polnischen Landwirtschaft bis 1990

Ein Gesamturteil über den Zustand polnischer Agrarbetriebe ist sehr schwierig, genauso wie die Beurteilung der polnischen Landwirtschaft nicht eindeutig ist. Ohne Zweifel hatten politische Rahmenbedingungen - fünfzig Jahre Kommunismus in Polen - eine besondere Auswirkung auf ihre Lage. Einen Einfluss auf die Einschätzung der Landwirtschaft haben regionale Unterschiede, deren Ursachen in einer unterschiedlichen Geschichte der polnischen Regionen im 19. und 20. Jahrhundert zu finden sind.

Als einziges Land unter allen Ländern Mittel-Osteuropas, welche mit der Zustimmung der Westmächte in Jalta in den Einflussbereich des totalitären, kommunistischen Sowjetregimes übergeben wurden, hat Polen ein dominierendes, privates Landeigentum aufrechterhalten. Private Bauernbetriebe hatten ca. 80% des Ackerlandes inne, und Staatsbetriebe und Quasi-Landgenossenschaftsbetriebe verfügten über die weiteren 20% der Böden. Die staatlichen Fördermittel für die Landwirtschaft flossen jedoch in einer geradezu umgekehrten Proportion. Der entschieden größere Teil der Unterstützung kam den von den kommunistischen Machthabern unterstützten Staats- und Kollektivbetrieben zugute. In einem erheblichen Teil dieser Betriebe wurden aufgrund fehlender Kompetenz des Managements viele Mittel vergeudet oder gestohlen. Fast während der gesamten Periode des real existierenden Kommunismus in Polen litten die Bauernbetriebe sowohl unter fehlenden finanziellen Mitteln, als auch unter fehlenden Investitionsmöglichkeiten. Unter anderem aus dem Grund, dass in dieser "Mangelwirtschaft" Baumaterial, landwirtschaftliche Maschinen und Geräte bzw. sonstige Produktionsmittel permanent reglementiert wurden.

Etwas besser denkt man an das Jahrzehnt der 70er Jahre zurück, als die damaligen kommunistischen Machthaber in Polen auf Kosten enormer, im Westen aufgenommenener Kredite, die Investitionen auch in der Landwirtschaft erhöhten. Die Entwicklung der Landwirtschaft begünstigten vor allem die Investi-

tionen in das produzierende Gewerbe, welches Produkte für die Landwirtschaft erzeugte, d.h. hauptsächlich in die Erzeuger von Kunstdüngern, Pflanzenschutzmitteln und landwirtschaftlichen Maschinen. Es ist auch gelungen, die Lagerkapazität zu vergrößern sowie eine Reihe von Verarbeitungsbetrieben, wie Zuckerfabriken, Mühlen, Obst- und Gemüseverarbeitungsbetrieben und Fleischbetrieben zu modernisieren und zu entwickeln. Ziemlich gut funktionierte auch das staatliche System der Förderung von Know-how in der Landwirtschaft, das vor allem aus Wissenschafts- und Forschungsinstituten, landwirtschaftlichen und technischen Hochschulen, Berufsschulwesen und Beratungsstellen für die Landwirtschaft bestand.

Dauerprobleme mit dem Mangel an Nahrungsmitteln im kommunistischen Block erzwangen bei den Machthabern eine gewisse Liberalisierung in Bezug auf private landwirtschaftliche Betriebe. Trotz der Schwierigkeiten mit der Reglementierung von Produktionsmitteln, und häufig auch der Abhängigkeit des Absatzes davon, ob ein Bauer die kommunistische Partei oder ihre Satellitenparteien unterstützte, modernisierten viele Landwirte ihre Betriebe.

Aus der Zeitperspektive kann man feststellen, dass das Fehlen einer durchdachten Politik zur Verbesserung von landwirtschaftlichen Strukturen, die auf Vergrößerung der Fläche der Bauernbetriebe, Spezialisierung der Produktion oder eine Zusammenarbeit unter den Landwirten ausgerichtet war, zur Folge hatte, dass ein erheblicher Teil damaliger Investitionen ihr Ziel verfehlt hat, und die Bemühungen der Landwirte vergeudet wurden. Viele in damaliger Zeit errichtete Bauten erfüllen nicht die Anforderungen an moderne Produktionstechnologien. Zu kleine und nicht funktionelle Stallungen aus mangelhaftem Material, z.B. gedeckt mit asbesthaltigen Platten – und diese sind in den Bauernbetrieben am häufigsten zu finden – eignen sich nur bedingt zur Modernisierung für den Bedarf der künftigen tierischen Produktion.

Das Wiedererlangen der Unabhängigkeit Anfang der 90er Jahre und die damit verbundene Öffnung Polens nach Außen gab der polnischen Landwirtschaft neue Impulse. So eröffnete sich die Gelegenheit, die Optionen der Restrukturierung des ländlichen Raumes in der Europäischen Union kennen zu lernen. Modifizierungen der Gemeinsamen Agrarpolitik zeigten an, was geändert werden sollte, um den europäischen Normen in der Lebensmittelproduktion gerecht zu werden und nicht aus dem internationalen Wettbewerb auszuscheiden. Jedoch ist das Wissen alleine nicht alles. Es sind finanzielle Mittel notwendig und hier stieß leider polnische Landwirtschaft auf eine Reihe von Barrieren, die schwer zu überwinden waren. Der Wirtschaftswandel in Polen nach dem Jahr 1990, der zu einem erheblichen Teil auf die Realisierung des strate-

gischen Ziels Polens ausgerichtet ist, der Europäischen Union beizutreten, zog in der Landwirtschaft und in ihrer Umgebung eine Reihe von negativen Folgen nach sich. Sehr viele Betriebe aus dem Bereich der Landwirtschaft, sowohl von den Lieferanten von Produktionsmitteln als auch von den Verarbeitungsbetrieben meldeten Konkurs an. Die Firmen aus dem Westen, die in den polnischen Markt eingetreten sind, betrachteten und betrachten unser Land vor allem als den größten Absatzmarkt für ihre Produkte in Mittel- und Osteuropa und nicht als einen Standort für Investitionen und Entwicklung von Geschäftsfeldern auf der Basis der hier erzeugten Rohstoffe. Diese Denkweise führte und führt zu Brüchen in der Zusammenarbeit zwischen einem erheblichen Teil der Lebensmittelverarbeitung und den polnischen Agrarproduzenten. Für die Produktion von Lebensmitteln werden sehr oft keine Rohstoffe polnischer Herkunft verwendet, sondern es werden Rohstoffe oder Halberzeugnisse aus den Ländern der Europäischen Union eingeführt.

2.1.2 Die aktuelle Situation der polnischen Landwirtschaft

Auch auf den polnischen Markt gelangte und gelangt sehr viel billigere Nahrung aus der EU, die im Rahmen der Regulierung einzelner Märkte subventioniert wird. Sowohl übermäßige, subventionierte Importe nach Polen, als auch eine Beschränkung der Menge der von polnischen Landwirten erzeugten Rohstoffe, die in der Lebensmittelverarbeitung verwendet werden, musste dazu führen und hat dazu geführt, dass die Einkünfte von Bauernfamilien drastisch gefallen sind. Es überlappte sich mit weiteren ungünstigen Faktoren, wie einem Wachstum der Arbeitslosigkeit in der Industrie. Dies führte zu einer Rückkehr mehrerer Tausend Menschen, die ihre Arbeit in der Stadt verloren haben, in die ländlichen Gebiete. Auf dem Land jedoch fehlen Möglichkeiten, eine Arbeit außerhalb der Landwirtschaft zu finden. Es verursachte einen Anstieg der Zahl von Personen, die ihren Lebensunterhalt in der Landwirtschaft bestreiten und eine Verringerung der Möglichkeit, die landwirtschaftlichen Betriebe durch Mittel aus anderen Quellen zu unterstützen. Die Arbeitslosigkeit, die sowohl das Ergebnis der Modernisierung der Wirtschaft, als auch – leider – der komplexen Probleme der gesamten polnischen Wirtschaft ist, bedeutet eine grundsätzliche und die wichtigste Barriere, welche die Eigentumsu mwandlungen auf dem Lande blockiert und in Folge dessen eine Änderung der Flächenstruktur der landwirtschaftlichen Betriebe mit sich bringt.

Trotz der Schwierigkeiten mit dem Absatz von Agrarprodukten und dem Erzielen zufriedenstellender Preise, nahmen sehr viele Landwirte die enorme Anstrengung der Modernisierung ihrer Betriebe auf sich. In den letzten Jahren nahmen ca. 240.000 der Betriebe Vorzugsinvestitionskredite auf, bei denen

ein Teil der Verzinsung vom Staat getragen wird, und versuchen ihre Produktion so zu modernisieren, um dem internationalen Wettbewerb gerecht zu werden. Die größten positiven Veränderungen beobachten wir im Bereich der Investitionen in den Milchbetrieben sowie in den Schweinezuchtbetrieben. Auch große Getreide produzierende Betriebe investieren in moderne Betriebe, Trecker und andere landwirtschaftliche Maschinen.

Immer mehr Landwirte bemühen sich auch, alternative oder zusätzliche Einkommensquellen zu entwickeln. In manchen Regionen Polens beginnt sich das Angebot der Ferien auf dem Bauernhof und der ökologische Anbau von Lebensmitteln zu entwickeln. Für einen Teil der Landwirte, insbesondere in den kleineren Betrieben, sind diese Richtungen eine Chance für die Mehrung von Einkünften. Jedoch ist das Niveau von Investitionen in den polnischen Landwirtschaftsbetrieben, aus den von mir genannten Gründen, entschieden unzureichend, und weicht beträchtlich von dem in den EU-Ländern, wie z.B. in Deutschland, erreichten Investitions- und Entwicklungsniveau der Produktionsbetriebe ab. Es sind sowohl neue Investitionen in den Landwirtschaftsbetrieben, die Modernisierungsbemühungen unternommen haben, als auch in weiteren Betrieben, die eine Entwicklungschance haben (z.B. eine günstige Struktur, eine attraktive Lage, das Vorhandensein eines Nachfolgers) nötig.

Allerdings sind die Möglichkeiten der Hilfestellung von Seiten des polnischen Staates, bei der derzeitigen Haushaltslage, unzureichend. Die Landwirtschaftsbetriebe selbst, wie ich es bereits erwähnt habe, sind nicht im Stande, Mittel für die Entwicklung zu generieren. Es entsteht eine Art Teufelskreis. Den Landwirten, die sich entwickeln möchten, insbesondere den jungen und gut ausgebildeten, ist der Bedarf an Modernisierung bewusst und sie haben auch die nötigen Kenntnisse; jedoch unter derzeitigen Bedingungen haben sie keine Möglichkeiten der Umsetzung. Der Zustand der Unsicherheit in den Warenbetrieben, genährt von Armut und Hoffnungslosigkeit der Landwirte, die aus der Landwirtschaft aussteigen möchten, bildet eine Art "Sprengstoff". In dem Falle ist es leicht, unzufriedene und frustrierte Dorfbewohner in destruktiven, von Demagogie und Populismus vieler Politiker unterstützten Aktivitäten zu kanalisieren. Zu Recht oder nicht werden die Ursachen für den "Kollaps" der polnischen Landgebiete in der Polen gegenüber negativen Politik der Europäischen Union gesehen. Die Aussagen mancher EU-Politiker und das machiavellistische Verhalten der Bauernorganisationen in den EU-Ländern gießen nur Öl ins Feuer. Nicht nur bringen sie Polen der europäischen Integration nicht näher, sondern sie liefern deren Gegnern zusätzliche Argumente zur Unterstützung der These, die EU habe das Ziel, Polen zu zerstören.

2.1.3 Der Beitritt Polens zur EU

Ich denke, dass viele Menschen in Europa, die sich über Integration äußern, sich dieser Rahmenbedingungen nicht bewusst sind. Leider, möchte ich sehr deutlich feststellen, schimmern in den Aussagen westlicher Politiker, welche noch unlängst den Willen erklärt haben, ein vereintes Europa zu bauen, nach Prinzipien der Solidarität und Aufhebung der tragischen Teilung in Folge von Jalta, deren spektakulärste Symbole der Eiserne Vorhang und die Berliner Mauer waren, derzeit falsche, hinterhältige und heuchlerische Töne durch. Seit die Mauer fiel, und in Europa das Schreckgespenst des Kommunismus nicht mehr spukt, herrscht Freiheit und Demokratie (zumindest als Deklaration). Daraus ergibt sich die Frage: Wie soll man den Wohlstand mehren und ihn nicht im Namen von altväterlichen Ideen teilen? Es dominiert das Denken in den Kategorien von augenblicklichem Nutzen. Wenn die Länder Westeuropas – und eigentlich die Firmen aus diesen Ländern – nahezu alles erreichten, was sie in Polen und in den Ländern Mittel- und Osteuropas wollten, so z.B. die Bürgschaften des polnischen Staates für ausländische Investitionen, die Übernahme der Mehrheit der bedeutendsten Teile der Wirtschaft, wie Banken und manche Industriezweige, Niederlassungsfreiheit, das Recht des Gewinntransfers, wozu sollte man sich nun mit der Integration beeilen? Derzeit wäre Polens EU-Beitritt mit bestimmten Kosten verbunden. Von daher stammt, wie ich meine, die Idee der Europäischen Kommission, auf Polen nicht alle Mechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik in voller Höhe auszudehnen. Dies ist, meiner Meinung nach, eine grobe Verletzung der in den Römischen Verträgen festgeschriebenen Grundregeln, zu denen das Prinzip des einheitlichen Europäischen Marktes und das Prinzip der Solidarität dazugehören.

Ich möchte noch einmal die Frage aufwerfen: Wie sollten die polnischen Landwirtschaftsbetriebe den Regeln des Wettbewerbs im Rahmen des vereinten Europa gerecht werden, was von den EU-Politikern als notwendig betont wird, während ihnen gleichzeitig die zur Modernisierung dieser Betriebe nötigen Mittel verwehrt werden? Ökonomische Analysen weisen darauf hin, dass der Preisverfall bei einem Teil der landwirtschaftlichen Produktion in Polen eine Verringerung der sowieso schon geringen Einkünfte der Landwirte in Polen zur Folge haben wird. Dies gilt insbesondere für Getreide, dessen Preise in Polen höher als in der EU sind, beim Niveau von 25% der Direktbeihilfen, welche von der Europäischen Kommission im ersten Jahr nach dem Beitritt vorgeschlagen werden. Ähnlich gravierende, und möglicherweise noch gravierendere Konsequenzen kann für die polnische Landwirtschaft der Versuch haben, ihr geringe Produktionslimits auf den von der Quotierung umfassten Märkten aufzuzwingen. Dies hätte zur Folge, dass Polen, trotz einer Landwirt-

schaft, die in mehrerer Hinsicht gesündere und sicherere Nahrung als die industrielle Landwirtschaft mancher Länder der Europäischen Union erzeugt, per Saldo zum Lebensmittelimporteur würde und nicht im Stande wäre, die eigene Bevölkerung zu ernähren. Geht es uns um eine solche Integration? Sollen so die "Nutzen" für neue Mitglieder aussehen?

In der Zeit der Globalisierung, wo die Haupttrivale Westeuropas im wirtschaftlichen Wettbewerb Nordamerika und die Länder Ostasiens werden, und in naher Zukunft, was durchaus möglich ist, auch solche Länder wie die Ukraine und Kasachstan Mitglied der EU werden könnten, wäre der Beitritt von 10 neuen Ländern zur Europäischen Union eine bedeutende Stärkung ihres Potentials. Die Integration darf nicht als Realisierung der Interessen ausschließlich der derzeitigen 15 Länder der EU betrachtet werden, aber auch nicht als ein Geschenk oder Almosen für neue Mitglieder. Sie soll ein gemeinsames, für beide Seiten günstiges wirtschaftliches und soziales Interesse darstellen. Die Erweiterung der Europäischen Union ist eine historische Herausforderung, ein Projekt nach Maßstab des 21. Jahrhunderts, und als solches erfordert es mutige und kluge politische Entscheidungen. Diese herrliche, unvergleichbare Chance kann Europa nicht verloren gehen!

3 Die zweite Säule: Ländliche Entwicklung in einer erweiterten Union

Dr. Lutz Laschewski

*Humboldt Universität Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
des Landbaus, Fachgebiet Ressourcenökonomie*

Die zweite Säule der Europäischen Agrarpolitik ist in ihrem gegenwärtigem Zustand ein Konglomerat unterschiedlicher Maßnahmen, die in sich weder kohärent sind noch auf einer einheitlichen Entwicklungsphilosophie basieren. Sie umfasst Maßnahmen

- einer traditionellen, auf Modernisierung des Einzelbetriebes ausgerichteten landwirtschaftlichen Strukturpolitik und vereinzelt auch der Agrarsozialpolitik,
- der Förderung ländlicher Räume, der unterschiedliche Entwicklungsvorstellungen zugrunde liegen und
- Agrarumweltmaßnahmen, die im Wesentlichen gedacht sind, die (nicht zuletzt) durch alle andere Fördermaßnahmen mit bedingten negativen Folgen der Modernisierung abzufangen.

In meinem Beitrag möchte ich zunächst auf die Art der zugrunde liegenden Fragestellungen eingehen, auf die die Gesellschaft reagieren muss und welche inhaltlichen Konsequenzen daraus resultieren. Anschließend werde ich auf die Besonderheiten der Situation der Beitrittsländer eingehen und abschließend einige mögliche Schlussfolgerungen für eine Weiterentwicklung der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik aufzeigen.

3.1.1 Ausgangspunkt

Wenn man sich mit der Weiterentwicklung der zweiten Säule der Agrarpolitik befasst, sollten wir zunächst versuchen zu verstehen, mit welcher Art von grundsätzlichen Problemen wir es zu tun haben. Naturgemäß stehen bei politischen Auseinandersetzungen die Probleme im Vordergrund der Diskussion. Ich möchte aber an dieser Stelle zunächst die Erfolge der bisherigen Politik in den Vordergrund rücken. In (West-) Europa ist im letzten Jahrhundert im Agrarsektor eine beispiellose sektorale Produktivitätssteigerung möglich gewesen. Zugleich konnten die sich auftuenden Ungleichheitslagen im Zusammenhang mit der Industrialisierung durch umfassende politische Programme ins-

besondere in den letzten Jahrzehnten verhältnismäßig gut abgedeckt werden. Zentrale gesellschaftliche Probleme wie

- die Sicherung der Nahrungsversorgung und
- die breite Beteiligung der landwirtschaftlichen Bevölkerung am gesellschaftlichen Wohlstandszuwachs

können als weitgehend bewältigt angesehen werden.

Dieser Wandel wurde insbesondere durch den Aufbau eines umfassenden Institutionenrahmens erreicht, d.h. einer gesonderten Agrarpolitik, der Agrarforschung, des Bodenrechts, des Agrarkreditwesens, des landwirtschaftlichen Genossenschaftswesens und agrarsozialer Sicherungssysteme, die einerseits auf Produktivitätssteigerung und andererseits auf die Absicherung der sozialen Folgen des Strukturwandels ausgerichtet wurden. Diese Ausdifferenzierung des Agrarsektors als gesellschaftliches Teilsystem hat erhebliche Rationalisierungs- und Produktivitätsfortschritte ermöglicht. Allerdings wurden durch diese Entwicklung mehr oder weniger zwangsläufig zahlreiche wichtige Aspekte ausgeblendet. Es sind heute insbesondere die nicht-intendierten Nebenfolgen des Strukturwandels, die uns mehr und mehr beschäftigen. Diese treten zum Teil, z.B. im Umweltbereich, in Form von negativen Externalitäten in Erscheinung, und ergeben sich andererseits nahezu zwangsläufig aus den nicht zuletzt durch den agrarstrukturellen Wandel selbst ermöglichten allgemeinen gesellschaftlichen Veränderungen. Produktionsüberschuss ermöglicht eine Ausdifferenzierung des Konsums, konsumtive (oft ästhetische) Ansprüche werden in zunehmenden Maße an die Landnutzung herangetragen (Stichwort: Multifunktionalität), und wir leben zum ersten Mal in einer Gesellschaft, in der der überwiegende Teil der Bevölkerung ohne direkten Bezug zur Landwirtschaft lebt und aufgewachsen ist.

