

# Die Anpassung des türkischen Agrarsektors an den Acquis Communautaire der EU

DEFNE ERZENE-BÜRGİN, IZMIR UNIVERSITY

## Einleitung

Als Voraussetzung für die EU-Mitgliedschaft muss die Türkei die Kopenhagener Kriterien erfüllen. In der Debatte über deren Erfüllung dominieren die politischen Beitrittskriterien wie Demokratie und Menschenrechte (Guney und Karatekelioglu 2005). Der eher technische Anpassungsprozess in verschiedenen Politikbereichen wird dagegen etwas vernachlässigt. Insbesondere die notwendige Anpassung des türkischen Agrarsektors an die EU-Standards stellt eine große Herausforderung für die Türkei dar. Die jährlich veröffentlichten Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission bemängeln regelmäßig, dass die Aktivitäten der Türkei auf dem Gebiet der Landwirtschaft ungenügend seien. Studien zur türkischen Agrarpolitik beschäftigen sich jedoch meist mit den Konsequenzen für das Budget der EU (Schmidt 2006) oder mit dem Handelspotenzial für die Türkei im Rahmen einer Zollunion oder Vollmitgliedschaft (Nowak-Lehmann, Herzer, Martinez-Zarzoso, Vollmer 2007), ohne aber näher auf die politischen Einflussfaktoren und deren Wechselwirkungen einzugehen.

Dieser Artikel möchte daher die Probleme und Potenziale einer Anpassung des türkischen Agrarsektors an die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU untersuchen. Anknüpfungspunkte finden sich in der Literatur, die sich mit dem Integrationsprozess der zentral- und ost-europäischen Ländern beschäftigt. Demnach erklären sich Anpassungsprozesse aus einer Kombination von innenpolitischen und EU-bezogenen Faktoren (Lavenex und Schimmelfennig 2009). Zu den EU-bezogenen Faktoren zählt vor allem das glaubwürdige Bekenntnis der EU zur Erweiterung. Mit einer klaren EU-Perspektive konnten die Regierungen dieser Länder notwendige Reformen durchsetzen, ohne den Rückhalt in der Bevölkerung zu verlieren (Schimmelfennig 2007). Für die Türkei ist diese Sicherheit allerdings nicht gegeben, wird doch der Beitritt der

Türkei immer wieder von verschiedenen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten unabhängig von der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien grundsätzlich infrage gestellt (Bürgin 2010).

Zu den innenpolitischen Faktoren zählen zum einen strukturelle Aspekte wie die Kompatibilität eines Politikbereichs mit den Regeln der EU: Je unterschiedlicher die Institutionen, desto schwieriger verläuft der Anpassungsprozess (Falkner, Treib 2009). Zum anderen hängt der Anpassungsprozess von den Steuerungskapazitäten der politischen Elite ab. Öniş (2004) kommt in einer vergleichenden Analyse zwischen Polen und der Türkei zu dem Ergebnis, dass die Geschlossenheit zwischen der politischen Elite und den zivilgesellschaftlichen Akteuren in Verbindung mit dem klaren Bekenntnis der EU zu Polens EU-Mitgliedschaft dazu geführt haben, dass Polen den Anpassungsprozess erfolgreicher bestritten hat als bisher die Türkei. Allerdings wird hierbei nicht näher auf den Agrarsektor eingegangen.

Meine Analyse von Dokumenten der türkischen Regierung, von Landwirtschaftsverbänden und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure sowie 40 Interviews, die ich zwischen 2005 und 2009 mit Ministerialbeamten, Universitätsprofessoren, Interessensvertretern und Landwirten geführt habe, zeigt, dass es in der Türkei ein besonders unglückliches Zusammenspiel von innenpolitischen und EU-bezogenen Faktoren gibt, das den Anpassungsprozess an den Acquis der EU massiv beeinträchtigt. Die ohnehin strukturelle Rückständigkeit des türkischen Agrarsektors wurde durch Fehler in der politischen Steuerung weiter vertieft. Das als unsicher empfundene Bekenntnis der EU zur Mitgliedschaft der Türkei wirkt sich zudem negativ auf die Reformbemühungen aus.