Ländlicher Raum und Landwirtschaft wurden lange Zeit als nahezu identisch angesehen. Heute kann der Agrarsektor nur noch sehr begrenzt als Motor der ökonomischen Entwicklung und als institutioneller Rahmen der gesellschaftlicher Integration der ländlichen Räume angesehen werden. Zuweilen ist die Beziehung Landwirtschaft und ländlicher Raum oft eher problematisch. Das gilt insbesondere dann, wenn die Aufrechterhaltung einer einseitig auf die materielle Produktion ausgerichteten Landwirtschaft alternative, auf die Ausschöpfung immaterieller Landnutzungsinteressen gerichtete, Entwicklungspotenziale hemmt.

Die Agrarpolitik kann diese gesellschaftlichen Veränderungen und die Nebenfolgen der überkommenen Modernisierungsstrategie seit einiger Zeit nicht

mehr ignorieren. Von der einseitigen, auf Produktivitätssteigerung fokussierte, Binnenbetrachtung wandert der Blick somit zunehmend auf die Grenzbeziehungen des Agrarsektors - die Formen seiner gesellschaftlichen Verflechtung und Integration. Die große gesellschaftliche Herausforderung ist es, diese Grenzen neu zu definieren, ohne dabei die Errungenschaften der "einfachen" Modernisierung grundsätzlich über Bord zu werfen und das Verhältnis der Agrarproduktion zu anderen, vernachlässigten oder sich wandelnden, Anforderungen an die Landwirtschaft auszubalancieren. Gleichzeitig übt die Globalisierung der Agrarmärkte weiterhin einen erheblichen, zusätzlichen Druck aus, die Entkopplung der Landwirtschaft aus den lokalen Zusammenhängen weiter voranzutreiben. Das Primat des politischen Handelns verschiebt sich demgegenüber von der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit und Effizienz hin zur Nachhaltigkeit der Landnutzung und der ländlichen Entwicklung.

Diese Unterscheidung ist nicht nur rein sprachlicher Natur. Die, trotz insgesamt bemerkenswerter Fortschritte in den letzten Jahren, anhaltenden Implementationsdefizite im Agrarumweltbereich verweisen auf ein grundsätzliches Problem. Die eigentliche Herausforderung der Reform sind die in politischen Entscheidungsprozessen und Implementationsstrukturen begründeten Hindernisse. Sie sind bedingt durch einen institutionellen Kontext, der nicht dazu geschaffen ist, mit diesen neuen Herausforderungen umzugehen, sondern vielmehr zumindest teilweise selbst Bestandteil des Problems ist. Der Umgang mit den Nebenfolgen der Modernisierung der Landwirtschaft und den gesellschaftlichen Veränderungen in den ländlichen Räumen, aber auch auf Seiten der Konsumenten verlangt demnach eine inhaltliche Verschiebung der Interventionsformen der Politik - weg von den direkten Maßnahmen (den Instrumenten) hin zu indirekten Maßnahmen gesellschaftlicher Steuerung (den Institutionen).

Das betrifft u.a.

- die Neu- und Umdefinition von Verfügungsrechten,
- die Abgrenzung des Politikfeldes,
- die Neubestimmung des Verhältnisses von Staat, Markt und Zivilgesellschaft und
- eine Neuordnung der Aufgabenallokation auf die verschiedenen Hierarchieebenen im politischen System.

Welche institutionellen Lösungen letztlich entstehen werden, ist eine offene Frage. Wir stehen hier am Anfang eines gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses, dessen Resultat nicht zuletzt Verteilungskämpfe verursacht und daher stark von der politischen Durchsetzbarkeit geprägt sein wird. Unabhängig da-

von müssen die institutionellen Lösungen aber den charakteristischen Eigenschaften der zu bewältigenden Fragestellungen - die Komplexität der natürlichen Zusammenhänge und die kulturelle, soziale, ökonomische und naturräumliche Diversität der ländlichen Regionen Europas - gerecht zu werden suchen. Die politische Herausforderung ist also die Initiierung eines Lernprozesses institutioneller Innovation.

Was das konkret bedeutet, möchte ich an einem kleinen Beispiel erläutern. Ein recht häufiges Problem in den Transformationsländern (einschließlich Ostdeutschland) sind umfangreiche Be- und Entwässerungssysteme, die im Sozialismus geschaffen wurden und deren Nutzung und Pflege heute aufgrund ungeklärter Eigentumsverhältnisse, fehlender administrativer Zuständigkeiten und anders gelagerter gesellschaftlicher Entscheidungsprioritäten nur schwer realisierbar ist. Die negativen Folgen sind lokal oft signifikant, wurden aber aus den zuvor genannten Gründen weitgehend tabuisiert. Die Lösung dieser Frage ist aber zugleich im Maßnahmenkatalog der EU-Agrarumweltpolitik nicht vorgesehen. Tatsächlich sind mögliche Lösungen derartiger Probleme nicht leicht zu erreichen, da sowohl die unterschiedlichen Nutzungsinteressen, aber auch die wasserwirtschaftliche Problematik selbst sehr komplex sind. Im Rahmen eines Forschungsprojektes GRANO wurde von unserem Fachgebiet ein "Runder Tisch" in einer mit derartigen Problemen konfrontierten Region in Brandenburg durchgeführt. Die Leistungen dieses Kommunikationsprozesses bestanden im Wesentlichen darin, das gemeinsame Problem als solches zu erkennen und anzuerkennen und die naturwissenschaftlichen Zusammenhänge unter Verwendung eines nicht unerheblichen Aufwandes an naturwissenschaftlicher Beratung seitens der beteiligten Forschungsinstitute für die beteiligten Akteure zu beschreiben und zu verstehen. Erst jetzt sind die lokalen Akteure in der Lage, Problemlösungen zu entwickeln und für diese Unterstützung auf den höheren politischen Ebenen zu werben, die sich aber ihrerseits bisher noch als recht unflexibel erweisen, solche spezifischen Problemlagen, die in dem von oben vorgegebenen Förderungsrahmen nicht vorgesehen sind, zu integrieren. Es gibt unzählige derartige Problemlagen, mit denen wir uns beschäftigen müssen, deren Lösungen erheblichen lokalen Wissens bedarf und wo der Teufel im sprichwörtlichen Detail steckt.

3.1.2 Die Probleme der Erweiterung und der Beitrittsländer

Die EU-Erweiterung erhöht die Komplexität dieser ohnehin schon schwierigen Fragestellungen allein durch den Umfang der zu integrierenden ländlichen Räume und der Landwirtschaft der beitretenden Länder und die Zahl der dort lebenden Menschen. Gleichzeitig handelt es sich um Länder, die vor dem

Problem einer "doppelten Transformation" stehen. Sie sind also gezwungen, gleichzeitig marktwirtschaftliche Institutionen als auch solche Institutionen aufzubauen, die eine nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume ermöglicht. Sie tun dies unter extrem erschwerten Bedingungen:

- einem erheblichen technischen Entwicklungsrückstand,
- einer ökonomischen und sozialen Krise und
- eines nur begrenzt handlungsfähigen staatlichen Apparates.

Die Beitrittsländer sind somit mit der Installation eines agrarpolitisch-administrativen Systems der europäischen Union konfrontiert, das einerseits Institutionen voraussetzt, die in den Beitrittsländern erst im Entstehen begriffen sind und andererseits Institutionen beinhaltet, von denen wir wissen, dass sie reformbedürftig sind. Einerseits sind in dem bestehenden europäischen Ordnungsrahmen, den die Beitrittsländer übernehmen sollen, die besonderen Anpassungserfordernisse und strukturellen Bedingungen nicht berücksichtigt, andererseits müssen sie aber bereits Institutionen schaffen, die den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen (noch) nicht entsprechen, wie immer wir es auch drehen und wenden. Die Beschäftigungsprobleme der ländlichen Räume Zentral- und Osteuropas lassen sich nicht durch eine Modernisierung der Landwirtschaft, wie sie bisher in der EU-Agrarpolitik angelegt ist, lösen. Diese ist eine notwendige Bedingung, aber bei weitem kein hinreichendes Kriterium.

Die Transformationserfahrungen im Bereich der Agrarumweltpolitik zeigen, dass die Nachhaltigkeitsziele bei der Institutionenbildung den "konventionellen" Zielen im Sinne einer verzögerten Koevolution mit einem erheblichen Zeitabstand hinterherhinken. Eine wesentliche Erklärung dafür, die sich auch im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung erkennen lässt, ist die Feststellung, dass die Entscheidungsträger ihre Entscheidungen eher an den historischen Erfolgen der Vergangenheit und nur unzureichend an den gegenwärtigen und zukünftigen Erfordernissen der Nachhaltigkeit ausrichten. Es scheint also alles darauf hinaus zu laufen, dass die Beitrittsländer erst die Irrtümer und Mängel der westeuropäischen Agrarpolitik nachholen müssen, bevor es zu grundsätzlichen Veränderungen kommt.

Man muss den Akteuren allerdings zugute halten, dass es kaum fertige Konzepte gibt, wie auf diese Veränderungen zu reagieren sei. Auch wenn grundsätzliche Überlegungen, z.B. zu der Frage der Partizipation, recht weit entwickelt sind, so werfen die bisherigen Erfahrung der Umsetzung erhebliche Detailfragen auf. Eine Erfahrung der LEADER-Programme ist beispielsweise die

sehr unterschiedliche gesellschaftliche Reaktion und Umsetzung in den verschiedenen Mitgliedsländern und zuweilen auch zwischen Regionen und einzelnen Projekten. Die Ursachen der Unterschiede und die Gründe für Erfolg oder Misserfolg sind bisher nur unzureichend aufgeklärt. Im Allgemeinen kann man aber davon ausgehen, dass der wirkliche Ressourcenaufwand, der für erfolgreiche partizipative Prozesse notwendig ist, bisher erheblich unterschätzt wird.

Die Bemühungen, LEADER in Form von INPARD (Innovative Participatory Rural Development) auch in den Beitrittsländern zu etablieren, ist inhaltlich konsequent, der Ressourcenaufwand insbesondere an Humankapital (dem zentralen und äußerst knappen Entwicklungsfaktor) dürfte aber erheblich sein. Die Schwierigkeiten der Umsetzung des SAPARD Programms geben einen ersten Vorgeschmack davon, welcher Art und von welchem Ausmaß die Probleme sind, die uns beim Aufbau der politischen Implementationsstrukturen in Zentral- und Osteuropa erwarten. Ich möchte nicht in die Kerbe derjenigen hauen, die das nahezu Scheitern des Programms der einen oder anderen Seite zuschreiben. Vielmehr möchte ich auf einige Folgerungen hinweisen, die wir aus den Erfahrungen mit der Umsetzung von SAPARD ziehen sollten:

- Zum einen wird deutlich, dass Institutionenbildungsprozesse Zeit brauchen, nicht zuletzt deshalb, weil ein erheblicher Verständigungsbedarf zwischen den Akteuren besteht und die initiierten Prozesse nahezu experimentelle Lernprozesse darstellen, die nach einem "trial and error" Prinzip ablaufen, und deshalb zwangsläufig - z.T. recht kostspielige - Irrtümer beinhalten werden.
- Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Bericht zu SAPARD ist in einigen Punkten sehr erhellend. U.a. macht er auf den notwendigen, erheblichen Ressourcenaufwand, insbesondere auf das fehlende Humankapital, in den Beitrittsländern aufmerksam.
- Unsere Erfahrungen der Analyse der Transformationsprozesse verweisen zudem auf das Problem der relativ großen sozialen Distanz zwischen den Eliten in den politischen Zentralen und den lokalen Akteuren. Die für das funktionieren demokratischer Gesellschaften notwendigen intermediären, zivilgesellschaftlichen Strukturen befinden sich erst im Aufbau. Das was auf zentraler Ebene von der EU-Politik beeinflusst wird, beeinflusst deswegen nicht notwendigerweise oder nur in einem geringen Maße lokale Prozesse. Andererseits werden lokale Probleme oft nur unzureichend auf zentraler Ebene artikuliert.

- Dadurch wird deutlich, dass die Entscheidung über die Art des Systems - rückwärtsgewandt oder zukunftsorientiert - von fundamentaler ökonomischer Bedeutung ist. Implementationsstrukturen für Maßnahmen aufzubauen, von denen wir wissen, dass wir sie ohnehin bald wieder abschaffen werden, ist angesichts der gegebenen Situation keine ökonomische Bagatelle.

3.1.3 Ausblick auf die Weiterentwicklung der zweiten Säule der Agrarpolitik

In der zweiten Säule der EU Agrarpolitik finden sich Lösungsansätze für die zentralen Fragen, die sich aus dem landwirtschaftlichen Modernisierungsprozess ergeben haben. Allerdings verläuft die eigentliche Trennlinie, wie in der Diskussion oft suggeriert, nicht zwischen der ersten und der zweiten, sondern innerhalb der zweiten Säule. Es reicht also nicht aus, finanzielle Mittel aus der ersten Säule in die zweite zu verlagern, sondern diese muss inhaltlich selbst Gegenstand inhaltlicher Veränderung sein. Gleichzeitig ist sie nur ein Bestandteil eines allgemein Politikprogramms. Ein großer Teil relevanter Prozesse findet gegenwärtig außerhalb des herkömmlichen agrarpolitischen Systems statt. So werden die Verfügungsrechte der Landwirte bspw. recht grundlegend durch die FFH-Richtlinie und die Änderungen des Naturschutzrechtes beeinflusst.

Die umfangreichen, zu verteidigenden politischen Besitzstände, aber auch die Dynamik des Umbaus der Europäischen Union insgesamt, lässt keine eindeutige Aussage dazu zu, wie und in welcher Form, die hier dargestellten gesellschaftlichen Fragestellungen als Politik zukünftig institutionalisiert werden. Die zukünftige EU-Agrarpolitik wird nach dem Beitritt durch die jetzigen Kandidaten mitbestimmt werden. Das Ergebnis der Diskussion um die Flächenbeihilfen wird dabei den Handlungsspielraum für den Aus- und Umbau der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik vorgeben. Es wird also u.a. davon abhängen, ob die Beitrittsländer ihre politische Priorität und Energie dafür einsetzen, einen angemessenen Anteil vom Kuchen der Flächenbeihilfen zu bekommen, oder ihre Ansprüchen an eine echte Reform der EU-Agrarpolitik koppeln werden.

Zusammenfassend lassen sich aber zentrale notwendige Veränderungen wie folgt skizzieren:

1. Der Frage der Institutionenbildung kommt in der Weiterentwicklung der Agrarpolitik eine zentrale Bedeutung zu während die direkte Intervention, zumindest auf EU-Ebene an Bedeutung verliert. Hinsichtlich der Implementationsstrukturen zeigt der eingeschlagene Weg der Programmierung der ländlichen Entwicklungsförderung die Entwicklung vor. Der Rahmen für lo-

kale angepasste Lösungen und Initiativen bedarf aber noch erheblicher Erweiterungen.

2. Ein großer Entwicklungsbedarf besteht deshalb in der Förderung lokaler, kooperativer Institutionen und Netzwerke. Insgesamt wird deshalb die einzelbetriebliche Förderung umfangreicher als bisher durch Maßnahmen zu komplementieren sein, die horizontalen oder vertikalen Verflechtungen im Blick haben.
3. Die Komplexität der Naturphänomene und die Diversität der europäischen Regionen erzwingen komplexe und angepasste Strukturen. Institutionenbildung stellt sich somit als Such- und Lernprozess nach lokal angepassten Lösungen dar. Europäische Politik kann vor diesem Hintergrund nur (und muss aber unbedingt) Zielstellungen definieren, einen Handlungsrahmen vorgeben und als Austauschbörse von Wissen und Ideen fungieren.
4. Auf der Maßnahmenebene bedeutet dies bspw., Anschubfinanzierung zu leisten, um lokal angepasste Lösungen zu entwickeln, in Modell- und Demonstrationsvorhaben zu investieren, Experimente zu unterstützen und Wissenstransfer zwischen den Regionen, der Wissenschaft und lokalen Akteuren und zwischen den Akteuren selbst zu fördern. Wir sollten uns dabei nichts vormachen - das alles kostet Zeit und viel Geld.
5. Landwirtschaft bleibt nach wie vor im Zentrum der Politik für den ländlichen Raum - allerdings in einer grundlegenden anderen Art und Weise.

4 Sind die Beitrittsländer gerüstet?

Zum Stand der Umsetzung von EU-Standards im Agrarsektor sowie beim Verbraucher- und Umweltschutz

- Statements -

Laimonas Ciakas

Stellv. Direktor, Leiter des Referats für EU-Agrarpolitik, Abteilung Europäische Integration, Ministerium für Landwirtschaft der Republik Litauen, Vilnius

4.1 Die Situation in Litauen

Nach den Festlegungen des litauischen Positionspapiers über die Landwirtschaft ist Litauen bereit, die Verpflichtungen einer EU-Mitgliedschaft zum 1. Januar 2004 zu übernehmen. Es wird dann in der Lage sein, die Anforderungen der EU-Gesetzgebung zu erfüllen, ausgenommen jene Regelungen, die Übergangsfristen oder technische Anpassungen vorsehen. Im ursprünglichen Positionspapier waren 13 Übergangsfristen und 23 technische Anpassungen vorgesehen. Anfang 2002 jedoch wurde nach einer gründlichen Revision entschieden, die Forderungen nach 6 Übergangsfristen und 4 technischen Anpassungen zurückzuziehen, einige andere wurden umformuliert.

Aufgrund der Bedeutung einer rechtzeitigen Umstellung und insbesondere einer rechtzeitigen Implementation des EU-acquis hat Litauen einen detaillierten Aktionsplan aufgestellt - das Nationale Programm zur Übernahme des Acquis (NPAA) - das ein genaues Monitoring der Fortschritte Litauens in diesem Politikfeld leistet. Dies spiegelt sich auch in den regelmäßigen Fortschrittsberichten wider, die jedes Jahr von der Europäischen Kommission über die Vorbereitungsmaßnahmen der Beitrittsländer erstellt werden. In ihrem letzten Fortschrittsbericht von Ende 2001 hat die Europäische Kommission eine recht positive Einschätzung der Fortschritte in Litauens Agrarsektor abgegeben. Litauen nimmt aber auch die Bereiche zur Kenntnis, in denen die Reformen nach Feststellung der Kommission noch nicht abgeschlossen sind. Diese Bereiche sind eingegrenzt, detaillierte Aktionspläne für die Implementation der relevanten Maßnahmen sind aufgestellt, ebenso wie vorläufige Kalkulationen des Finanzbedarfs. Für die Periode 2002-2003 sind im Rahmen des oben genannten Programms 190 rechtliche und 127 institutionelle Maßnahmen vorgesehen, deren Implementation rund LTL 200 Mio. (oder EUR 58 Mio.) erfordern werden, die im wesentlichen aus dem Staatsbudget und aus dem PHARE Programm finanziert werden.

Litauen hat einen Gesetzentwurf zur landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung vorbereitet und dem Seimas [Parlament] zur Beratung vorgelegt, der vollständig mit der GAP und den Regelungen des EU acquis übereinstimmt. Dieses Gesetz, das zum 1. Januar 2003 in Kraft treten soll, wird die Voraussetzungen für die Implementation der GAP-Maßnahmen schaffen, der Regelung der ländlichen Entwicklung in Übereinstimmung mit den Vorschriften der Europäischen Agrarrichtlinien und des Garantiefonds, ebenso wie für die Prinzipien der Landwirtschafts- und ländlichen Entwicklungspolitik, der institutionellen Entwicklung und der Organisation zukünftiger Aufgaben.