## 1. Strukturelle Rückständigkeit

Die Modernisierung der türkischen Agrarwirtschaft hinkt im europäischen Vergleich weit hinterher. Die Produktivität ist deutlich niedriger, die durchschnittlichen Betriebsgrößen bedeutend kleiner und die Zahl der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen weit über dem EU-Durchschnitt.

### Geringe Produktivität

Gründe für die niedrige Produktivität sind eine mangelhafte Ausbildung der Landwirte, fehlendes Kapital, veraltete Technologien und feudale

Strukturen. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, ist lediglich die Produktivität der türkischen Baumwollproduktion auf einem vergleichbaren Niveau wie das der EU.

Tabelle 1:  
Produktivitätsvergleich EU/Türkei 2003/2005 (100 kg/ha)

| <i>Produkt</i>             | <i>Türkei</i> | <i>EU-15</i> | <i>EU-25</i> |
|----------------------------|---------------|--------------|--------------|
| Weizen                     | 20,4          | 64,2         | 56,6         |
| Baumwolle (nicht entkörnt) | 35,5          | 30,5         | ...          |
| Gerste                     | 22,4          | 44,9         | 41,8         |
| Mais                       | 43,6          | 85,8         | 73,8         |
| Sonnenblumen               | 12,1          | 16,3         | 16,7         |
| Zuckerrüben t/ha           | 4,0           | 8,7          | ...          |
| Kartoffeln                 | 259,2         | 353,9        | 264,6        |

(Quelle: Devlet İstatistikler Enstitüsü 2007, Staatliches Statistikkamt der Türkei)

Tabelle 2 zeigt, dass die Türkei auch bei der Produktivität von Zuckerrüben und Zucker hinter den EU-Staaten rangiert.

Tabelle 2:  
Produktivität von Zucker und Zuckerrüben in der Türkei und in der EU  
(Durchschnittswerte von 2001–2005)

| <i>Land</i> | <i>Produktionsmenge der Zuckerrübe<br/>(Tonnen/Ha)</i> | <i>Produktionsmenge des Zuckers<br/>(Tonnen/Ha)</i> |
|-------------|--|---|
| Türkei      | 41,5   | 5,4   |
| Frankreich  | 73,5   | 11,24   |
| Spanien     | 71,9   | 9,84  |
| Italien     | 46,2   | 5,81  |
| Polen       | 42,9   | 7,05  |
| EU-25       | 58,9   | 8,22  |

(Quelle: Devlet İstatistikler Enstitüsü 2007)

Auch Tabelle 3 zeigt das gleiche Bild: Zwar ist die Produktion von Obst und Gemüse hoch, die Produktivität aber gering.

Tabelle 3:  
 Anbaufläche (in 1000 Hektar), Produktivität (in 1000 kg pro Hektar) und Ernte von Obst und Gemüse  
 (in 1000 Tonnen) in der EU und in der Türkei

| Land              | Fläche |      |      | Pro-<br>duktivität |      |      | Ernte |       |       |
|-------------------|--------|------|------|--------------------|------|------|-------|-------|-------|
|                   | 2004   | 2005 | 2006 | 2004               | 2005 | 2006 | 2004  | 2005  | 2006  |
| Griechen-<br>land | 221    | 217  | 217  | 140                | 142  | 134  | 3103  | 3084  | 2914  |
| Frank-<br>reich   | 183    | 182  | ...  | 197                | 200  | ...  | 3610  | 3652  | ...   |
| Italien           | 711    | 708  | ...  | 154                | 162  | ...  | 10972 | 11445 | ...   |
| Polen             | 390    | 387  | 380  | 90                 | 76   | 84   | 3520  | 2920  | 3210  |
| Türkei            | 1796   | 1919 | 2131 | 61                 | 68   | 60   | 10995 | 13061 | 12780 |