Litauen erkennt an, dass hinsichtlich der Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz, der landwirtschaftlichen Umwelt, Hygiene, Tiergesundheit und Pflanzenschutz ein Niveau erreicht werden muss, das den EU-Anforderungen entspricht. Ebenso muss eine effektive interne Marktkontrolle und die Implementation des acquis in diesen Bereichen sichergestellt werden. Um möglichst gut auf die Implementation der Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit und den Verbraucherschutz vorbereitet zu sein, hat Litauen 2001 ein Lebensmittelsicherheits-Programm in Kraft gesetzt, und in diesem Jahr ist ein Plan zur Kontrolle der Betriebe angenommen worden. Nach diesem Plan werden alle Betriebe, die Produkte tierischen Ursprungs verarbeiten, nach dem Grad ihrer Konformität mit den EU-Anforderungen in 4 Gruppen unterteilt; die wichtigste ist dabei die Gruppe, die 20 Betriebe umfasst, für die eine Übergangsperiode nötig ist. Für jedes dieser Unternehmen ist eine detaillierte Bestandaufnahme vorgenommen und verbindliche Pläne zur Beseitigung der Mängel erstellt worden, die von der zuständigen Kontrollbehörde, den Staatlichen Lebensmittel- und Veterinärdiensten bestätigt werden. Alle diese Unterlagen sind der Konferenz zur Vorbereitung des Beitritts als Nachweis der Entschlossenheit der Republik Litauen vorgelegt worden, ein hinreichendes Niveau an Lebensmittelsicherheit sicherzustellen und den Schutz der litauischen und EU-Verbraucher zu garantieren. Gegenwärtig gibt es in Litauen 17 Molkereien, 3 fleisch- und 9 fischverarbeitende Betriebe, eine Verpackungsfabrik und 9 Fischfangschiffe, die tierärztliche Zulassungen bekommen haben, die sie zum Export ihrer Produkte in die EU berechtigen. Unsere Aktivitäten in diesem Bereich wurden von EU-Inspektoren kontrolliert, die Litauen vom 21. - 25. Januar und 4. - 8. Februar 2002 bereist haben mit dem Ziel, die Situation hinsichtlich der bovine spongiform encephalopathy (BSE) abzuschätzen (seit dem 1. Juli 2002 sind mehr als 20.000 Tiere vom Nationalen Veterinärlabor auf BSE getestet worden, und alle Tests waren negativ). Vom 18. - 22. Februar ist eine Inspektion der Grenzkontrollen durchgeführt worden, um ihre Übereinstimmung mit den EU-Anforderungen zu prüfen. Im Zuge der Begleitung

von Litauens Vorbereitungen werden in diesem Jahr noch 6 - 7 Missionen, sog. "peer reviews", von der europäischen Kommission geplant.

Die Vorbereitung und Implementation der nationalen Entwicklungsstrategie für die Landwirtschaft und ihrer sektoralen Programme konzentriert sich auf die stärksten landwirtschaftlichen Sektoren. Einer der sich in der EU am schnellsten entwickelnden Bereiche ist der organische Landbau. In Hinblick auf die Möglichkeiten Litauens, auf dem Weltmarkt und insbesondere auf den EU-Märkten zu bestehen, gilt der organische Landbau als Priorität.

Bei dem Eintritt in die EU werden die litauischen Bauern nicht nur mit den EU-Bauern konkurrieren müssen, sie müssen auch die gleichen Umweltrichtlinien erfüllen. Die Implementation der EU Nitrat Direktive (676/91/EEC) ist eine der komplexesten und aufwändigsten. Nach den EU-Anforderungen muss jedes Mitgliedsland und jeder Beitrittskandidat dies im Rahmen ihrer nationalen Agrar-Umweltprogramme implementieren. Für 2006 planen wir dieses Programm in zwei Pilotregionen zu implementieren und von der EU bestätigen zu lassen.

Litauen wird darauf drängen, dass die derzeitigen und zukünftigen Mitglieder in der Landwirtschaft unter gleichen Bedingungen konkurrieren und dass die GAP-Prinzipien in gleicher Weise auf alle EU-Mitglieder angewendet werden. Hinsichtlich der Verhandlungen um Direktzahlungen und die Festlegung der Referenzperioden sollte jedoch besonders beachtet werden, dass Litauen und die anderen baltischen Staaten, anders als die anderen Beitrittskandidaten, in die UdSSR integriert waren, und deshalb jetzt nicht nur private Besitzrechte wiederherstellen, sondern auch die Traditionen bäuerlicher Landwirtschaft neu beleben muss.

Dr. Grzegorz Dybowski

Stellv. Direktor des Instituts für Ökonomik der Land- und Nahrungsgüterwirtschaft, Warschau/Polen

4.2 Ist Polen bereit für den Beitritt?

Zwei Aspekte dieser Frage sollen hier betrachtet werden:

- 1) formale und technische Aspekte hinsichtlich der Implementation der EU-Standards in den Kandidatenländern;
- 2) der politische Wille auf beiden Seiten, verstanden als gemeinsames und langfristiges Konzept der Zusammenarbeit innerhalb der erweiterten Gemeinschaft.

Zum ersten Aspekt: Der Zeitraum der vergangenen 10 Jahre war der sorgfältigen Analyse der EU-Regulierungen und Standards gewidmet, sowie der Unterschiede zwischen dem EU- und dem polnischen Rechtssystem. Große gesetzgeberische Anstrengungen sind unternommen worden, um Differenzen zu beseitigen und die polnischen Regeln und Verfahren mit denen der EU zu harmonisieren. Polen ist bestrebt, alle Regulierungen der EU zu übernehmen, aber trotz großer Fortschritte im Prozess der Rechtsanpassung entsprechen einige Regulierungen nicht der europäischen Gesetzgebung. In einigen Fällen könnten Übergangsperioden nötig sein. Andererseits hatten auch die jetzigen EU-Mitgliedstaaten zum Zeitpunkt ihres Beitritts ihre Gesetzgebung noch nicht völlig angepasst. Trotz verbliebener Unterschiede können die polnischen Regulierungen als im großen und ganzen konform mit dem europäischen Gesetzssystem angesehen werden.

Es ist wichtig zu betonen, dass das EU- wie das polnische Recht sich im Laufe der vergangenen 10 Jahre geändert haben, und dies macht den Anpassungsprozess sehr schwierig. In der EU stand dies im Zusammenhang mit der GAP und den auf dieser Grundlage durchgeführten strukturellen Reformen. In Polen kam es in dieser Zeit zu einem radikalen Wechsel des gesamten politischen und ökonomischen Systems.

Von der technischen und formalen Seite aus ist die Antwort auf die Frage also positiv: Ja, Polen wird im Januar 2004 für den Beitritt bereit sein.

Zum zweiten Aspekt: Markt(zugangs)probleme bestimmen eindeutig die polnische Beitrittsstrategie. Dies ist politisch (viele Wähler leben in ländlichen Regi-

onen) und ökonomisch begründet (ein knappes Budget begrenzt die Möglichkeiten der Kofinanzierung der EU-Strukturfonds, während Direktzahlungen keine Kofinanzierung benötigen). Unterschiedliche Erwartungen haben aber zu einem tiefen Interessenkonflikt zwischen Polen und der EU geführt. Von Polen wird erwartet, dass es seine landwirtschaftlichen Strukturen reformiert und die Beschäftigung in der Landwirtschaft begrenzt. Von der EU wird erwartet, dass sie den Marktzugang für polnische Landwirte unterstützt, so dass die polnischen Produzenten ihre Wettbewerbsfähigkeit bewahren und ihre Einkommen verbessern können.

Es ist ein Problem für die weiteren Verhandlungen, hier einen vernünftigen Kompromiss zu finden, der ein Gleichgewicht sicherstellt zwischen der Wettbewerbsfähigkeit und hinreichendem Einkommen für Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten, der Anpassung ihres Produktionspotentials an die Bedürfnisse des Binnenmarktes, des Verbraucher- und Umweltschutzes sowie der regionalen Entwicklung. Hier ist es von großer Bedeutung, in welchem Umfang die EU diese strukturellen Reformen der polnischen Landwirtschaft finanzieren wird.

Unter diesen Umständen ist es gerechtfertigt, auch eine Gegenfrage zu stellen: Ob die Gemeinschaft bereit ist für eine Erweiterung, und ob die EU eine Vision hat, wie sie in dieser neuen Form funktionieren soll? Der Prozess, der gegenwärtig abläuft, ist mehr als die Ausdehnung eines existierenden Systems. Es ist die Schaffung einer neuen politischen und ökonomischen Ordnung in Europa. Die letzten Vorschläge des Europäischen Rates für die Beitrittsländer sehen eher aus wie eine Flucht vor einer Problemlösung, die man gerne verschieben möchte bis ein neues Konzept einer GAP ausgearbeitet ist.

Während der vergangenen 10 Jahre sind die Landbevölkerung und die gesamte Gesellschaft in Polen nur unzureichend über die Regeln und Mechanismen der EU-Politik informiert worden. Missverständnisse produzieren Angst, Misstrauen und manchmal auch Verweigerung gegenüber der Integration. Das hat dazu geführt, dass ein Teil der polnischen Gesellschaft eine sehr viel geringere Bereitschaft für den Beitritt zeigt als das polnische Rechts- und Institutionensystem bereits vollzogen hat.

Im Lichte dieser Feststellungen ist die Antwort auf diese zweite Frage deshalb sehr viel komplizierter als hinsichtlich der formalen Aspekte.

Iztok Jarc

Staatssekretär, Ministerium für Land- und Forstwirtschaft und Ernährung, Mitglied des Hauptverhandlungsteams für den EU-Beitritt, Ljubljana/Slowenien

4.3 Die Vorbereitungen in Slowenien

Vorab einige allgemeine Informationen zur Republik Slowenien und seiner Landwirtschaft:

- die Kaufkraftparität beträgt ca. 16.000 USD;
- das reale BIP-Wachstum liegt bei 4,6%;
- Slowenien ist Nettoimporteur von Nahrungsmitteln;
- die Produzentenpreise sind höher als im EU-Durchschnitt;
- die natürlichen Bedingungen für die Landwirtschaft in Slowenien sind verhältnismäßig ungünstig;
- Wälder bedecken etwa 54% der Landesfläche;
- etwa 80% der landwirtschaftlichen Flächen liegen in ungünstigen Gebieten, genutzt im wesentlichen als Weideland;
- nur rund 33% der gesamten landwirtschaftlichen Flächen sind für den Ackerbau nutzbar;
- mehr als 60% der Bevölkerung leben in ländlichen Gebieten.

4.3.1 Tier- und Pflanzenschutz

Slowenien war unter den Kandidatenländern das erste, das den Teil über den Tier- und Pflanzenschutz im Landwirtschaftskapitel abgeschlossen hat.

Mit der Annahme des neuen Tiergesundheitsgesetzes ist ein wichtiger Fortschritt in der Anpassung dieses Bereichs an den *acquis* erzielt worden. Dieses Gesetz regelt das System der veterinären Grenzinspektion und -kontrolle, die Methode der Bestimmung und Festlegung der Import-, Export- und Transitbedingungen für Lebewesen, Lebensmittel tierischen Ursprungs, Tierprodukte und tierische Nebenprodukte, für Genehmigungen für Betriebe die der Veterinärinspektion und -kontrolle unterliegen, für ein Veterinär-Informationssystem und die Kooperation mit der EU-Kommission und den zuständigen Veterinärbehörden in den Mitgliedsländern der EU.

Mit der Implementation dieser Regeln übernahm die Republik Slowenien die Maßnahmen zur Prävention, Verhinderung und Tilgung von BSE, wie sie in der Regulierung (EC) No. 999/2001 niedergelegt sind.

Mit der Annahme eines Tierschutzgesetzes ist ein großer Schritt vorwärts getan worden, indem Implementationsvorschriften erlassen worden sind, die wichtige Bereiche des Tierschutzes beim Transport und bei der Schlachtung abdecken.

Die administrativen Kapazitäten, um die Veterinärgesetzgebung umzusetzen sind erheblich gestiegen, und Ende diesen Jahres werden 6 veterinäre Grenzkontrollposten nach den EU-Anforderungen eingerichtet sein, die damit auch zugleich die Eingangsstellen für Importe aus Drittländern in die EU sein werden.

Mit der Errichtung des Nationalen Tiergesundheitsinstituts wird das Netzwerk der Veterinärlabors im Lande restrukturiert. Das NVI wird die Labors auf der nationalen und regionalen Ebene zusammenfassen. Die NVI-Labors auf der nationalen Ebene werden innerhalb ihrer Arbeitsfelder als Referenzlabors im EU-Labornetzwerk dienen. 2001 wurde ein Zentralregister für Rinder als zentrale Datenbasis eingerichtet.

Ein deutlicher Fortschritt in der Angleichung der Gesetzgebung zur Pflanzengesundheit mit dem *acquis* wurde mit der Annahme des Pflanzengesundheitsgesetzes erreicht. Zu den wichtigeren Regelungen dieses Gesetzes zählen die Einrichtung einer zentralen zuständigen Behörde, die Organisation eines öffentlichen Pflanzen-Gesundheitsdienstes, die Einführung eines Informationssystems und ein System von Schutzzonen, neue Bedingungen für die Produktion und den Handel mit Pflanzen und Pflanzenprodukten, und insbesondere eine obligatorische Registrierung von Produzenten, Verarbeitern, Importeuren und Verteilern bestimmter Pflanzen und Pflanzenprodukte sowie obligatorische "Pflanzenpässe".

Mit der Annahme des Gesetzes über Pflanzenschutzmittel sind die Vorschriften zur Genehmigung, Markteinführung, Gebrauch und Kontrolle von Pflanzenschutzmitteln der Gemeinschaft in slowenisches Recht übernommen worden.

Das Pflanzengesundheitsgesetz hat den Grundstein für eine Pflanzen- und Saatschutzbehörde gelegt, einer Behörde innerhalb des Ministeriums für Landwirtschaft, Forsten und Ernährung. Diese Verwaltung ist die einzige zent-

rale Einrichtung, die für die nationale Pflanzengesundheit, Registrierung von Pflanzenschutzmitteln, die Koordination und den Austausch von Informationen sowie die Berichterstattung an die EU zuständig ist.

4.3.2 Die Agentur für Agrarmärkte und ländliche Entwicklung

Im November 2001 übertrug die Kommission das Management der SAPARD-Hilfe auf die Agentur für Agrarmärkte und ländliche Entwicklung (AAMRD). Im Januar 2002 veröffentlichte die AAMRD eine Ausschreibung für Projektvorschläge und begann, die SAPARD-Programme zu implementieren. Zur Zeit ist die Agentur vorrangig mit der Implementation der nationalen Maßnahmen beschäftigt.

Nach dem Beitritt wird die Agentur die vollständige Implementation aller GAP-Maßnahmen betreiben. Die Zahl der Mitarbeiter der Agentur liegt bei über 100, was auf einen Anstieg vor dem Beitritt zurückzuführen ist.

Die Einrichtung von IACS, dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem, ist ebenfalls in Vorbereitung und wird so ausgelegt, dass vergleichbare und kohärente Operationen möglich werden. Das bedeutet, dass ein der EU vergleichbares nationales Direktzahlungssystem schon in einem großen Umfang aufgebaut ist.

4.3.3 Sloweniens Reaktion auf den Kommissionsvorschlag zum Landwirtschaftskapitel

Direktzahlungen: Slowenien ist davon überzeugt, dass es die Kriterien für die unmittelbare Anwendung der Direktzahlungen erfüllt. Verschiedene Argumente unterstützen diesen Anspruch:

- die Preise sind auf einem aggregierten Niveau ungefähr 10% höher als im EU-Mittel;
- es existiert eine den GAP-Zahlungen vergleichbare Politik;
- der Ausgleich für Landwirte aus dem Budget (I. und II. Pfeiler) bewegt sich ungefähr auf dem Niveau von 70% der Unterstützung durch GAP;
- Slowenien ist Netto-Importeur von Nahrungsmitteln;
- Die meisten Institutionen zur Durchführung der GAP sind eingerichtet (Zahlstelle, IACS, ...).

4.3.4 Ländliche Entwicklung

- Slowenien misst der ländlichen Entwicklung große Bedeutung auch in budgetärer Hinsicht bei;
- Sloweniens Bedarf hinsichtlich einer landwirtschaftlichen Restrukturierung und der Nachdruck auf umweltfreundliche Produktionsmethoden, eine nachhaltige Landwirtschaft und die Prinzipien diversifizierten Anbaus sind deutlich nachgewiesen worden;
- Slowenien hat eine lange Tradition mit verschiedenen Maßnahmen in diesem Bereich, es hat die notwendigen Implementationsstrukturen aufgebaut, und es betreibt eine eigene Budgetpolitik hinsichtlich des II. Pfeilers;
- Slowenien will mit den ländlichen Entwicklungsmaßnahmen programmgemäß fortfahren, und es erwartet eine Kofinanzierung von der EU; SAPARD-Kriterien zur Verteilung von EU-Fonds sind nicht akzeptabel.

4.3.5 Quoten

Die slowenische Landwirtschaft durchläuft eine Restrukturierungsphase aufgrund der Transformation und des Verlustes der früheren Märkte. Die Reduktion der Produktionsniveaus nach den von der EU vorgeschlagenen Quoten würde ein erhebliches Hindernis für die agrarische Entwicklung und ihrer multifunktionalen Rolle darstellen. Die Bauernorganisationen haben die Quotenfrage ganz oben auf die Agenda gesetzt. Das Grundprinzip soll sein, nur die neuesten Daten zu berücksichtigen, sowie das Problem des Brachfallens von Land und der damit verbundenen Frage der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft.

Positive Aspekte des Kommissionsvorschlags werden gesehen in:

- einer Differenzierung hinsichtlich des Vorbereitungsstandes der Kandidatenländer, die zu spezifischen Lösungen führen könnte.
- der Möglichkeit, durch Verhandlungen Direktzahlungen aus den nationalen Budgets auf 100% aufzustocken;
- einem flexibleren Ansatz hinsichtlich des Zeitraums der Quotenfestsetzung (begründet durch Multifunktionalität und den Netto-Nahrungsmittelimport);
- der Bedeutung, die den Maßnahmen des II. Pfeilers beigemessen werden, und die eine Kofinanzierung erwarten lassen.

Nachteile des Kommissionsvorschlags liegen in:

- dem Niveau der Quoten, das festgelegt wurde, ohne das erreichte Produktionsniveau in den Kandidatenländern zu berücksichtigen;
- dem Aufstocken der Maßnahmen des I. Pfeilers, das auf das erreichte Niveau des jeweiligen Landes begrenzt ist (d.h. das Betriebseinkommen sinkt);
- dem Fehlen klarer Richtlinien für die Verteilung von Mitteln für die Maßnahmen des II. Pfeilers - die SAPARD-Kriterien sind nicht akzeptabel;
- der Halbzeit-Evaluierung, die zusätzliche Ungewissheit mit sich bringt - eine Übereinstimmung zwischen den Mitgliedstaaten darüber fehlt.

Alan Wilkinson

Leiter der Abteilung SAPARD, Generaldirektion Landwirtschaft, Europäische Kommission, Brüssel/Belgien

4.4 Der Beitrag des SAPARD-Programms zum Erweiterungsprozess

4.4.1 Einleitende Erklärung

Die Absätze in der Einladung zu dieser Tagung lesen sich wie eine Aufzählung von Prioritäten des SAPARD-Programms. Genannt werden u.a. die zweite Säule, die den Umweltschutz, die Pflege gewachsener Kulturlandschaften und die Schaffung alternativer Arbeitsmöglichkeiten zur Landwirtschaft umfasst, wie auch der Verbraucherschutz sowie Tierschutz- und Hygienefragen. Die Notwendigkeit für die Beitrittsländer, ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, gehört ebenso zu den erwähnten Themen wie die institutionellen Mängel in diesen Ländern, die ihre Fähigkeit zur Absorption der EU-Fördermittel beeinträchtigen könnten.

Jedes dieser Themen wird neben anderen im Rahmen von SAPARD behandelt.

Dennoch wird SAPARD viel kritisiert. Ist dieses Instrument wirklich dafür geschaffen, die Beitrittsländer bei ihrer Vorbereitung auf den Beitritt zu unterstützen, oder handelt es sich eher um ein raffiniertes Spielzeug, das zum Vergnügen von Verwaltungsbeamten geschaffen wurde? Der Bericht über SAPARD, der sich derzeit in der abschließenden Genehmigungsphase im Europäischen Parlament befindet, enthält einen ganzen Katalog von Mängeln, die dem Instrument vorgeworfen werden. So ist darin zu lesen, SAPARD sei zu bürokratisch, zu spät angelaufen, die verfügbaren Mittel würden zu restriktiv vergeben, die Gemeinschaftsmittel würden nicht genug in Anspruch genommen und das Verwaltungssystem sei verkehrt, da es die Empfängerländer überfordere.

Bei solchen Kritiken wird vielleicht der eigentliche Sinn und Zweck von SAPARD übersehen. Will man einen Gegenstand sinnvoll testen, dann muss man berücksichtigen, zu welchem Zweck er bestimmt ist. Ein Hammer kann noch so gut konzipiert und hergestellt sein, wenn er auf seine Qualitäten als Spaten hin getestet wird, fällt er durch. Genauso ist es mit SAPARD.

SAPARD ist keine Maschine, mit der Schecks ausgestellt werden, um Gelder von der Europäischen Union in die Empfängerländer zu transferieren. Es ist

kein Allheilmittel für die angeblichen Schwächen der gesellschaftlichen Struktur. Vielmehr ist SAPARD dazu bestimmt, durch die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums die Bewerberländer bei der Vorbereitung ihres Beitritts zu unterstützen.

Von den drei Heranführungsinstrumenten ist SAPARD mit nur einem Sechstel der jährlich insgesamt verfügbaren Fördermittel das kleinste. SAPARD ist jedoch insbesondere aufgrund seines Durchführungssystems einmalig. Außer bei SAPARD ist die Kommission bei allen anderen Instrumenten, in deren Rahmen Gemeinschaftsmittel an Drittländer, einschließlich an die Beitrittsländer, vergeben werden, auf Ebene der Einzelprojekte in die Verwaltung einbezogen.

Bei SAPARD-Projekten ist dies dagegen nicht der Fall. Sie werden weitgehend auf die gleiche Weise verwaltet wie die von der Gemeinschaft kofinanzierten Programme der Mitgliedstaaten zur Entwicklung des ländlichen Raums. Solche Verwaltungssysteme werden als "vollständig dezentralisiert" bezeichnet.

4.4.2 Was bedeutet eine solche Dezentralisierung?

Zunächst war diese Dezentralisierung mit sehr viel Arbeit insbesondere für die Bewerberländer verbunden. Im Grunde war diese Arbeit jedoch nicht mehr oder komplizierter als für die Mitgliedstaaten, nur waren die Ausgangspositionen unterschiedlich. In den Mitgliedstaaten erstreckte sich ein Großteil der Arbeit zur Umsetzung der laufenden Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum über mehrere Jahre. Für die Bewerberländer dagegen war SAPARD im Großen und Ganzen Neuland. Ihnen fehlte es an geeigneten Einrichtungen und auch der erforderliche Rechtsrahmen musste erst einmal geschaffen werden.

Im Rahmen von SAPARD werden weitgehend dieselben oder vergleichbare Vorschriften wie bei der Kofinanzierung der Programme der Mitgliedstaaten zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums angewendet. Was für SAPARD geschaffen wurde, gilt somit nicht nur für dieses Instrument, sondern - mit wenigen geringfügigen Anpassungen - für jedes andere Finanzinstrument der Gemeinschaft. Dieselbe Feststellung trifft für die institutionelle Struktur zu. Die Erfahrungen, die die Empfängerländer mit SAPARD machen, lassen sich auch auf Instrumente übertragen, für die keine Gemeinschaftsfinanzierung erforderlich ist, wie im Bereich des Umweltschutzes oder beim öffentlichen Auf-

tragswesen. Solche Teile des gemeinschaftlichen Besitzstandes kommen im Rahmen des SAPARD-Instruments ebenfalls zum Einsatz.

In sieben der zehn begünstigten Länder ist SAPARD inzwischen einsatzbereit. Die Durchführungssysteme dieser Länder sind von der Kommission geprüft und befürwortet worden. Die drei restlichen Länder dürften vor Ende des Jahres ebenfalls bereit sein, zwei von ihnen möglicherweise sogar noch vor dem Sommer.

4.4.3 Was ist SAPARD?

Das SAPARD-Programm (SAPARD ist die Abkürzung für "Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development", auf Deutsch so viel wie "Sonderprogramm zur Beitrittsvorbereitung in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums") soll die zehn Beitrittsländer in Mittel- und Osteuropa dabei unterstützen, die erforderlichen Strukturverbesserungen in ihrer Landwirtschaft und ihrem ländlichen Raum vorzunehmen. Förderfähig sind strukturverbessernde Maßnahmen für die landwirtschaftliche Primärerzeugung, die Erzeugnisverarbeitung und -vermarktung und die Produktqualität sowie die ländliche Infrastruktur. Insgesamt gibt es 14 solcher Maßnahmenbereiche, die zahlreiche Aspekte der ländlichen Entwicklung abdecken, und die geleistete technische Hilfe ist hierbei noch nicht eingerechnet. Aus diesem Menüangebot haben die Beitrittsländer die für sie geeignetsten Maßnahmen für ihr jeweiliges nationales SAPARD-Programm ausgewählt.

Schon vor Ende des Jahres 2000 war der gesamte Rechtsrahmen geschaffen, der notwendig war, um das SAPARD-Programm in Gang setzen zu können und für den in erster Linie die Kommission zu sorgen hatte. Genauer gesagt, bereits vor über einem Jahr hat die Kommission ihre Arbeiten an der mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung und auch der jährlichen Vereinbarung für das Jahr 2000 abgeschlossen. Diese Rechtstexte enthalten die gesamte Palette der Rechtsvorschriften über SAPARD, die sowohl für die einzelnen Beitrittsländer als auch für die Europäische Union bindend sind. Es handelt sich um fundamentale Rechtsvereinbarungen, und sie sind das Ergebnis umfassender Verhandlungen zunächst zwischen den 15 jetzigen EU-Mitgliedstaaten und dann mit den zehn Beitrittsländern.

Grundlage für die SAPARD-Förderung ist jeweils ein einziges nationales Entwicklungsprogramm für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum des betreffenden Beitrittslandes. Der Inhalt eines jeden solchen Programms spiegelt die Prioritäten wider, die die nationalen Behörden entsprechend den spe-

zifischen Gegebenheiten und Bedürfnissen ihres Landes und nach den Vorgaben der vom Rat der EU erlassenen SAPARD-Grundverordnung festgelegt haben. Diese EU-Verordnung schreibt die allgemeinen Parameter für die Förderfähigkeit von SAPARD und auch dessen Ziele vor. Hiernach dient SAPARD der Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums in den Beitrittsländern. In diesem Zusammenhang soll ein Beitrag zur reibungslosen Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die damit verbundenen Politikbereiche geleistet sowie eine Lösung für die vorrangigen spezifischen Probleme des Agrarsektors und der ländlichen Gebiete der Beitrittsländer gefunden werden.

4.4.4 Programme

Um diesen ehrgeizigen Zielen gerecht zu werden, wurde auf den Ansatz der Förderprogramme zurückgegriffen. Eben dieses System wird nämlich verwendet, um ähnliche Aufgabenstellungen innerhalb der EU anzugehen. Die SAPARD-Programme sind somit weitgehend vergleichbar mit den in den Mitgliedstaaten durchgeführten Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum.

Die Ausarbeitung der nationalen SAPARD-Programme war eine gewaltige Aufgabe, vor allem weil die Behörden der Beitrittsländer hier völliges Neuland betreten. Die Behörden mussten zunächst ihre Entwicklungspläne erarbeiten, die dann in die eigentlichen SAPARD-Programme mündeten. Dennoch konnten im Herbst 2000 die fertigen Programme aller zehn Beitrittsländer von der Kommission genehmigt werden. Die Programmplanung dauerte damit nicht länger als bei den derzeitigen Mitgliedstaaten üblich.

4.4.5 Vollständig dezentralisierte Verwaltung

Wie sieht die konkrete Durchführung von SAPARD aus? Anders als bei den anderen Heranführungsinstrumenten PHARE und ISPA, wo bislang zumindest einige Kernpunkte von der Kommission selbst verwaltet werden, greift die Kommission bei SAPARD nicht in die Verwaltung ein und ist nicht einmal an der Auswahl der geförderten Einzelprojekte beteiligt. Für SAPARD wurde nämlich ein alternativer Ansatz gewählt, bei dem die nationalen Behörden der Beitrittsländer die volle Verantwortung im Rahmen einer vollständig "dezentralisierten Verwaltung" übernehmen.

Dieses vollständig dezentralisierte Verwaltungssystem ist mit gutem Grund gewählt worden, nämlich, um die Erreichung der spezifischen Ziele von SAPARD zu ermöglichen. Eines der Merkmale, das Investitionen im Bereich der Landwirtschaft und der ländlichen Entwicklung von Investitionen im Rahmen von PHARE und ISPA unterscheidet, ist die wesentlich geringere Projektgröße. Eine typische Investition im Rahmen von ISPA hat ein Volumen von weit über 10 Millionen Euro. Nur ein winziger Teil der von SAPARD geförderten Projekte dürfte auch nur den hundertsten Teil dieser Summe erreichen. Andererseits aber ist, obwohl für SAPARD nur halb so viel Haushaltsmittel wie für ISPA bereitstehen, die Zahl der im Rahmen von SAPARD abzuwickelnden Einzelprojekte sehr viel höher. Zudem sind die SAPARD-Projekte über den gesamten ländlichen Raum verstreut. Begünstigte der SAPARD-Förderung sind überwiegend sehr kleine Unternehmen, einschließlich landwirtschaftlicher Einzelbetriebe. Die mit den zahlreichen SAPARD-Projekten verbundene Verwaltungsarbeit muss daher von einer hinreichenden Zahl leicht erreichbarer Bediensteter wahrgenommen werden, die darüber hinaus die Sprache der potenziellen Begünstigten sprechen.

Aus all diesen Gründen hat sich die Kommission bei SAPARD für ein völlig dezentralisiertes Verwaltungssystem entschieden.

Dieses Konzept wird in dem Entwurf, der sich in der abschließenden Genehmigungsphase im Europäischen Parlament befindet, kritisiert. Der Berichterstatter des Europäischen Parlaments hätte offenbar zwei Systeme vorgezogen, von dem das eine so wie das angewendete System ist, jedoch mit weniger Mitteln; das andere mit einer direkten Verwaltung durch die Kommission. Er behauptet, dass dies den Bewerberländern die Arbeit zur Umsetzung von SAPARD erleichtern würde.

Wir sind immer noch der Ansicht, dass das Konzept einer völlig dezentralisierten Verwaltung für das gesamte Programm vielleicht nicht perfekt ist, aber doch sehr viele Vorteile hat. Es ist kohärent mit der Politik der Unterstützung der Bewerberländer bei der Vorbereitung ihres Beitritts, der nun für das Jahr 2004 geplant ist. Dann ist für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften in jedem Fall eine völlig dezentralisierte Verwaltung der Maßnahmen zur Förderung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums erforderlich. Der Vorwurf, die Bewerberländer seien damit überfordert, wird durch die Tatsache widerlegt, dass bereits jetzt sieben der zehn förderfähigen Länder für den Einsatz von SAPARD bereit sind. Darüber hinaus ist keinem dieser Länder auch nur ein einziger Eurocent der im Rahmen von SAPARD zugewiesenen Mittel verloren gegangen.

4.4.6 Die Vorbereitung der dezentralisierten Verwaltung - eine große Aufgabe

Als Voraussetzung dafür, im Rahmen der vollständig dezentralisierten Verwaltung von SAPARD die ersten kofinanzierten Beihilfen bewilligen zu können, mussten jedoch noch zwei weitere bedeutende Phasen durchlaufen werden.

In der ersten Phase handelte es sich im Wesentlichen darum, die notwendigen nationalen Rechtsvorschriften zu erlassen, da EU-Vorschriften für die Beitrittsländer noch nicht bindend sind. Für die kostbaren EU-Fördermittel musste also ein ganzes Bündel einschlägiger Rechtsvorschriften über alle Aspekte einer ordnungsgemäßen Mittelverwendung, Kontrolle und Rechenschaft mit den Beitrittsländern ausgehandelt und dann in bilateralen Abkommen verankert werden. Nach einem intensiven Arbeitsprogramm wurden diese Verhandlungen im Spätherbst 2000 abgeschlossen und die Verhandlungsergebnisse von der Kommission förmlich gebilligt. Daraufhin konnte noch vor Ende des Jahres 2000 die Unterzeichnung der Abkommen mit den einzelnen Beitrittsländern beginnen und im Jahr 2001 abgeschlossen werden.

In der zweiten Phase ging es dann darum, in jedem der Beitrittsländer eine Durchführungsstelle einzurichten, die in der Lage ist, das SAPARD-Programm gemäß den ausgehandelten Rechtsvorschriften umzusetzen. Bis Ende des Jahres 2000 wurde von den Beitrittsländern zum Aufbau ihrer SAPARD-Stellen eine beträchtliche Menge an Arbeit in Angriff genommen und zum Teil auch schon bewältigt. In einem Land wurden diese Arbeiten bis Ende 2000 bereits abgeschlossen, ein anderes Land war im Januar 2001 so weit.

Es ist völlig normal, dass einige Beitrittsländer imstande sind, ihre SAPARD-Stellen schneller einzurichten als andere. Dabei ist außerordentlich bemerkenswert, dass ein Beitrittsland dies bereits bis Ende 2000 und ein weiteres Land bis Januar 2001 geschafft hat. Und man muss schlichtweg anerkennen, dass dies die Leistung von äußerst einsatzfreudigem, motiviertem und kompetentem Personal ist, das in einem sehr förderlichen politischen Klima arbeiten konnte. Keinesfalls jedoch bedeutet dies, dass es in anderen Beitrittsländern, in denen der Ausgangspunkt ein anderer war, zu Versäumnissen gekommen ist. In einigen dieser Länder waren die Strukturen einfach weniger geeignet für die Herausforderung, oder aber es war schwieriger, hinreichend qualifiziertes Personal einzustellen (und anschließend auch zu halten). In anderen Ländern wiederum zeigten sich die unvermeidlichen Auswirkungen eines politischen Wechsels nach Parlamentswahlen.

Wie dem auch sei, das grundlegende Ziel der Vorarbeiten für die SAPARD-Durchführung liegt nicht darin, einen Wettlauf zu gewinnen, um möglichst schnell Geld ausgeben zu können, sondern wichtig ist, voll funktionsfähige Durchführungssysteme und Verwaltungsstrukturen ähnlich denen in der Gemeinschaft aufzubauen.

4.4.7 Ist das System zu kompliziert?

Es wird behauptet, die Durchführungssysteme seien zu kompliziert. So heißt es in einem Berichtsentwurf des Wirtschafts- und Sozialausschusses, die Heranführungsinstrumente (einschließlich SAPARD) seien viel zu komplex. Das Problem läge weniger an einem Mangel, sondern vielmehr an einem Überfluss an Informationen sowie an unzureichenden Kenntnissen. Es sei schwierig, in dem Datenwust die Angaben zu finden, die für die jeweilige Situation benötigt würden. Darüber hinaus sei die Ausdruckweise viel zu umständlich. Es müsse rationalisiert, vereinfacht und kürzer gefasst werden.

Vielleicht wird der endgültige Text des Ausschusses anders lauten, doch bringt er zumindest die negativen Eindrücke einiger Beobachter zum Ausdruck. Wie dieser Text auch aussehen wird, die im Jahr 2000 aufgestellte Behauptung, SAPARD sei ein Verwaltungsspielzeug, ließ sich oftmals nur schwer widerlegen, da in dem Jahr der Schwerpunkt der Arbeiten für SAPARD in der Aufstellung von Rechtsvorschriften für die zu unterzeichnenden mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen bestand. Es war damals wohl recht leicht, mit dem Finger auf Brüssel zu zeigen und zu sagen, dass die Kommission mit übermäßiger Bürokratie den Verhandlungsfortschritt aufhalte.

Nun da die meisten der förderfähigen Länder das System anwenden, ist die Feststellung "zu kompliziert" nicht länger haltbar.

4.4.8 Kommt SAPARD zu spät?

Gewiss wurde mit einem frühen Beginn gerechnet, sobald die Verordnungen verabschiedet worden waren, die den Weg für die Verhandlungen mit den Beitrittsländern über die SAPARD-Durchführung freimachten. In den Medien wurde Mitte Mai 2000 die Äußerung eines prominenten Politikers aus einem dieser Länder verbreitet, der zufolge erste SAPARD-Fördermittel schon binnen weniger Wochen abgerufen werden könnten. Eine so attraktive Meldung unter Berufung auf eine so bedeutende Quelle musste einfach die Erwartung wecken, dass die Fördergelder schon in Kürze fließen würden. Es war jedoch klar - und dies nicht nur im Rückblick -, dass eine solche Ankündigung verfrüht

war. Zudem fiel sie in einem Land, das noch immer nicht bereit ist, SAPARD durchzuführen. Solche Ankündigungen haben wahrscheinlich zu den anschließenden Enttäuschungen und Vorwürfen, SAPARD komme zu spät, beigetragen.

In diesem Bewusstsein hat die Kommission auf der Ministertagung Anfang Juni 2000 betont, dass die zu schaffenden Fakten und nicht die verstrichene Dauer ausschlaggebend für den Zeitplan der Freigabe der SAPARD-Fördermittel sein würden. An diesen unabdingbaren Voraussetzungen hat sich während des gesamten Prozesses nichts geändert. Die für den Zeitplan allein ausschlaggebenden zu schaffenden Fakten waren der Abschluss der Ausarbeitung der nationalen SAPARD-Programme und deren Genehmigung, die Verhandlungen über die mehrjährigen Finanzierungsvereinbarungen sowie die Einrichtung der SAPARD-Stellen in den einzelnen Beitrittsländern und die anschließende Überprüfung ihrer Funktionsfähigkeit. Die Zeit, die in den Beitrittsländern für die Genehmigung der Programme und die Zulassung der SAPARD-Stellen erforderlich war, entspricht durchaus der in den Mitgliedstaaten üblichen Dauer.

Allen zehn Beitrittsländern wurde übrigens in Anerkennung des Umfangs und der Neuheit der auf sie zukommenden Aufgaben bereits erhebliche finanzielle Unterstützung der EU gewährt, um den Aufbau des SAPARD-Durchführungssystems zu erleichtern. Diese Unterstützung lief insbesondere über das Sonderprogramm zur Vorbereitung auf die Strukturfonds sowie über die aus PHARE-Mitteln finanzierten Partnerschaftsprojekte; daneben wurde solche Unterstützung auch bilateral von zahlreichen Mitgliedstaaten geleistet.

Weitere Unterstützung stammte u.a. aus einer gemeinsamen Initiative der OECD und der EU. Hiermit sollten Finanzmanagement- und -kontrollsysteme aufgebaut werden, um Hilfestellung bei der Einrichtung der SAPARD-Stellen und ihrer Vorbereitung auf die Zulassung zu geben. Die Fähigkeiten dieser Stellen werden, wenn sie nicht länger im Rahmen von SAPARD benötigt werden, für die Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in vielen Bereichen nach dem Beitritt von Bedeutung sein, da die Anforderungen im Rahmen von SAPARD weitgehend mit denen bei allen sonstigen Instrumenten übereinstimmen, bei denen Gemeinschaftsmittel zum Einsatz kommen. Die Anforderungen sind jedoch nicht nur auf die Finanzierungsvorgänge beschränkt. Sie umfassen auch Bereiche wie das öffentliche Auftragswesen, die Einhaltung von Umweltvorschriften sowie von Gesundheits- und Hygienevorschriften durch die Herkunftssicherung der Waren.

4.4.9 Ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften

Ungeachtet dessen wäre es natürlich viel besser, wenn die Fördermittel eher früher als später den Empfängerländern zufließen würden. Allerdings ist das Programm SAPARD nicht einfach dafür entworfen worden, um Fördergelder von der EU nach den Beitrittsländern zu transferieren. Es handelt sich um ein Förderinstrument mit genau definierten politischen Zielen für die Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums; und für deren Verwirklichung ist die EU bereit, umfangreiche Haushaltsmittel bereitzustellen, die letztlich von ihren Steuerzahlern aufgebracht werden. Zum Schutz eben dieser Steuergelder ist einfach ein gewisses Maß an Bürokratie unvermeidlich. Anders gesagt, es muss genaue Vorschriften für die Mittelverwendung geben, und diese Vorschriften müssen strikt eingehalten werden. Mit das Schlimmste, was passieren könnte, wäre, dass eine SAPARD-Stelle die EU-Fördermittel unter Verstoß gegen die Rechtsvorschriften vergibt, die sowohl für die EU als auch das Beitrittsland bindend sind. Weit über den finanziellen Schaden eines solchen rechtswidrigen Handelns hinaus könnten ganz allgemein Zweifel an der Fähigkeit des Beitrittslandes aufkommen, dass es die Rechte und Pflichten eines vollwertigen Mitgliedstaates übernehmen kann.