(Quelle: Europäische Kommission 2007)

## Kleine Betriebe

Ein Hauptproblem liegt in der Kleinteiligkeit des türkischen Agrarsektors. Die durchschnittliche Betriebsgröße lag im Jahr 2001 gerade mal bei 6,1 Hektar – in der EU-25 sind es 15,8 Hektar. 85 Prozent der Landwirte bewirtschafteten weniger als 10 Hektar Land. Der größte Teil der Kleinbetriebe produziert nur für den eigenen Verbrauch (56 Prozent) und nicht für den Markt. Da die Produzenten ihre Produkte meist ohne Weiterverarbeitung auf den Markt bringen, können sie keine großen Gewinne erzielen. Und: 92 Prozent der Frauen arbeiten als Familienmitglied ohne Lohn (Devlet İstatistikler Enstitüsü 2006).

## Hoher Anteil an der Gesamtbeschäftigung

Auch bei der Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft gibt es große Unterschiede zwischen der Türkei und der EU. So beträgt deren Anteil an der Gesamtbevölkerung in der Türkei 33 Prozent (Stand 2006). In der EU-25 sind es trotz Osterweiterung nur circa fünf Prozent. Der Anteil der Landwirtschaft am Bruttosozialprodukt der Türkei liegt bei 11,7 Prozent, in der EU lediglich bei zwei Prozent. Immerhin: Arbeiteten im Jahr 2002 noch 7,46 Millionen Türken in der Landwirtschaft, so waren es im Jahr 2006 noch 6,09 Millionen, was einem Anteil von 27 Prozent an der Gesamtbeschäftigung entspricht (Devlet İstatistikler Enstitüsü 2006). Die EU möchte diese Zahl allerdings auf zehn Prozent senken. Solange aber die Arbeitsmöglichkeiten in der Industrie und im Dienstleistungssektor nicht ausgeweitet werden und das Ausbildungsniveau der ländlichen Bevölkerung erhöht wird, wird der Umstrukturierungsprozess lediglich die Landflucht Richtung Städte beschleunigen. Um den Anpassungsprozess sozialverträglich zu gestalten, müssen neue Arbeitsmöglichkeiten im ländlichen Raum geschaffen werden. Die EU hat begonnen, im Rahmen der GAP den Fokus stärker auf die Entwicklung ländlicher Räume zu richten. Die dafür zur Verfügung gestellten Mittel stellen für die Türkei in diesem Zusammenhang eine Chance dar.

Mangels Alternativen ist die Landwirtschaft in vielen Regionen jedoch nach wie vor der wichtigste Erwerbssektor. In der Schwarzmeerregion arbeiten 61 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, in Ostanatolien sind es 53 und in Südostanatolien 44 Prozent. Vor allem für Frauen gibt es in den ländlichen Gebieten kaum andere Beschäftigungsmöglichkeiten. 89 Prozent der Frauen, die in ländlichen Regionen leben,

arbeiten in der Landwirtschaft, mehr als 80 Prozent dieser Frauen als unbezahltes Familienmitglied (Devlet İstatistikler Enstitüsü 2009).

## 2. Innenpolitische Faktoren

Mängel in der politischen Steuerung haben signifikant dazu beigetragen, dass die Türkei ihre Potenziale im Agrarsektor nicht nutzen kann. Reformen wurden oft aus kurzfristigen Überlegungen heraus durchgeführt, eine systematische Implementierung und Evaluierung der Maßnahmen fehlen.