Folglich hat die Kommission großen Wert darauf gelegt, dass die Beitrittsländer alle erforderlichen technischen und personellen Ressourcen für die SAPARD-Verwaltung aufbieten, insbesondere diejenigen, die unerlässlich sind, um solide, verlässliche und kompetente Durchführungsstellen aufzubauen. Hierin steckt eine große Herausforderung. Die Kommission ist sehr beeindruckt von der Einsatzbereitschaft und der Professionalität der Hunderte von Mitarbeitern, die in allen Beitrittsländern ihren Beitrag zu dieser Arbeit leisten.

Bei sieben Ländern hat die Kommission inzwischen beschlossen, die Zuständigkeit für die Verwaltung der SAPARD-Mittel auf deren SAPARD-Stellen zu übertragen. Die übrigen drei Länder haben beachtliche Fortschritte erzielt. Es ist daher damit zu rechnen, dass eine solche Entscheidung bis zum Sommer für zwei weitere Länder und für alle bis zum Ende des Jahres vorliegen wird.

Für alle Beitrittsländer ist die Umsetzung einer solchen Entscheidung mit Sicherheit eine schwierige Aufgabe, genauso wie dies für einen Mitgliedstaat der Fall ist, der die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften einhalten muss, insbesondere wenn es sich um Maßnahmen handelt, die von der Gemeinschaft kofinanziert werden. Für neue Mitgliedstaaten ohne Erfahrungen und somit ohne geeignete Instrumente für die Vergabe von öffentlichen Geldern an einzelne, unabhängige Marktteilnehmer dürfte diese Aufgabe eine weit größere Belas-

tung darstellen, als dies bei den vorangegangenen Erweiterungen der Fall war.

Eine völlig dezentralisierte Verwaltung der Heranführungsinstrumente wie im Falle von SAPARD trägt in entscheidendem Maße dazu bei, diese Herausforderung erfolgreich anzugehen. Auch ist dies bisher die einzige Möglichkeit zu prüfen, ob die Bewerberländer imstande sind, komplexe Bereiche des gemeinschaftlichen Besitzstandes völlig selbständig zu verwalten.

Diese bisherigen Ergebnisse sind als positiv anzusehen.

Dr. Jörg Wendisch

Ministerialdirigent, Leiter der Unterabt. Fischereipolitik, Außenwirtschaftspolitik, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Abt. Allgemeine EU-Agrarpolitik, Bonn/Berlin

4.5 Die Beitrittsvorbereitungen aus deutscher Sicht

Die entscheidende Frage ist nicht, wie lange und in welcher Höhe Förderungen gewährt werden. Diese Fragen können gegen Ende des Jahres klarer formuliert werden als es jetzt der Fall ist. Entscheidender für das Überleben der Landwirte und die Entwicklung der Nahrungsmittelindustrie in den Beitrittsländern sind folgende Fragestellungen:

- Wie wurde die Zeit in den Beitrittsländern bisher genutzt, und wie haben sie sich auf den Beitritt vorbereitet?
- Wie schätzt die EU die Fähigkeit der Beitrittsländern ein, sich bis 2004 auf einem einheitlichen Markt zu bewegen? Denn das heißt: einheitlicher Wettbewerb, einheitliche Preise und Kosten.

Diese Fragen sollen anhand der folgenden vier Punkte besprochen werden:

4.5.1 Wie sieht es mit der Verwaltung in den Beitrittsländern aus?

Im unserem Ministerium liegt eine breite Erfahrung zu den Twinning-Projekten³ vor. Wir haben uns hier besonders zu Beginn relativ intensiv engagiert. Die Erfahrungen sehen zusammengefasst folgendermaßen aus: Das Hauptproblem hinsichtlich der Verwaltung in den Beitrittsländern liegt im mangelnden Umfang an und dem richtigen Einsatz an geeignetem Personal. Dazu gibt es eine Reihe von Problemfeldern, die weitgehend erkannt sind. Die richtigen Leute müssen zum richtigen Zeitpunkt vorhanden sein, ihnen müssen angemessene Gehälter und sichere Zukunftsaussichten entsprechend ihren Fähigkeiten in Aussicht gestellt werden. Dies ist in keinem der Länder der Fall, wird sich aber voraussichtlich verbessern, je näher der Beitrittstermin rückt.

³ Die „Twinning-Projekte“ sind Partnerschaften, bei denen die Behörden der Mitgliedsländer entsprechende Behörden in den Beitrittsländern im Zuge der Anpassungen an den *acquis communautaire* unterstützen.

4.5.2 Wie sieht es mit der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft aus?

Die Landwirtschaft ist in den einzelnen Beitrittsländern sehr unterschiedlich strukturiert. Zusammenfassend kann gesagt werden: Vorteile bestehen in den niedrig technisierten Bereichen (etwa bei Beerenobst) aufgrund niedriger Löhne und beim Boden aufgrund niedriger Preise. Entscheidend in der Landwirtschaft ist jedoch der Faktor Kapital, und Kapital ist teuer und knapp. Es bestehen jedoch auch hier wichtige Ansatzpunkte, um auch dieses Problem zu beheben. Sie liegen zum großen Teil auch außerhalb der Landwirtschaft – etwa in der Privatisierung von Banken.

4.5.3 Wie kann die Wettbewerbsfähigkeit der Ernährungsindustrie eingeschätzt werden?

Die Wettbewerbsfähigkeit der Nahrungsmittelindustrie ist für die Landwirtschaft ein ganz entscheidender Wettbewerbspunkt. Die Wettbewerbsfähigkeit der aufnehmenden Hand bzw. der ersten und zweiten Bearbeitungsstufe gibt Aufschluss darüber, was den Landwirten für ihre Rohstoffe bezahlt werden kann. In Deutschland wurden bei der Wiedervereinigung Erfahrungen gemacht und Entwicklungen vorweg genommen, die jetzt wieder auf die EU zukommen und hier aufgegriffen werden können. Folgende Erkenntnis wurde dabei gewonnen: In der ehemaligen DDR gab es eine marode Verarbeitungsindustrie (die jüngste Zuckerrübenfabrik stammte aus dem Jahr 1898). Entsprechend sah es in den übrigen Bereichen aus. In den ersten zwei Jahren nach der Wiedervereinigung bestand die Situation, dass die Erzeugerpreise – trotz Mitgliedschaft in der EU ohne Übergangsfrist – um etwa 30% niedriger waren als in den alten Bundesländern. Ursache war die desolante Situation in der Verarbeitungsindustrie. In einem Kraftakt mit großer Unterstützung der EU und nationalen Mitteln wurde durch "Werbetouren" bis ins westliche Ausland auf der Suche nach Investoren die Verarbeitungsindustrie auf den modernsten Stand gebracht. So konnte ein wettbewerbsfähiges Preisniveau – soweit es vom Status der Verarbeitungsindustrie abhängig ist – erreicht werden.

Diese Vorgehensweise kann auch den Beitrittsländern empfohlen werden, nämlich die intensive Suche nach Investoren v.a. im Ausland. Unverständlich ist gerade vor diesem Hintergrund, dass in einigen Beitrittsländern Investoren draußen gehalten werden, etwa aus Angst vor Überfremdung. In der Folge werden die Produkte teurer bei vergleichsweise schlechter Qualität. Der Landwirt bekommt also niedrigere Preise, die Entwicklung der Landwirtschaft wird gehemmt.

4.5.4 Ist die Gemeinschaft aufnahmebereit?

Dies ist der schwierigste Punkt. Die Landwirtschaft ist vorbereitet, in allen Mitgliedstaaten brauchen bezüglich der Ost-Erweiterung keine Bedenken zu bestehen. In Deutschland waren die Ängste besonders ausgeprägt. Dies hat sich aber aufgrund der Erfahrung gelegt, die deutsche Landwirte in den Beitrittsländern gesammelt haben, sowie aufgrund der statistischen Daten. Auch das Vertrauen der Landwirte in ihre eigene Leistungsfähigkeit und in die der Verarbeitungsindustrie hat dazu beigetragen. Auch die Nahrungsmittelindustrie sieht den Beitritten gelassen entgegen, ebenso wie die zuständigen Verwaltungen. Wo liegt also das Problem?

Es liegt in der Ausgestaltung der Agrarpolitik. Es wurde schon die Milchquote angesprochen und was diese Quote in einer ganzen Reihe von Ländern verursacht. Im Moment besteht folgende Situation: Die Milchquote wird in den Beitrittsländern 2004 eingeführt. Nach der Beschlusslage der Agenda wird 2005 mit den Preiskürzungen begonnen. D.h. die Einführung der Quote ist gleichzeitig mit einer Anhebung der Preise verbunden. Dies vor dem Hintergrund der deutlich schlechteren Einkommenssituation in den Beitrittsländern. Im nächsten Jahr kommt die erste Preissenkung, d.h. die Erzeuger erhalten Preisausgleichszahlungen. Das geht 2006 und 2007 so weiter, 2008 wird die Quote nach jetziger Regelung abgeschafft. Die Beitrittsländer müssen sich also für einen kurzen Zeitraum mit der Quote arrangieren, damit sie nach kurzer Zeit wieder abgeschafft wird. Das macht wenig Sinn.

Die Direktzahlungen bereiten vielen Beteiligten Probleme, auch Deutschland und den Nettozahlern. Es wurde heute von einem Kürzungsbedarf der Direktzahlungen von 25% gesprochen, um die Erweiterung finanzieren zu können. Nach eigenen Berechnungen müssten die Direktzahlungen – wenn sie die Direktzahlungen in allen Bereichen betreffen – nicht einmal um 10% gekürzt werden, um den Landwirten in den Beitrittsländern vergleichbare Zahlungen zu gewährleisten. Auch dies setzt jedoch die Bereitschaft der EU-Mitglieder voraus, Kürzungen in Kauf zu nehmen.

Die jetzige Situation birgt keine größeren Probleme in sich als vergangene Beitritte. Nach allen Erfahrungen in der Vergangenheit konnten Probleme immer – wenn auch in der Regel sehr kurzfristig – gelöst werden. Insofern besteht auch in der Frage der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) hinreichend Grund für optimistische Prognosen.

Prof. Dr. Klaus Froberg

Geschäftsführender Direktor, Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle/Saale

4.6 Das Tempo der Umstrukturierung bedenken!

Diese Frage muss von verschiedenen Blickwinkeln aus betrachtet werden. Denn dieselbe Frage kann auch an die EU gestellt werden.

Wenn man nur die acht mitteleuropäischen Kandidaten betrachtet, die für die erste Runde anstehen, ist die Antwort: Ja, aber weitere Verbesserungen sind notwendig. Insbesondere die Implementation des *acquis communautaire* wird nicht zum Zeitpunkt des Beitritts bewältigt sein, und auch nicht das Monitoring und die Kontrolle. Dies wären auch zu harte Bedingungen, wenn man sie rigoros durchsetzen wollte. Andererseits beinhaltet der *acquis communautaire* Regeln unterschiedlichen Gewichts. Manche sind wichtiger als andere; so sollten insbesondere die Regeln funktionieren, die sich auf die budgetären Dimensionen und die Gesundheitsstandards beziehen. Regulierungen der Produktionsprozesse beispielsweise könnten in einer zweiten Phase implementiert werden.

Auch die Verwaltung muss weiter verbessert werden. Dies ist notwendig nicht nur um den *acquis* zu administrieren, sondern auch um die Strategien für die weitere Entwicklung auszuarbeiten, z.B. hinsichtlich der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung. Die Erfahrung mit der Implementierung von SAPARD zeigte, dass es für die Beitrittsländer immer noch sehr schwierig ist, diese Art Arbeiten zufriedenstellend durchzuführen.

Die Kandidatenländer haben einige Anstrengungen unternommen, um die Instrumente ihrer Landwirtschaftspolitik denen der GAP anzupassen. Insofern haben diese Länder inzwischen Erfahrungen mit dieser Art Politik gesammelt. Trotzdem wird es nicht leicht sein sicherzustellen, dass Zahlungen getreu der Regeln geleistet werden. Wenn noch nicht alles Land registriert ist, können beispielsweise Betrügereien bei flächengebundenen Zahlungen geschehen. Ganz allgemein wird es noch einige Zeit auch nach dem Beitritt dauern, bis alle Regeln und Regulierungen zufriedenstellend funktionieren. Auch in den neuen deutschen Bundesländern dauerte es einige Zeit, bis dieser Punkt erreicht war.

Auch wenn die Frage nach der Vorbereitung auf den *acquis* sehr wichtig ist, sollte die andere hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit keinesfalls übersehen werden. Es ist zu erwarten, dass einige der Länder in dieser Hinsicht keine Probleme haben werden. Andere werden welche haben. Im Gegensatz zu der oft geäußerten Ansicht, dass zuviel Arbeit in der Landwirtschaft eingesetzt wird, kann auch das Gegenteil eintreten, nämlich wenn zu wenig Investitionskapital in der Landwirtschaft zur Verfügung steht. Hohe Arbeitsintensität kann auf kurze Sicht als ein Hindernis für die Produktivitätssteigerung angesehen werden, das durch Anpassungen abgebaut werden muss. Folglich muss Arbeit durch Kapital ersetzt werden. In vielen Beitrittsländern wird es aber für die Landwirtschaft schwierig sein, mit anderen Sektoren der Wirtschaft um Investitionskapital zu konkurrieren, so dass der Einsatz von Arbeit wieder nötig werden könnte.

Die EU muss sich überlegen, ob sie nicht einiges an Bürokratie in der GAP reduzieren kann. Die Implementation von SAPARD ist ein gutes Beispiel. Die Kandidatenländer müssen ziemlich strikte Regeln bei der finanziellen Überbrückung zwischen Ausgaben und Erstattung befolgen. Private Investoren können dabei durchaus in Schwierigkeiten geraten.

Die Position der EU hinsichtlich von Direktzahlungen in ihrem Beitrittspapier hat zu verärgerten Reaktionen bei fast allen acht Kandidatenländern geführt, die mit der vorgeschlagenen 10-Jahres-Übergangsfrist nicht einverstanden sind. Auch wenn die Direktzahlungen anfangs einmal eingeführt worden sind, um die Landwirte der derzeitigen EU-Mitglieder für Einkommensverluste durch Subventionskürzungen zu kompensieren, so haben sie doch 10 Jahre nach ihrer Einführung ihren kompensatorischen Charakter verloren und sind zu direkten Hilfszahlungen geworden. Dies wird auch von der Kommission durchaus so gesehen. Sie argumentiert deshalb auch nicht mehr wie früher, dass die Beitrittsländer von diesen Transfers ausgeschlossen werden können, weil sie keine Preiskürzungen hinnehmen mussten. Ihr neuer Vorschlag eines graduellen Einstiegs in diese Zahlungen wird damit begründet, dass die neuen Mitglieder ihre Betriebsstruktur anpassen müssen. Die volle Zahlung von Direkthilfen würde diesen Prozess verzögern.

Peter Torkler

Referent Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, World Wildlife Fund For Nature (WWF), Berlin

4.7 Die umweltpolitische Dimension der EU-Erweiterung

Im Dezember 2000 hat der WWF seine "Agenda für den Beitritt"⁴ veröffentlicht mit dem Ziel, die umweltpolitische Dimension im laufenden historischen Erweiterungsprozess der Europäischen Union zu stärken. Vor ein paar Wochen haben wir, während 10 der Kandidatenländer zum Endspurt im Erweiterungsprozesses ansetzen, einen zweiten Blick auf diese Agenda geworfen⁵.

Viel ist inzwischen erreicht worden: der größte Teil der Umweltgesetzgebung wurde umgesetzt, die Umweltkapitel sind in fast allen Kandidatenländern (mit Ausnahme von zweien) vorläufig geschlossen worden, wobei im allgemeinen ein Minimum an Übergangsperioden vereinbart wurde und letztere auf solche Bereiche begrenzt wurden, wo die Umsetzung gewährleistet werden kann. Die Verwaltungen und die Kontrollsysteme sind zwar noch nicht hinreichend, werden aber nach und nach aufgebaut. Es besteht kein Zweifel daran, dass die Kommissionsdienste und die Kandidatenländer große Mühen auf der Verwaltungsebene auf sich genommen haben, um die Erweiterung zu einer politischen Erfolgsgeschichte zu machen.

Trotzdem: Die meisten Bedenken, die wir vor 18 Monaten artikuliert haben, sind geblieben. Vor 18 Monaten haben wir festgestellt, dass der Beitrittsprozess Chancen wie Risiken beinhaltet. Mittlerweile gibt es Gründe genug, eine Vielfalt von Risiken zu bestätigen: Insbesondere ist und bleibt ein Risiko, dass die beitriffsbezogenen Pläne und Prozesse im Agrarsektor die Biodiversität in Mittel- und Osteuropa zerstören werden, wenn nicht grundlegende Schritte zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union unternommen werden.

⁴ <http://www.panda.org/resources/programmes/epo/newsroom/accession.cfm>

⁵ http://www.panda.org/resources/programmes/epo/publications/agenda_for_accession.doc

Vier grundlegende Bedenken sollen unterstrichen werden:

Erstens haben die EU-Mitgliedstaaten selbst es nicht geschafft, ihre eigene Verantwortung zur Sicherung der Umweltstandards in der Landwirtschaft ernst zu nehmen. Möglichkeiten, die im Rahmen der horizontalen Verordnung (cross compliance) bereits gegeben sind, werden nicht hinreichend genutzt.

Zweitens sind die Mitgliedstaaten nicht besonders aktiv, wenn es um die Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften im Umweltbereich geht, erinnert sei an das Natura 2000 Netzwerk und an die Nitratdirektive. Die Kandidatenländer haben in diesen Bereichen sehr ambitionierte Versprechungen gemacht, das EU-Recht zügig umzusetzen. Dieses gute Ergebnis (auf dem Papier!) muss umgesetzt werden; ein wirklicher Fortschritt in diesen Fragen ist notwendig, um sicherzustellen, dass der EU-Beitritt der Kandidatenländer nicht auf Kosten ihres natürlichen Reichtums geschieht.

Drittens sind die Beteiligung der Bevölkerung und die Kooperation mit letzterer noch sehr wenig entwickelt, obwohl auch hier Fortschritte zu verzeichnen sind. In den Kandidatenländern bleiben noch viele der Verantwortlichen und auch die Bürger, einschließlich der Umweltorganisationen, von den meisten Entscheidungsprozessen über Agrarpolitik und ländliche Entwicklung ausgeschlossen, da sie nur über mangelhaften Zugang zu Informationen verfügen. Quer durch die Kandidatenländer befinden sich die Umweltbehörden im unteren Bereich der politischen Einflussosphäre. Planung und Programmierung geschehen oft einseitig ohne Koordination zwischen den Behörden und ohne eine ausreichende Beteiligung von Betroffenen.

Viertens berücksichtigen die Vor-Beitrittshilfen nur ungenügend die Belange der Umwelt: Die Planung der ersteren war und ist ein top-down-Prozess mit wenig Rücksicht auf regionale Bedürfnisse. Obwohl SAPARD als Instrument für die Vorbereitung der Kandidatenländer auf die künftige EU-Politik gedacht war, ist es zu spät und zu eng auf die agrarische Produktion ausgerichtet und liefert keine innovativen Impulse für eine nachhaltige ländliche Entwicklung. Bei Projektauswahl und Monitoring fehlt es an Umweltindikatoren, die es erlauben würden, negative Rückwirkungen auf die Umwelt spätestens auf der Ebene der Projektumsetzung zu minimieren.

4.7.1 Beispiel Polen

Drei Beispiele aus Polen sollen die Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung von Umweltaspekten in der Landwirtschaft unterstreichen:

1. gute landwirtschaftliche Praxis,
2. Agrar-Umweltprogramme,
3. ökologischer Landbau.

zu 1.: Die gute landwirtschaftliche Praxis ist lediglich eine Referenzlinie zur Festlegung von Umweltstandards. Polen hat einen Kodex für gute landwirtschaftliche Praxis entwickelt, der 1999 veröffentlicht wurde.

Dieser Kodex kann zum einen aufgrund der Geschwindigkeit, mit der die nationale Gesetzgebung dem EU-Recht angepasst wird, nicht wirklich umgesetzt werden: Die letzte Version wird gegenwärtig revidiert, weil relevante Gesetze über Wasser und Naturschutz geändert worden sind und neue EU-Verordnungen wie die Wasser-Rahmenrichtlinie besonders berücksichtigt werden müssen.

Zum anderen fehlt es an Umweltbewusstsein unter den Landwirten, zusätzlich negativ wirkt sich das Fehlen von qualifizierten Landwirtschaftsberatern aus. Selbst wo es bei letzteren personelle Kapazitäten gibt, kann die Arbeit kaum effektiv gestaltet werden, weil ein Benzinbudget von weniger als 20 EURO eine Arbeit vor Ort nicht wirklich zulässt. Hinzu kommt, dass die Landwirte keine Möglichkeiten haben, Kredite für die notwendigen Investitionen zu bekommen.

zu 2.: Obwohl es sich um obligatorische Maßnahmen unter der EU-Verordnung zur ländlichen Entwicklung handelt, haben alle Kandidatenländer außer Slowenien die Agrar-Umweltprogramme nur als Pilotprojekte unter der SAPARD Vor-Beitrittshilfe vorgesehen. Zumindest in Polen scheint es jetzt so, dass selbst diese Pilotmaßnahmen, die weniger als 2% des SAPARD-Budgets ausmachen, nun frühestens 2006 in Kraft treten werden. In Polen sind die vorbereiteten Pilotprogramme mit den ausgewählten Pilotregionen nur unzureichend koordiniert worden. Diese Regionen wissen – zwei Jahre nachdem sie ausgewählt wurden - immer noch nicht, welche Maßnahmen für eine SAPARD-Förderung in Frage kommen. Bis jetzt hat es keine Schritte gegeben, um Budgets und Verwaltungen darauf vorzubereiten, solche Maßnahmen ordnungsgemäß zu implementieren und zu überwachen (Berater, um Pläne mit den Bauern vorzubereiten, Beobachtung von Umwelteffekten der eingesetzten Maßnahmen, Entwicklung/Tests von regionalspezifischen Maßnahmen

etc.). Alle Vorbereitungen konzentrieren sich lediglich auf die finanzielle Abwicklung.

zu 3.: Für viele ist der ökologische Landbau ein ideales Beispiel für eine nachhaltige ländliche Entwicklung. Er ist auch ein attraktives Modell für die polnische Landwirtschaft. Woran liegt es also, dass es bis heute nur rund 700 zertifizierte ökologische Landbaubetriebe in Polen gibt?

Den ökologischen Landbau gibt es in Polen seit mehr als 10 Jahren. Nach einer dynamischen Entwicklung in der Anfangszeit, in der es keine politische Unterstützung gab, gibt es nun sehr viele Probleme. Nach einigen Jahren der Stagnation gab es kürzlich einige Fortschritte bei der Gesetzgebung und finanziellen Unterstützung der Betriebe; die Zahl der Betriebe beginnt nunmehr zu wachsen. Ohne deutliche politische Unterstützung werden diese Anreize allein aber keinen großen Effekt haben: Es gibt nicht genügend Informationen über Marktnachfrage, es fehlen Bedarfsanalysen; das Kontrollsystem ist nicht in der Lage, eine wachsende Zahl von Betrieben zu kontrollieren; es gibt kaum Beratungsstrukturen für die Bauern, die letztere informieren, wie sie eine Zertifizierung erreichen können. Sich nur auf einen gemeinnützigen Produzentenverband zu verlassen, wie es bisher der Fall ist, ist keine Lösung. Der ökologische Landbau benötigt finanzielle Unterstützung und politisches Engagement, um zu einer (über-) lebensfähigen Alternative für die Bauern zu werden und eine landwirtschaftliche Produktionsweise zu ermöglichen, die die Biodiversität unterstützt.

4.7.2 Einige Schlussfolgerungen zu Umwelt und Landwirtschaft

Die Kommission und die Kandidatenländer hatten bereits zwei Jahre Zeit dafür, Erfahrungen bei der Vorbereitung von SAPARD zu sammeln. Gerade jetzt, und insbesondere in der Zweijahresperiode zwischen 2004, wenn die ersten Länder beitreten werden, und 2006, wenn die GAP-Politik reformiert wird, ist es wichtig, dass neue Maßnahmen und Ansätze erprobt werden, die Gelegenheit geben, Umweltbelange in die Landwirtschaft zu integrieren. Hierzu wird mehr Nachdruck auf die Agrar-Umweltprogramme zu legen sein, und innovative Ansätze sollten eine nachhaltige ländliche Entwicklung stärken.

Die Kommission und die Kandidatenländer müssen mehr Verantwortung übernehmen, um die Beteiligung von Umweltorganisationen beim Monitoring der Umsetzung von SAPARD sicherzustellen. Es reicht nicht aus, Partizipation nur auf dem Papier zu garantieren: die neuen zivilgesellschaftlichen Strukturen in den Kandidatenländern haben noch keine lange Tradition und benötigen daher

noch substantielle Unterstützung, um ihre neuen demokratischen Rechte auch wahrnehmen zu können. Während Milliarden von PHARE-Geldern für den Aufbau von staatlichen Institutionen und administrative Unterstützung ausgegeben wurden, haben Nicht-Regierungsorganisationen nur sehr wenig finanzielle Unterstützung dafür bekommen, ihre Kapazitäten entsprechend aufzubauen und ein starker Partner im Beitrittsprozess zu werden.

Die Umsetzung der Umweltgesetzgebung muss genau verfolgt werden. Bereits existierende Möglichkeiten, Verstöße gegen die Umweltgesetzgebung im Rahmen der GAP mit Sanktionen zu belegen, müssen überall in Europa genutzt werden. Es bedarf klarer Definitionen von Mindest-Umweltstandards für die Landwirtschaft, und von Indikatoren hierfür, die auch praktisch anwendbar sind.

Die nächste Reform der GAP im Jahr 2006 wird entscheidend für die Zukunft der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes in den Kandidatenländern sein. Das Netzwerk des WWF wird darauf drängen, dass diese Reform ein Meilenstein für die Bewahrung der Natur und Umwelt in Europas ländlichen Regionen in Ost und West wird.

5 Zusammenfassung der Diskussion und Kommentar

Es ist nicht gesagt, dass es besser wird, wenn es anders wird, wenn es aber besser werden soll, muss es anders werden (Georg Christoph Lichtenberg, 1742-1799).

Über der Diskussion von Direktzahlungen, Milchquoten und Qualitätskriterien von Ölsaaten gerät der politische Rahmen, innerhalb dessen diese Verhandlungen stattfinden, gelegentlich aus dem Blick. Um die Diskussionsbeiträge besser einordnen zu können, seien der Stand der EU-Erweiterungsverhandlungen, der WTO-Runde und der Agenda 2000 (Halbzeit-Bewertung) knapp skizziert.

Im Juni 2000 wurden die Beitrittsverhandlungen über das Kapitel Landwirtschaft mit Polen, Ungarn, Tschechien, Estland, Slowenien und Zypern begonnen, ein Jahr später mit der Slowakei, Lettland und Litauen und im Dezember 2001 schließlich mit Malta. Mit Bulgarien und Rumänien werden voraussichtlich Ende 2002 erste Agrarverhandlungen geführt. Inzwischen stehen mit der Festsetzung der Quoten und der - noch offenen - Frage der Übertragung der Flächen- und Tierprämien auf die Beitrittsländer die finanzrelevanten Themen auf der Tagesordnung. Erste Abschlüsse der Beitrittsverhandlungen könnten (!) noch im Jahr 2002 erfolgen, so dass nach Ratifizierung der Beitrittsverträge durch die Mitgliedstaaten erste Beitritte ab 2004 möglich wären. Bedingung für einen Abschluss der Verhandlungen ist u. a. die vollständige Umsetzung des *acquis communautaire* in nationales Recht und dessen effektive Durchsetzung und Anwendung. Hinsichtlich des Aufbaus von EU-konformen Verwaltungsinstitutionen sind Fortschritte erreicht worden, wenn auch in einigen Fällen gesetzgeberische Umsetzungsmaßnahmen noch ausstehen.

Ein weiterer Faktor, der die Inhalte und möglichen Kompromisslinien der Beitrittsverhandlungen wie die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik insgesamt beeinflusst, ist die anstehende WTO-Verhandlungsrunde.

Ende 2001 fand in Doha (Katar) die 4. WTO-Ministerkonferenz statt⁶. Auf dieser Konferenz einigten sich die WTO-Mitgliedstaaten auf die Einleitung einer neuen, umfassenden Handelsrunde. Für die Agrarpolitik nennt die WTO-Ministererklärung als Ziele eine substanzielle Verbesserung des Marktzu-

⁶ Informationen zur WTO sind unter <http://www.wto.int> zu finden

gangs, die Reduzierung und das schließliche Auslaufen aller Formen von Exportsubventionen sowie einen substanziellen Abbau handelsverzerrender inländischer Stützungsmaßnahmen. Weiterhin wird bekräftigt, dass die nicht handelsbezogenen Anliegen (z.B. Entwicklung ländlicher Räume, Umweltschutz) bei den Verhandlungen zu berücksichtigen sind. Diese Verhandlungen sollen bis zum Januar 2005 abgeschlossen werden. Für die Beitrittsverhandlungen bedeutet dies, dass die WTO-Forderungen entweder antizipativ berücksichtigt werden müssen, oder unmittelbar nach dem Beitritt bereits wieder über eine Änderung der Förderprogramme verhandelt werden muss.

Die Agenda 2000 ist die dritte Reform der EU-Agrarpolitik. Sie führt den Abbau der Preisstützungen auf wichtigen Agrarmärkten fort und vergrößert stattdessen flächen- bzw. tierbezogene Ausgleichszahlungen - die umkämpften "Direktzahlungen". Fördermaßnahmen zur ländlichen Entwicklung und zum Umweltschutz werden in einer "2. Säule" der Agrarpolitik gebündelt; sie umfasst derzeit allerdings erst 10% der EU-Ausgaben. Mit dem Agenda-Beschluss wurde auch der Finanzrahmen für die Agrarpolitik von 2000 bis 2006 festgelegt. Dabei wurden Finanzmittel für die neu hinzukommenden Länder für die Agrarmarktstützung und für die ländliche Entwicklung vorgesehen - Mittel für Direktzahlungen, die in der Vergangenheit in der EU-15 als Ausgleich für Stützpreissenkungen eingeführt worden sind, wurden bis 2006 jedoch haushaltstechnisch nicht eingeplant. Statt dessen schlägt die Kommission die stufenweise Einführung von Direktzahlungen in den Beitrittsländern über einen Zeitraum von zehn Jahren vor: die Zahlungen sollen von 25% im Jahre 2004 auf 30% im Jahre 2005 und 35% im Jahre 2006 aufgestockt werden, um schließlich im Jahre 2013 100% zu erreichen (wobei offen ist, was dann 100% absolut bedeuten). Dem Vorschlag zufolge könnten für maximal fünf Jahre solche Direktbeihilfen auch aus nationalen Mitteln aufgestockt werden. Zu den Marktmechanismen der GAP, zum Beispiel den Interventionsmaßnahmen für Getreide, sollen die neuen Länder dagegen von Anfang an vollen Zugang erhalten.

Aus der Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik⁷ schälen sich vier Eckpunkte einer Reformpolitik heraus, von der allerdings noch unklar ist, ob sie noch vor oder erst nach der Erweiterung Platz greifen soll (oder kann):

⁷ Die Texte der Agenda 2000 und der Halbzeitbewertung können von den Internetseiten der EU-Kommission unter <http://www.europa.eu.int> herunter geladen werden.

1. Stärkere Marktorientierung und Qualitätswettbewerb;
2. Rückführung der produktionsgebundenen Stützungsinstrumente;
3. schrittweise Entkopplung der Prämienzahlungen von der Produktion, und vor allem aber eine;
4. verstärkte Förderung der ländlichen Entwicklung.

Mit einer verstärkten Förderung der "ländlichen Entwicklung" (die überdies mit der regionalen Strukturpolitik verknüpft werden kann) versuchen die Kommission und eine Reihe von Mitgliedsländern, über einen engen Agrarbezug hinaus dem Ziel der Nachhaltigkeit gerecht zu werden, und damit beispielsweise gesellschaftlich gewünschte Leistungen der Landwirtschaft beim Umwelt-, Natur- und Tierschutz zu vergüten, oder auch nichtlandwirtschaftliche Aktivitäten zur Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum zu fördern. Die finanzielle Ausstattung der "zweiten Säule" der Agrarpolitik soll deshalb durch Umwidmung von Mitteln aus der ersten in die zweite Säule deutlich verbessert werden. In der Essenz geht es darum, eine grundlegende Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik an veränderte Rahmenbedingungen einzuleiten, die in eine umfassende Reform der europäischen Agrarpolitik mündet, den begonnenen Abbau der Marktregulierungen fortsetzt und den Weg in eine marktorientierte, unternehmerische Landwirtschaft ebnet.

Auch die Diskussionen der Veranstaltung konzentrierten sich entsprechend der Beiträge auf die Frage der Direktzahlungen und der Quotenregelungen. Daneben spielten die ökologischen Aspekte sowie der Punkt der Modernisierung der Landwirtschaft eine Rolle. Nicht zuletzt wurde – in Folge der kontroversen Positionen von Vertretern der Mitglieds- und der Beitrittsländer – die Frage nach einer Zukunft der Beitrittsländer außerhalb der EU aufgeworfen.

Im Folgenden werden die Diskussionsbeiträge thematisch zusammengefasst referiert und im Anschluss daran kommentiert.

1. Direktzahlungen

Die Gewährung von Direktzahlungen an die Landwirte der Beitrittsländer ist einer der zentralen Streitpunkte der zukünftigen Agrarpolitik. Von Seiten der Mitgliedsstaaten sind sogar einzelne Stimmen zu vernehmen, die Direktzahlungen an die Beitrittsländer grundsätzlich ablehnen. Argumentiert wird mit der Zielsetzung dieser Zahlungen: Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU basierte lange Zeit auf Preisstützungen, um den Landwirten Mindestpreise für ihre Produkte garantieren zu können. 1992 wurden Direktzahlungen eingeführt, um

Einkommensverluste durch die Kürzung eben dieser Preisstützungen aufzufangen. Es wurde argumentiert, dass die Beitrittsländer – da sie nie Empfänger von Preisstützungen gewesen sind – auch nicht zur Zielgruppe der Direktzahlungen gehören können. Zudem bestehe bei jeder Form der Subventionierung die Gefahr der Verzögerung von Reformen, die aber gerade in den Beitrittsländern dringend notwendig sind. Über allen Argumenten schwebt die Kostenfrage der Erweiterung, die gerade für die Nettozahler wie Deutschland eine zentrale Rolle spielt.

Die Strategie der EU sieht dennoch vor, auch den Beitrittsländern Direktzahlungen zu gewähren, allerdings in einer gestaffelten Vorgehensweise. Der Anteil der Zahlungen soll von 25% im Jahr 2004 bis zum Jahr 2013 die volle Höhe erreichen. In dieser Zeit sollen intensive Umstrukturierungsmaßnahmen durchgeführt werden. Eine zusätzliche Unterstützung durch nationale Mittel ist möglich. Begründet wird diese Vorgehensweise von Seiten der EU damit, dass eine Subventionierung in voller Höhe zum Zeitpunkt des Beitritts die notwendigen strukturellen Reformen nicht fördern, sondern lähmen und bestehende Strukturen zementieren würde. Volle Direktzahlungen würden für Arbeitnehmer, Landwirte und Verarbeitungsindustrie falsche Anreize setzen. Es sei besser, "das Geld der Gemeinschaft dazu zu verwenden, dass die Beitrittsländer im Moment Anstrengungen unternehmen, um ihre Strukturen zu verändern." Zur Förderung der Umstrukturierungen sollen dagegen die Marktmechanismen der GAP dienen, zu denen die neuen Mitgliedstaaten von Anfang an vollen Zugang erhalten.

Tab. 1: Für die zehn künftigen Mitgliedstaaten vorgesehene Agrarausgaben ("Zahlungen")

in Mio. €, Preise von 1999

	2004	2005	2006
Summe Direktzahlungen	p.m.*	1.173	1.418
Marktunterstützung	516	749	734
Ländliche Entwicklung	748	1.187	1.730
Insgesamt	1.264	3.109	3.882

**Für 2004 sind im EU-Haushalt keine Direktzahlungen vorgesehen. Die Zahlungen sollen 2004 durch die Mitgliedstaaten vorgenommen und diesen 2005 aus dem EU-Haushalt erstattet werden.*

Quelle: Europäische Kommission

Aus der Sicht der Beitrittsländer ist diese Vorgehensweise nicht gerechtfertigt. Argumentiert wird u.a. damit, dass beispielsweise nach Art. 87 im Amsterdamer Vertrag „auf einem Markt keine unterschiedlichen Unterstützungsleistungen nebeneinander existieren (können)“. Schockierend empfindet es etwa ein Vertreter Polens, dass Polen einerseits die 10-jährige Übergangsfrist in Kauf nehmen muss, hinsichtlich seines Beitrags aber schneller in die Pflicht genommen wird. Das Argument, auch in der Vergangenheit seien Beitrittsländer immer anders behandelt worden als die Mitglieder, hat hier allenfalls einen finanztechnischen Stellenwert, trägt als grundsätzliche Begründung aber nur bedingt.

Der Vorwurf einer Zwei-Klassen-Politik in der EU wurde so mehrfach laut. Verwiesen wurde darauf, dass im Grunde eine grundsätzliche Reform der GAP notwendig wäre. Dies zum einen aus Gründen der Kostenreduzierung, zum anderen, um durch die Reduzierung der Direktzahlungen auch in den Mitgliedsländern auch hier Verhärtungen aufzubrechen und Marktmechanismen stärker greifen zu lassen. Denn aus welchen Gründen sollten Direktzahlungen notwendige Reformen in den Beitrittsländern lähmen, in den Mitgliedsländern jedoch nicht?

Eine Reform der Agrarpolitik und damit der Direktzahlungen ist zwar angedacht und wurde vor allem mit den Vorschlägen des Agrarkommissars Fischler am 10. Juli 2002 konkretisiert. Die Umsetzung ist jedoch noch ungewiss und wird voraussichtlich auch auf erbitterten Widerstand gerade der bisherigen Nutznießer wie Frankreich, Spanien und Griechenland stoßen. Auf dem Gipfel in Sevilla ist das Thema deshalb auf November 2002 vertagt worden.

2. Produktionsquoten

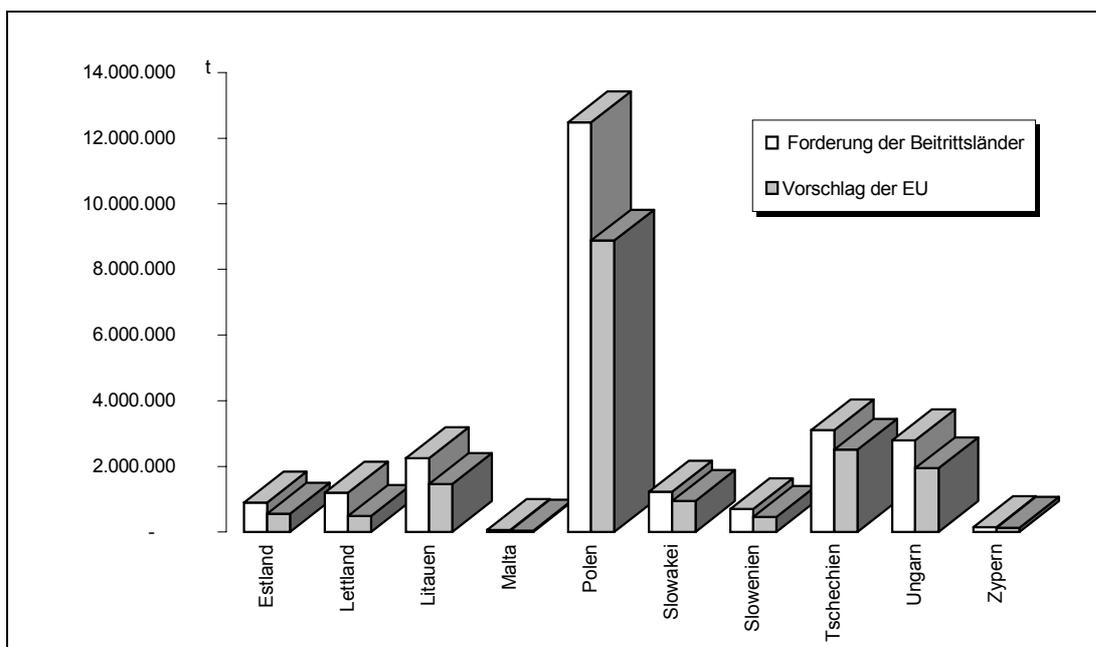
Die Festlegung von Produktionsquoten ist das zentrale Instrument der GAP, die entstandene Überproduktion zu reduzieren und die Produktion der Nachfrage anzupassen. Damit entfaltet sie natürlich auch eine unmittelbare strukturelle Wirkung, die die Länder unterschiedlich trifft. Von daher ist es auch keineswegs überraschend, wenn die Beitrittsländer ausgesprochen heterogene Gründe für die Forderung nach längeren oder kürzeren Referenzperioden, Mengenänderungen, Ausnahmen oder Übergangsfristen artikulieren.