### Stagnation des Agrarsektors

Die türkische Agrarpolitik der letzten Jahre war inkonsistent und unbeständig. Ein Beispiel dafür ist die Förderung von bestimmten Produkten. Während in der EU Überschüsse durch die Einführung von Produktionskontingenten eingedämmt werden konnten, erfolgte die finanzielle Förderung bestimmter Produkte in der Türkei ohne Mengenbeschränkung. Die Förderung bestimmter Produkte war zudem oft Folge von populistischen Überlegungen in Wahlkampfzeiten. Aufgrund der unterschiedlichen Prioritäten der jeweiligen Regierung sank der steuernde Effekt der Agrarpolitik. Kontinuität und Planungssicherheit für die Produzenten waren so nicht möglich. Auch fehlte es an einer Evaluation der Maßnahmen. So wurden Fünfjahrespläne aufgestellt, ohne im Anschluss deren Wirkung zu prüfen. Der Staatshaushalt wurde stark belastet, ohne dass mit dem eingesetzten Geld Erfolge erzielt wurden. Im Zeitraum von 1963 bis zum Jahr 2000 wuchs der Agrarsektor durchschnittlich nur um 1,9 Prozent (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 2009). Laut Weltbank war die protektionistische türkische Agrarpolitik kontraproduktiv. Hohe Preisstützungen und deren inkonsistente Anwendung haben den Agrarsektor nicht stimuliert, sondern stagnieren lassen (Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı 2008).

Insbesondere gelang es der Politik nicht, den Agrarsektor zu modernisieren. In der EU wurde die Vergrößerung und Modernisierung der Betriebe im Rahmen der GAP aktiv gefördert. Die damit verbundene Reduzierung der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe wurde durch Umschulungen und Weiterbildungsmaßnahmen für Landwirte begleitet, die ihnen neue Perspektiven außerhalb der Landwirtschaft er-

öffneten. In der Türkei hingegen gibt es bis heute keine erfolgreiche Strategie, der Kleinteiligkeit der landwirtschaftlichen Betriebe entgegenzuwirken. Auch gibt es keine gelungene regionale Förderpolitik, die Arbeitsangebote außerhalb der Landwirtschaft schafft (Eraktan 1996). Erdal Sevim, Stellvertretender Regionalleiter der Landwirtschaftlichen Kreditgenossenschaft Izmir, beklagt, dass die Politik der günstigen Kredite die Kleinteiligkeit noch weiter befördert habe: »Der Staat hat mit der Vergabe günstiger Kredite falsche Anreize gesetzt und den Weg zur Gründung kleiner Betriebe geebnet. Mit dem Ergebnis, dass es heute auch in kleinen Dörfern 50 Traktoren gibt, obwohl ein Bruchteil davon reichen würde« (Interview am 28. Juli 2006 in Izmir).

### Kompetenzmängel in den Beitrittsgesprächen

Die mangelhafte politische Steuerung ist auch heute noch ein großes Problem. Als die EU die Beitrittsgespräche eröffnete, waren die meisten Ministerien nicht ausreichend darauf vorbereitet. Gemäß Klaus Pichler, Leiter der Abteilung für Landwirtschaft und Fischerei der Vertretung der EU in der Türkei, fehle es an Experten, die sich mit den Strukturen und den Prozessen der EU genau auskennen. Besonders in ländlichen Regionen gebe es oft keine gut ausgebildeten Mitarbeiter in den Verwaltungsstellen. Hinzu kämen Kompetenzstreitigkeiten zwischen der Staatlichen Planungsbehörde (Devlet Planlama Teşkilatı), dem Generalsekretariat für EU-Angelegenheiten sowie dem Finanz- und Agrarministerium (Interview am 15. August 2005 in Ankara).

### Fehler bei der Implementierung von Reformen

Die EU verlangt nun die rasche Privatisierung staatlicher Betriebe. Einige Beispiele aus jüngster Vergangenheit zeigen aber: Eine schlecht vorbereitete, überhastete Privatisierung ohne ausreichende Übergangsphasen bringt mehr Schaden als Nutzen. So bei der Privatisierung von Zuckerfabriken, TEKEL (Staatliche Tabakinstitution) oder der Fiskobirlik (Staatliche Haselnussvereinigung). In diesen Fällen konnten die Interessen der Produzenten nicht ausreichend geschützt werden. Die Privatisierung nutzte nur einer kleinen Gruppe von Händlern, die bei den Landwirten zu extrem niedrigen Preisen einkauften und teuer weiterverkauften – die Produzenten hingegen mussten Einnahmeeinbußen hinnehmen. Viele Landwirte sind arbeitslos geworden. Taylan Kıymaz,

Mitarbeiter in der Staatlichen Planungsorganisation (Devlet Planlama Teşkilatı), beklagt, dass die Privatisierungen die gesetzten Ziele verfehlten und fordert eine stärker produktbezogene Agrarpolitik (Interview am 16. August 2005 in Ankara).