Es ist kaum möglich, die Produktion der Zeit vor 1990 mit der danach zu vergleichen und als Referenzperiode zu nutzen. Die Kommission will deshalb den Zeitraum 1995 bis 1999 (und wo Daten verfügbar sind, auch 2000) als Referenzzeitraum ansetzen, ohne ihn jedoch rigoros anzuwenden. Drei Argumente

werden angeführt: erstens, liegen erst ab 1995 verlässliche und vergleichbare Statistiken vor; zweitens, spiegelt dieser Zeitraum auch bereits die veränderten Strukturen und Konsumentenpräferenzen in den Beitrittsländern wider; und drittens schließlich könne so auch am ehesten den WTO-Verpflichtungen Rechnung getragen werden.

Genau hier setzt aber die Kritik ein, weil in diesem Zeitraum, abgesehen von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, auch aufgrund von Rationalisierungen und Qualitätsverbesserungen die Produktion gesunken ist. Aus Sicht der Beitrittsländer wären produktspezifische Referenzperioden die angemessenere Lösung, um beispielsweise Besonderheiten der Anbaubedingungen berücksichtigen zu können. Anderenfalls könnte es u.a. dazu kommen, das Polen etwa Produkte importieren müsste, die eigentlich im eigenen Land produziert werden könnten. Die Einführung der Milchquote etwa bedeutete eine Absenkung der bisherigen Milchproduktion um rund 30%. Was geschieht bei einer Steigerung der Binnennachfrage? Polen ist zwar einer der größten Roggenproduzenten, hat in der Vergangenheit aber aufgrund der hohen Exportrückerstattungen (v.a. an die deutschen Bauern) Roggen aus Deutschland importiert - welche Quote ist hier anzusetzen? Die Alternative ist, zukünftige Produktionsmöglichkeiten mit in Betracht zu ziehen, so wie das auch bei früheren Beitritten gehandhabt worden ist. Hier ist allerdings Verhandlungsspielraum gegeben. Um die Problemlage zu illustrieren, zeigt Abb. 3 die besonders umstrittenen Milchquoten, wie sie von den Beitrittsländern gefordert und von der EU vorgeschlagen werden.

Abb. 3: Milchquoten, Forderung der Beitrittsländer und Vorschläge der EU



Quelle: EU-Kommission, eigene Darstellung

©IAT 2002

3. Ökologischer Landbau und Umweltschutz

Die Förderung des ökologischen Landbaus sowie die Stärkung des Umweltschutzes sind Aspekte, die natürlich auch im Hinblick auf die Erweiterung eine Rolle spielen.

Die ausdrückliche Ausrichtung auf den Umweltschutz findet mit der Reform der GAP 1992 das erste Mal statt, konkret berücksichtigt werden die Umweltbelange in den Rechtsvorschriften, die im Zuge der GAP-Reform der Agenda 2000 erlassen worden sind. Dies gilt zum einen für die Agrarmarktpolitik, wo die Gemeinschaftsregeln für die Direktzahlungen die Mitgliedstaaten verpflichten, die von ihnen für notwendig erachteten Umweltauflagen als Zahlungsvoraussetzung festzulegen (Querschnittsaufgabe Umweltschutz), und ihnen die Möglichkeit geben, bei Nichteinhaltung die Zahlungen zu kürzen oder sogar zu streichen. Zum anderen umfasst die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums als spezifischen Aktionsbereich die Agrarumweltmaßnahmen. In diesem Zusammenhang können Beihilfen für eingegangene Umweltverpflichtungen gewährt werden, die über die Anforderungen guter landwirtschaftlicher Praxis hinausgehen. Hierbei handelt es sich um ein ganz bevorzugtes Umweltinstrument, denn in allen Programmen zur ländlichen Entwicklung müssen die Agrarumweltmaßnahmen obligatorisch angeboten werden, setzen jedoch auf die bewusste und freiwillige Entscheidung der Landwirte für stärker ökologisch orientierte Produktionsmethoden.

So gesehen sind die Umweltbelange nicht nur ein Zusatzaspekt, sondern eine wesentliche Dimension der „Zweiten Säule“ der EU-Agrarpolitik, der Entwicklung von Landwirtschaft und ländlichem Raum ebenso wie der beruflichen und sozialen Verhältnisse der Landwirte.

Die Notwendigkeit von Umweltmindeststandards ist unbestritten. Inwieweit sie sich in den Beitrittsländern auf die Ausrichtung landwirtschaftlicher Betriebe auf einen ökologischen Landbau niederschlagen, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht gesagt werden. Momentan sind in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) zwischen rund 1% (Tschechische Republik) und 2,5% (Slowakische Republik) der landwirtschaftlich genutzten Fläche dem ökologischen Landbau gewidmet. Litauen sieht darin sogar ein besonderes Wachstumspotenzial. Auch in der Fünfzehner-Gemeinschaft ist die Zahl der Öko-Betriebe gering: 1999 lag ihr Anteil bei 1,7% der Gesamtbetriebe.

Ein Grund dafür ist die aufwändige Umstellung konventioneller Betriebe – wengleich dieses durch Mittel aus dem SAPARD-Programm unterstützt wer-

den könnte - ein anderer die Nachfragesituation. So kann sich Litauen zwar vorstellen, den Ökolandbau zu einem Schwerpunkt auszubauen, sieht aber ein Problem darin, dass die Nachfrage noch nicht stabil genug ist. Dies gilt besonders für die Binnennachfrage in den Beitrittsländern, da die Nachfrage nach ökologisch produzierten – und damit im Vergleich teureren – Lebensmitteln immer auch vom Einkommen der Konsumenten abhängt. Für die Beitrittsländer bedeutet dies, sich bei einer Entscheidung für den Öko-Landbau auf den Export ausrichten zu müssen. Doch selbst dann wird der Öko-Landbau bestenfalls langfristig an Bedeutung gewinnen.

4. Modernisierung der Landwirtschaft

Die Erweiterung eröffnet den MOEL große Möglichkeiten, ihr landwirtschaftliches Potenzial effizient zu nutzen und auf den Markt zu bringen. Schon heute ist die EU der größte Abnehmer für landwirtschaftliche Produkte aus den Beitrittsländern. Weniger der Wettbewerb - die Landwirtschaften der Beitrittsländer bedienen in der Regel andere Marktsegmente als die EU-Landwirte - als vielmehr die Qualität der Nachfrage im gemeinsamen Binnenmarkt setzt dennoch umfangreiche und massive Modernisierungsprozesse voraus, um die landwirtschaftliche Produktion selbst, und mehr noch die verarbeitende Industrie auf den neuesten technologischen und organisatorischen Stand zu bringen. Dies ist sehr kapitalintensiv, und fordert darüber hinaus umfangreiche Rationalisierungen, die sich zunächst hauptsächlich in einem Abbau der Arbeitsplätze in der Landwirtschaft niederschlagen.

Vor einer Erhöhung der Produktivität durch einen rapiden Abbau von Arbeitsplätzen und ihren Ersatz durch kapitalintensive Technologien wird dennoch gewarnt. Zwar sind die Löhne in der Landwirtschaft, z.B. in Polen, nicht immer so niedrig, wie oft angenommen wird, aber dennoch haben die MOEL hier ganz zweifellos einen Wettbewerbsvorteil. Eine schnelle Umstrukturierung hin zu einer kapitalintensiven Landwirtschaft würde diesen Vorteil zerstören, und zudem Arbeitskräfte freisetzen, für die in anderen Sektoren keine Alternativen vorhanden sind. In den Beitrittsländern ist Kapital außerdem knapp und teuer und muss subventioniert werden, und mit ausländischen Direktinvestitionen kann im Agrarsektor kaum gerechnet werden. Die ostdeutschen Bundesländer sind hier nur bedingt ein Vorbild; dies und die Differenziertheit der landwirtschaftlichen Betriebs- und Beschäftigungsstrukturen sprechen deshalb dafür, den Ländern hier einen größeren Entscheidungs- und Handlungsspielraum zu belassen.

Dies gilt insbesondere für die in den Beitrittsländern verbreitete Semi-Subsistenz-Betriebe. In Slowenien etwa erwirtschaften 2/3 der Betriebe nur die Hälfte ihres Einkommens in der Landwirtschaft, den Rest durch Tätigkeiten in anderen Branchen. Dies trägt aber auch dazu bei, dass die Arbeitslosenrate in Slowenien bei 7,5% und damit vergleichsweise niedrig liegt. Diese Strukturen entsprechen im großen und ganzen dem Konzept der zweiten Säule der GAP, und zumindest in dieser Hinsicht ist die Frage zu stellen, ob sich die gegenwärtige Diskussion um die strukturelle Erneuerung der Landwirtschaften in den Beitrittsländern nicht zu sehr auf die Großbetriebe konzentriert und die Potentiale der kleinbetrieblichen Strukturen zu wenig berücksichtigt.

5. Zukunft der Beitrittsländer außerhalb der EU?

Die Beitrittsländer können sich nicht unbedingt auf eine breite Zustimmung ihrer Bevölkerung zum Beitritt verlassen. Allein hinsichtlich der erheblichen Anpassungsleistungen, vor denen sie stehen, haben sie mit einer steigenden Skepsis der Bevölkerung zu kämpfen, denn der Gewinn für die Beitrittsländer ist diffus, zumal die zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen kaum zu analysieren sind. Auch ein Blick auf die früher beigetretenen Länder ist nicht unbedingt ermutigend.

Die Zustimmung zur Marktwirtschaft hat schon dadurch abgenommen, dass der erhoffte Wohlfahrtsgewinn bisher nicht erreicht wurde. Im Zusammenhang damit sank die Zustimmung der Bevölkerung zum EU-Beitritt von durchschnittlich über 80% im Jahre 1996 auf heute etwa 50%. Da die Bevölkerung in vielen der Beitrittsländer jedoch dem Beitritt zustimmen muss, könnte es im Extremfall passieren, dass eben dieser nicht zustande kommt.

Verschärft wird dieser Konflikt dadurch, dass die Verteilung von Rechten und Pflichten aus Sicht der Beitrittsländer ein Ungleichgewicht aufweist. Während sie sich den Pflichten von Anfang an stellen müssen, stehen sie bei den Rechten (Übergangs-) Regelungen gegenüber, deren Sinn nicht immer einsichtig ist. Dies betrifft – wie schon beschrieben – z.B. die Direktzahlungen. Ein Beispiel für die schwierige Situation in dieser Hinsicht stellt Polen dar, denn hier zeigt sich besonders der große Unterschied zwischen Erwartungen der polnischen Landwirte einerseits und den Möglichkeiten der EU andererseits. Das Problem ist nicht die Höhe der Förderung zu Beginn („Vorher gab es gar nichts, daher ist jede Art der Förderung ein Gewinn.“). Problematisch ist aber die Zeit nach 2006, wenn durch unterschiedliche Fördermodalitäten bis zum Jahr 2013 zwei Gruppen innerhalb der EU geschaffen werden. Dann erst soll eine einheitliche Agrarpolitik greifen. Bis dahin sehen sich viele der Länder als

reiner Absatzmarkt für die EU-Landwirtschaften, ohne die Chance, gleichberechtigt am Wettbewerb teilnehmen zu können. Viele Landwirte in den Beitrittsländern fühlen sich deshalb bereits als ein Opfer der EU-Erweiterung. Ein Vertreter Polens: „Die polnische Landwirtschaft kann nicht geopfert werden zum Zwecke der Erweiterung der EU.“ Ängste dieser Art schlagen sich in den Ländern selbst nieder: die populistische Bauernpartei in Polen etwa – die einen EU-Beitritt ablehnt – hat im Zuge der umstrittenen Integrationspolitik einen Zulauf von 18% der Wählerschaft erreicht.

Enttäuschend für die Beitrittsländer ist darüber hinaus, dass durch Übergangsregelungen – wie die Staffelung der Direktzahlungen – auch die Reformen nicht honoriert werden, die in den meisten Ländern schon seit Beginn der 90er Jahre unter hohen Kosten durchgeführt wurden und durch die schon viele der Bedingungen geschaffen wurden, die die EU von ihren Beitrittskandidaten erwartet.

Zusammenfassende Kommentierung

Die Diskussion um eine Reform der europäischen Agrarpolitik und die Erweiterung fallen nicht zufällig zusammen: Es geht um viel Geld und darum, in welche Länder dieses Geld fürderhin fließen wird.

Obwohl ökonomisch schon längst als widersinnig und politisch als bestenfalls international konflikträchtig erkannt, kämpfen vor allem die Bauernverbände(!) noch immer verbissen um die alte Agrarpolitik, die Fleischberge anschwellen, Milchseen überschwappen und dennoch jährlich rund 200.000 Höfe sterben ließ.

Die Gemeinsame Agrarpolitik führte dazu, dass in diesem Wirtschaftszweig der Markt abgeschafft und durch ein planwirtschaftliches Regime ersetzt wurde, in dem Absatz- und Preisgarantien die Produktion schnell explodieren ließen. Die im Binnenmarkt unverkäuflichen Überschüsse wurden mit hohen Subventionen entweder in den Weltmarkt gedrückt oder vernichtet. Diese Auswirkungen bekamen auch die Beitrittsländer zu spüren, als nach der Öffnung der Grenzen die subventionierten EU-Agrarprodukte sogar die niedrigen Arbeitskosten der polnischen Landwirtschaft (über-) kompensieren konnten. Dies führte zu Handelskonflikten vor allem mit den USA und kollidierte mit den WTO - Regeln. Und im Innern beförderten der Zwang zur Haushaltskonsolidierung und die Limitierung des EU-Haushalts den Ruf nach einer "gerechteren"

Umverteilung. Reformen waren fällig, auch völlig unabhängig von der Erweiterung.

Die MacSharry-Reform von 1992 und die Agenda 2000 verfolgten die Strategie, die Subventionen nicht völlig abzuschaffen (ohne sie wäre die europäische Landwirtschaft kaum überlebensfähig), aber doch immerhin mehr Markt in das System (zurück) zu bringen: die Interventionspreise und Prämien wurden gesenkt, um die Landwirtschaft auf dem Binnen- und dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen, Direktzahlungen an die Landwirte kompensierten Einkommensverluste, und Umweltschutz und ländliche Entwicklung wurden zur "2. Säule" der europäischen Agrarpolitik. Der Vorschlag der Europäischen Kommission im "Diskussionspapier" vom Januar 2002 und der im Juli 2002 vorgelegten "Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik" geht diesen Weg konsequent weiter: der Anreiz zur Überproduktion soll genommen werden, indem die finanziellen Hilfen von der Produktion abgekoppelt und nur noch an die Hofgröße, den Viehbestand und die Erfüllung von Umwelt- und Nachhaltigkeitsstandards gebunden werden. *"Ein Fördersystem, das falsche Produktionsanreize setzt, das Bauern animiert, möglichst intensiv zu produzieren, das viel zu bürokratisch ist und das die Bauern in die Zwangsjacke steckt, ihre Produktion nach Subventionen auszurichten statt an den Bedürfnissen des Marktes, läuft Gefahr, die Unterstützung der europäischen Steuerzahler zu verlieren. Solch eine Entwicklung ist sicher nicht in unserem Sinne, und ganz sicher nicht im Sinne unserer Bauern. Die Konsumenten wollen eine Agrarpolitik sehen, die Anreize bietet, das zu produzieren, was sie wollen, und nicht das, wo es die höchsten Subventionen gibt. ... Prioritäten (sind) gesunde Qualitätslebensmittel, aber genauso eine saubere Umwelt und lebenswerte Kulturlandschaften."* (Kommissar Fischler im Agrarausschuss des Europäischen Parlaments bei der Vorstellung der Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, 10. Juli 2002). Die Kollektivgüter Lebensmittelsicherheit, saubere Umwelt und lebenswerte Kulturlandschaft werden aber nicht über den Markt entgolten, und deshalb ist es hier gerechtfertigt, öffentliche Mittel zur Bezahlung dieser Leistungen einzusetzen.

Dass dieser Vorschlag der Kommission den Widerspruch der Beitrittsländer provozieren würde, war abzusehen; hierin treffen sie sich mit den bisherigen Profiteuren der EU-Agrarpolitik. Dabei ist die Position der Beitrittsländer immerhin nachzuvollziehen: Der Strukturwandel ihrer Landwirtschaften braucht Zeit und Geld - Zeit, in der ihre westeuropäischen Kollegen schon wieder die interessantesten Marktsegmente besetzen, und Geld, dass sie aufgrund struktureller Schwächen, technologischer Rückständigkeit und Knappheit an Investitionskapital so schnell allein nicht verdienen können. Trotz umfangreicher Hil-

fen fehlt ihnen auch noch die institutionelle Infrastruktur, um den Aufbau moderner Strukturen zu organisieren und ihre ländlichen Räume so zu entwickeln, dass sie auch außerhalb der Landwirtschaft, aber innerhalb der Region, tragfähige Arbeitsmöglichkeiten bieten können. Sie befinden sich damit in einer strategischen Zwickmühle: um ihr landwirtschaftliches Potenzial zu nutzen, könnten sie ihre billige Arbeitskraft als Wettbewerbsvorteil einsetzen und damit Arbeitsmarktprobleme vermeiden, würden so aber auch in den niedrigpreisigen Marktsegmenten bleiben und damit aber den Zeithorizont einer Modernisierung (im Sinne von Strukturverbesserung, Technisierung und Produktivitätssteigerung) weiter hinausschieben.

Andererseits ist die ökonomische Vernunft des Kommissionsvorschlags, Direktzahlungen an die Beitrittsländer zu staffeln, nicht von der Hand zu weisen. Die Erfahrungen von mehr als vierzig Jahren Gemeinsamer Agrarpolitik sprechen hier einfach eine deutliche Sprache. Trotz massiver Subventionierung ist es den wenigsten Empfängern gelungen, sich von diesen Subventionen unabhängig zu machen und ein selbsttragendes Wachstum zu entfalten. Insofern fragen die Beitrittsländer zurecht, warum volle Direktzahlungen notwendige Reformen in den Beitrittsländern lähmen, in den Mitgliedsländern jedoch nicht? Die Antwort liegt, beim derzeitigen Verhandlungsstand, in der Unnachgiebigkeit der EU-Mitgliedsländer, ihren Besitzstand an Fördermitteln zugunsten der neu beitretenden Länder reduzieren zu lassen. Mit Handelsverzerrungen und Wettbewerb haben ihre Argumente dabei wenig zu tun: Die westeuropäischen Landwirte bewegen sich im großen und ganzen in anderen Marktsegmenten als ihre zentraleuropäischen Nachbarn, so dass sie nur selten als Konkurrenten aufeinanderstoßen; die Konkurrenz besteht lediglich um die Mittelzuflüsse aus dem Agrarfonds. Letztlich jedoch kämpfen die bisherigen Gewinner dabei den Kampf von gestern: Wenn der Rat der Vorlage der Kommission zur Halbzeitbewertung zumindest in ihrer Logik folgt, d.h. Zahlungen und Produktion entkoppelt werden und die Produktion nachfragegesteuert erfolgen muss, wird sich auch innerhalb der einzelnen Marktsegmente der Wettbewerb erhöhen, unabhängig vom Niveau der Direktzahlungen an die Beitrittsländer.

Die Beitrittsländer ihrerseits können bei dieser Reform nur gewinnen: Zwar haben sie sich auf "gleiche Wettbewerbsbedingungen", sprich gleiche Subventionszahlungen fixiert und dies zum Erfolgskriterium in den Beitrittsverhandlungen stilisiert, aber dafür bislang keine überzeugenden Umstrukturierungskonzepte vorgelegt. Auch der Hinweis auf eine Ablehnung des Beitritts in den anstehenden Referenden sticht nicht wirklich: Auch außerhalb der EU blieben die Länder auf den Handel mit der EU angewiesen, und der Druck auf die Umstrukturierung der Landwirtschaft würde eher noch größer und ihre Kosten

noch höher. Dagegen erhielten die Beitrittsländer selbst bei geringeren Direktzahlungen die Freiräume, die auch auf dieser Tagung immer wieder eingefordert worden sind: auf die spezifischen Problemlagen ihrer landwirtschaftlichen Regionen in differenzierter Weise eingehen zu können, selbst Prioritäten zu setzen und Potenziale auszuschöpfen. Die manchmal fast verbissene Auseinandersetzung um Direktzahlungen, Quoten oder Ausnahmeregelungen erscheint deshalb ökonomisch wie politisch wenig rational, denn sie verkennt den Paradigmenwechsel, der sich inzwischen auf Seiten der Verbraucher vollzogen hat und auf den die Europäische Kommission mit ihrem Reformvorschlag reagiert.

Moderation

Danuta Dominiak-Wozniak

*Botschaftsrätin, Leiterin der Wirtschafts- und Handelsabteilung,
Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin*

Dr. Tomas Kalinowski

*Handelsrat, Stellv. Leiter der Wirtschafts- und Handelsabteilung,
Botschaft der Republik Polen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin*

Udo Riedesel

Freier Fernseh- und Wirtschaftsjournalist, Ottweiler

Referenten / Teilnehmer an den Podiumsdiskussionen

Jan Krzysztof Ardanowski

*Mitglied des Vorstandes des Hauptverbandes der Landwirtschaftskammern
Warschau/Polen*

Laimonas Ciakas

*Stellv. Direktor, Leiter des Referats für EU-Agrarpolitik, Abteilung Europäische
Integration, Ministerium für Landwirtschaft der Republik Litauen,
Vilnius/Litauen*

Grzegorz Dybowski

*Stellv. Direktor des Instituts für Ökonomik der Land- und Nahrungsgüterwirt-
schaft, Warschau/Polen*

Prof. Dr. Klaus Frohberg

*Geschäftsführender Direktor des Instituts für Agrarentwicklung in Mittel- und
Osteuropa, Halle/Saale*

Dr. Joachim Heine

*Stellv. Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft, Europäische
Kommission, Brüssel/Belgien*

Iztok Jarc

*Staatssekretär im Ministerium für Land- und Forstwirtschaft und Ernährung,
Mitglied des Hauptverhandlungsteams für den EU-Beitritt, Ljubljana/Slowenien*

Dr. Lutz Laschewski

Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Fachgebiet Ressourcenökonomie, Berlin

Jerzy Plewa

Unterstaatssekretär im Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Unterhändler für die EU-Beitrittsverhandlungen, Warschau/Polen

Dr. Gerald Thalheim, MdB

Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Berlin

Peter Torkler

Referent Landwirtschaft und EU-Osterweiterung, Umweltstiftung World Wildlife Fund (WWF), Potsdam

MinDirig. Dr. Jörg Windisch

Leiter der Unterabteilung Fischereipolitik, Außenwirtschaftspolitik, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Abteilung Allgemeine EU-Agrarpolitik, Bonn

Alan Wilkinson

Leiter der Abteilung SAPARD, Generaldirektion Landwirtschaft, Europäische Kommission, Brüssel/Belgien

Verfasser/in der Broschüre

Dr. Wolfgang Potratz und Dipl.-Geogr. Angelika Müller

Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Tagungsplanung und Organisation

Hannelore Hausmann und Margit Durch

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik, Bonn

Friedrich-Ebert-Stiftung
Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs-
und Beratungszentrum, Abt. Wirtschaftspolitik
Godesberger Allee 149
D-53170 Bonn
Telefax: 0228/883 299

Reihe "Wirtschaftspolitische Diskurse"

Bisher erschienen

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 1

Ökologische Modernisierung der Energieversorgung der DDR

Ziele, Instrumente, Kooperationsmöglichkeiten

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00269toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 2

Das neue Steuersystem für die DDR

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00273toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 3

Modernisierung der Wirtschaft in der DDR am Beispiel des alten Industrieraumes Chemnitz

Erfordernisse und Möglichkeiten
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 4

Mecklenburg-Vorpommern - Wege in eine bessere wirtschaftliche Zukunft

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00271toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 5

Strukturwandel und Beschäftigungskrise in den neuen Bundesländern

Wirtschaftspolitische Perspektiven nach der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 6

Kommunale Finanzen und kommunale Wirtschaftsförderung - Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00274toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 7

Die Sanierung der Elbe als Aufgabe deutscher und europäischer Umweltpolitik

Programme, Instrumente und Kooperationen im Gewässerschutz

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00275toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 8

Wohnungsnot - Eine unendliche Geschichte?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00276toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 9

Modernisierung der Telekommunikation in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00277toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 10
Die Zukunft der Landwirtschaft in Brandenburg

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 11
Die Zukunft selbst gestalten: Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in der Phase der wirtschaftlichen Neuordnung
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 12
Grundlinien künftiger Tarifpolitik in den neuen Bundesländern
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00280toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 13
Arbeitsmarktprobleme und Qualifizierungserfordernisse in den fünf neuen Bundesländern
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00281toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 14
Zukunft des Stadtverkehrs in den neuen Bundesländern
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00282toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 15
Wirtschaftsförderungsprogramme und -instrumente von EG, Bund, Ländern und Kommunen
Umsetzung in den neuen Bundesländern
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00283toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 16
Zwischen Müllfluten und Altlasten
Probleme und Perspektiven der Abfallwirtschaft in den neuen Bundesländern
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00285toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 17
Qualifizierungsoffensive Ost
Kein Allheilmittel, aber wichtige Weichenstellung für eine neue berufliche Zukunft
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00286toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 18
Von der Kommandowirtschaft zur sozialen Marktwirtschaft
Transformations- und Integrationsprobleme in den neuen Bundesländern
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00287toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 19
Chemiestandort Ostdeutschland
Struktur- und industriepolitischer Handlungsbedarf zur wirtschaftlichen und ökologischen Sanierung
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00288toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 20
Tourismus an der Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns
Wirtschaftliche, beschäftigungspolitische und ökologische Aspekte
nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00289toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 21

Wege zum Aufschwung am Arbeitsmarkt

Berufliche Neuorientierung durch Weiterbildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffung in Mecklenburg-Vorpommern /

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00290toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 22

Investitionsförderung in Ostdeutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00291toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 23

Dezentrale Energieversorgung in Ostdeutschland - Entwicklungsstand und Perspektiven

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00292toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 24

Zwischen Markt und Sozialer Frage - Wohnen in den neuen Ländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00293toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 25

Rettungsanker Osthandel?

Zur Bedeutung der osteuropäischen Exportmärkte für die Unternehmen in den neuen Bundesländern

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 26

Finanzierung der deutschen Einheit

Ansätze zur Neuordnung des Finanzausgleichs und zur Verbesserung der Politik der Treuhandanstalt

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00295toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 27

Qualifizierungsangebote in Ostdeutschland

Strukturen - Qualität - Bedarf - Wirksamkeit

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 28

Euroregion Neisse

Grenzüberschreitende Kooperation im deutsch-polnisch-tschechischen Dreiländereck

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00308toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 29

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Brücke zu neuen Arbeitsplätzen in Ostdeutschland?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00303toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 30

Der Wirtschaftsstandort "Neue Bundesländer"

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00307toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 31

Wismut und die Folgen des Uranbergbaus

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00311toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 32

Auswirkungen der Wiedervereinigung auf den Industriestandort Deutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00300toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 33

Chancen und Gefahren der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00312toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 34

Stadtentwicklung in den Neuen Bundesländern

Entwicklungspotential, Investitionsprojekte und Flächennutzung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00301toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 35

Innovationsstandort Deutschland

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 36

Umweltschutz als Standortfaktor

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00299toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 37

25 Jahre Stabilitätsgesetz: Überlegungen zu einer zeitgerechten Ausgestaltung der Stabilitäts- und Wachstumspolitik

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00310toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 38

Kommunale Wirtschafts- und Technologieförderung in ostdeutschen Grenzregionen: das Beispiel Vorpommern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00314toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 39

Textilstandort Ostdeutschland

Zukunftsperspektiven für die Textil- und Bekleidungsindustrie in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00315toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 40

Sanierung und Aufbau der ostdeutschen Industrie: Die Verantwortung der Treuhandanstalt

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00298toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 41

Chancen und Grenzen der Wohneigentumsbildung in den neuen Bundesländern

Bestandspolitik und Neubauförderung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00305toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 42

Trendwende im Güterverkehr?

Perspektiven für eine neue Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 43

Die Zukunft des Tourismus in Thüringen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00297toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 44

Aktivierung und Umnutzung ehemaliger Industrie- und Gewerbeflächen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00306toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 45

Sozialverträgliche Sanierung ostdeutscher Innenstädte

Konsequenzen für die Versorgung mit Wohnraum und Gewerbeflächen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00317toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 46

Wohnungspolitik für Ostdeutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00316toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 47

Die Kontroverse um Maastricht: Eine neue Wirtschaftsverfassung für Europa?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00296toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 48

Die deutschen Eisenbahnen vor einem Neubeginn

Gelöste Sanierungsaufgaben und notwendige Ergänzungen der Bahnstrukturreform

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00318toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 49

Zwischen kommunaler Energiewirtschaft und Braunkohlenverstromung

Entwicklungslinien für die Energieversorgung in Ostdeutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00309toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 50

Was wird aus den Plattenbausiedlungen?

Chancen für die Entwicklung großer Neubaugebiete in Ostdeutschland

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00331toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 51

Tourismus in ländlichen Regionen Brandenburgs

Konzepte und Perspektiven zwischen regionaler Wirtschaftsentwicklung, Umwelt- und Sozialverträglichkeit

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00330toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 52

Neue und innovative Formen der Flächen- und Raumerschließung in den Städten der neuen Bundesländer

- Nutzungsintensivierungen auf kommunalen Flächen

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00332toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 53

Privatisierung von Wohnungen in den neuen Bundesländern

Potentiale, Konflikte und Modellvorhaben

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 54

Ökologik - Güterverkehr im Spannungsfeld von Ökonomie und Ökologie

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 55

Technologie- und Gründerzentren in der Bundesrepublik Deutschland

Eine Zwischenbilanz (vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 56

Industrieforschung in den neuen Bundesländern - Perspektiven, Herausforderungen und Förderungsmöglichkeiten

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00340toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 57

Wohnungspolitische Konzepte für Ostdeutschland auf dem Prüfstand

Umsetzungsstrategien und Erfahrungen vor Ort
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 58

Freie Fahrt für freie Bürger?

Elemente einer rationalen Autonutzung in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00335toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 59

Mieten in Ostdeutschland - Zwischen Instandsetzungsstau und Mieterinteressen

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00343toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 60

Sanierung und Rekultivierung im Lausitzer Braunkohlenrevier

Ökologische Ziele und wirtschaftliche Chancen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00342toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 61

Strategische Wettbewerbs- und Technologiepolitik in einer globalen Marktwirtschaft

Skizze für ein neues Modell Deutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00336toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 62

Eine Region im Umbruch

Perspektiven für Beschäftigung, Wachstum und Strukturpolitik im Raum Stuttgart

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00344toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 63

Städtebauliche Investitionsmöglichkeiten auf ehemaligen Militärflächen in den neuen Bundesländern

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00361toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 64

Produktionsverlagerungen in mittel- und osteuropäische Staaten

Chancen und Gefahren

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00359toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 65

Innovative Technologien für den ruhenden Verkehr in Stadtzentren und verdichteten Wohngebieten

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 66

Ökologische Steuerreform

Konzepte, Rahmenbedingungen Konfliktfelder und Auswirkungen einer ökologischen Ausgestaltung des Steuersystems

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00360toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 67

Regionalisierung des Nahverkehrs

Eine Herausforderung an Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 68

Langzeitarbeitslosigkeit und ihre Bekämpfung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00364toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 69

Herausforderung Technologietransfer

Schwerpunkt Neue Bundesländer

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00362toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 70

Wirtschaftliche Chance Umweltschutz

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00356toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 71

Hoffnungsträger Mittelstand

Entwicklung und Perspektiven in den neuen Bundesländern
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 72

Risikokapital für junge Technologieunternehmen - Erfahrungen und neue Möglichkeiten

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00367toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 73

Entwicklungsprobleme junger technologieorientierter Unternehmen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00370toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 74

Wege zur Reform der Kommunalverwaltung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00371toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 75

Europäische Einheitswährung - Maastricht fehlt die ökonomische Dimension

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00372toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 76

Konversionsmanagement - Abrüstungsfolgen und Bewältigungsstrategien

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00373toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 77

Reform der Wohneigentumsförderung

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00369toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 78

Macht der Banken

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00366toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 79

Stärkung der Kernstädte - Stadtverkehr und Cityhandel-

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00379toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 80

Beschäftigungsmöglichkeiten für niedrig Qualifizierte

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00380toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 81

Neue Akzente in der Arbeitszeitdebatte

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00387toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 82

Die fahrradfreundliche Stadt: Eine lösbare Aufgabe der Kommunalpolitik

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00388toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 83

Gemeinden in der Finanzkrise

Ursachen, Reformkonzepte, Konflikte
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 84

5 Jahre Tourismusentwicklung in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00386toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 85

Magnetschnellbahn Transrapid: Die Fakten und ihre Bewertung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00321toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86

Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich

Strategien, Instrumente, Erfolge

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00322toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 87

Produktionsintegrierter Umweltschutz

Wettbewerbschancen durch ökologische Umorientierung
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 88

Telematik im Verkehr

Probleme und Perspektiven

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00345toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 89

Keine Wende am Arbeitsmarkt in Ostdeutschland

Eine Zwischenbilanz im Jahre 1996

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00323toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 90

Neue Wege im sozialen Wohnungsbau

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 91

Firmengründungen in ihrem lokalen und regionalen Umfeld

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 92

Prekäre Beschäftigungsverhältnisse - Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege in die Tagelöhnergemeinschaft?

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 93

Arbeitsplätze, Produktivität und Einkommen

Wege zu mehr Beschäftigung im deutsch-amerikanischen Vergleich

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00328toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 94

Berlin auf dem Weg zur Metropole?

Die Frage nach tragfähigen und konsistenten Zielen für die Wirtschaftspolitik

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00326toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 95

Wirtschaftlicher Strukturwandel, Globalisierung und Stadtentwicklung

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 96

Innovative Kommunalverwaltung

Wege zu mehr Effizienz und Bürgernähe

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00355toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 97

Zukunftsfähige Mobilität - alternative Verkehrskonzepte auf dem Prüfstand

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00357toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 98

Einführung des Vergleichsmietensystems in Ostdeutschland

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00354toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 99

Aufsichtsräte und Banken

Kontrolldefizite und Einflußkumulation in der deutschen Wirtschaft

Vorschläge der politischen Parteien zur Unternehmensrechtsreform

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00358toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 100

Unterwegs in die digitale Arbeitswelt

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00325toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 101

Ohnmacht der Verbraucher gegenüber Banken und Versicherungen?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00333toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 102

Neufassung des Energiewirtschaftsrechts - Umweltbelange und Effizienzsteigerungen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00334toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 103

Zukunftsverträgliche Bau- und Wohnungswirtschaft

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00374toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 104

Endogene Wirtschafts- und Entwicklungspotentiale in den Zentren und Räumen Berlins

Tagungsserie: Berlin auf dem Weg zur Metropole?
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 105

Großsiedlungen - Auf dem Weg zum eigenständigen Stadtteil oder zum sozialen Brennpunkt?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00377toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 106

Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00375toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 107

Elemente für Ziele und Leitbilder der Stadtentwicklung in einer Zeit des Umbruchs

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00378toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 108

Die Zukunft der Kommunalwirtschaft

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00381toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 109

Überlagerung von Verkehrsflächen

Innovatives flächensparendes Bauen im Gewerbe-, Verwaltungs- und Freizeitbereich
(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 110

Modernisierung und Instandsetzung von Altbauten in den neuen Bundesländern

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00382toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 111

Zukunftsperspektiven der deutschen Bauwirtschaft

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00384toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 112

Zusammenarbeit bei Forschung und Entwicklung - die Europäische Union und Mittel- und Osteuropa

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00383toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 113

Erfolgreiche Unternehmensstrategien

Chancen am Standort Deutschland nutzen statt Arbeitsplatzabbau und Produktionsverlagerung

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00347toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 114

Von peripheren Großsiedlungen zu urbanen Stadtteilzentren in Berlin

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00349toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 115

Kostensenkung - eine Strategie für mehr Wohlstand und Beschäftigung?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00348toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 116

Abfallmanagement im Rahmen der Kreislaufwirtschaft

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00351toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 117

Innovations- und Gründungspotentiale in Ostdeutschland

Endogene Faktoren wirtschaftlicher Entwicklung

nur noch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00353toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 118

Löhne und Arbeitslosigkeit

Warum die gängigen Rezepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht greifen

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00352toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 119

Ein Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft: nötig und möglich

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00389toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 120

Existenzgründungen nach dem Hochschulabschluss

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00724toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 121

Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantien für Jugendliche

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00947toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 122

Neue Wege in der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung

(vergriffen)

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 123

Auf dem Weg zur Teilhabergesellschaft?

Investivlöhne, Gewinn- und Kapitalbeteiligungen der Arbeitnehmer in Westeuropa und den USA

- eine vergleichende Bestandsaufnahme

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00965toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 124

Das Leitbild der multizentrischen Stadt

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00949toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 125

Lohnstruktur und Beschäftigung

auch <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00950toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 126

Entwicklungspotentiale in Stadtteilen und Stadtteilzentren

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00951toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 127

Ökologische Besteuerung im internationalen Vergleich

Wie weit sind andere Industrienationen?

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00952toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 128

Die neue Insolvenzordnung

Mehr Sanierungen statt Zerschlagungen von Betrieben?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00953toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 129

Deutsch-Amerikanischer Transatlantischer Dialog : Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft

nur noch im Internet unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00715toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 130

Strukturwandel, Tertiärisierung, Entwicklungspotentiale und Strukturpolitik

Regionen im Vergleich: Ruhrgebiet - Pittsburgh - Luxemburg - Lille

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00954toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 131

Ökonomische Konsequenzen einer EU-Osterweiterung

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00955toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 132

Höhere Arbeitsmarktflexibilität oder flexiblere Wirtschaftspolitik?

Zu den Ursachen der unterschiedlichen Beschäftigungsentwicklung in den USA und in Deutschland

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00964toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 133

Nachhaltige Mobilität im Spannungsfeld ökonomischer, ökologischer und sozialer Anforderungen

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00956toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 134

Strategien für mehr Beschäftigung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 135

Reform der Bundesverkehrswegeplanung - Wäre weniger mehr?

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00957toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 136

Deutsch-Amerikanischer Transatlantischer Dialog: Zukunft der Arbeitsgesellschaft - Zukunft der Sozialpolitik

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00886.html>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 137

Lebenswerte Städte - Städtebauliche Strategien für das 21. Jahrhundert

nur noch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00958toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 138

Europäische Strukturfonds und Beschäftigung

Ideenwettbewerb für innovative Strategien zur Regionalentwicklung

auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/00959toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 139

Transatlantischer Dialog:

Ausbau der Forschungsk Kooperation zwischen Deutschland/Europa und den USA

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 140

Zukunft der deutschen Verkehrsflughäfen

im Spannungsfeld von Verkehrswachstum, Kapazitätsengpässen und Umweltbelastungen
auch im Internet abrufbar unter: <http://library.fes.de/fulltext/fo-wirtschaft/01138toc.htm>

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 141

Theoretische Grundlagen der Städtebau- und Stadtentwicklungspolitik

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 142

Die EU-Osterweiterung als Herausforderung:

Zur institutionellen Reformbedürftigkeit und grundlegenden Rolle der Europäischen Union

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 143

Finanzpolitik in EURO-Land

Sachstand und Steuerungsprobleme

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 144

Auf dem Wege zu einem besseren gesundheitlichen Verbraucherschutz in Deutschland und Europa

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 145

Die Zukunft der Europäischen Strukturfonds vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 146

Wege aus der Schuldenfalle

Finanzpolitische Stabilität für Europa

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 147

Wohin fährt Deutschland

Der Verkehrsbericht 2000 in der Diskussion

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 148

Die neue Betriebsverfassung im Praxistest

Bilanz und Perspektiven

Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 149

Wo stehen wir im Erweiterungsprozess?

Das Kapitel Landwirtschaft