Fehler gab es auch bei der Einführung des Systems der direkten Einkommensförderung, die die EU von den Kandidatenländern fordert. Ein System, das im Jahr 2000 von der Weltbank mitfinanziert wurde. Jedoch wurden die Ziele aufgrund mangelhafter Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Landwirtschaftssektor verfehlt. So erhielten Personen finanzielle Unterstützung, obwohl sie gar nicht als Landwirte tätig waren. Landwirte mussten dagegen oft lange auf die Auszahlungen warten. Daher argumentieren viele Landwirte für eine Produktförderung anstelle von Direktzahlungen. Ein Landwirt berichtet, dass die Umstellung dazu geführt habe, dass er seine Mandarinen nicht mehr exportieren könne. Denn von dem alten Fördersystem hätten auch Exporteure profitiert, die bei ihm eingekauft hätten. Mit der Abschaffung der Produktförderung seien auch die Käufe dieser Händler ausgeblieben. Seien früher 99 Prozent der Mandarinen aus seinem Ort exportiert worden, produziere man heute nur noch für den heimischen Markt (Interview am 6. September 2009 in Izmir).

## Mangelhafte Kommunikation mit dem Landwirtschaftssektor

Da selbst die Verantwortlichen auf staatlicher Seite oft schlecht informiert sind über die GAP der EU und deren Konsequenzen für die Türkei, ist es wenig verwunderlich, dass auch bei den Landwirten große Informationsdefizite herrschen. Viele Landwirte gehen davon aus, dass die EU-Mitgliedschaft ihnen ein höheres Einkommen bescheren würde; so der Eindruck aus Interviews mit Landwirten in der ägäischen Region. Die Folgen des Wettbewerbs auf dem gemeinsamen Markt sind ihnen nicht bewusst. Auch nicht, dass wohl vor allem die Großbetriebe mit hoher Produktivität von der EU-Mitgliedschaft profitieren werden. Der Kommunikationsfluss von staatlicher Seite ist ungenügend. Melih Ince, Mitarbeiter der Landwirtschaftsdirektion der Stadt Izmir, sagt, dass bis zum Beginn der Beitrittsverhandlungen keine Konzepte zur Verbesserung der Koordinierung der im Landwirtschaftssektor involvierten Akteure entwickelt worden seien (Interview am 21. Juli 2006 in Izmir).



### 3. Die Rolle der EU

Zwei Faktoren erschweren den Anpassungsprozess des türkischen Agrarsektors. Zum einen hat die grundsätzliche Ablehnung des EU-Beitritts der Türkei durch einige politische Akteure in Europa dazu geführt, dass die Glaubwürdigkeit der EU in der türkischen Öffentlichkeit angezweifelt wird. Für die türkische Regierung steigen damit die politischen Kosten, Reformen durchzusetzen. Zum anderen wird die Förderung des türkischen Agrarsektors weniger üppig ausfallen als noch für die Kandidatenländer Ost- und Mitteleuropas. Ohne massive Fördermittel wird es aber schwieriger für die Türkei, die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors zu gewährleisten.

#### Grundsätzliche Opposition gegen den EU-Beitritt der Türkei

Die grundsätzliche Opposition seitens einiger Politiker in der EU hat in den letzten Jahren den EU-Enthusiasmus erlahmen lassen. Seitdem nach der Weigerung seitens der Türkei, die Zollunion auf Zypern zu erweitern, auch das Verhandlungskapitel über die GAP eingefroren ist, gibt es weniger Bemühungen des türkischen Agrarministeriums und anderer Akteure in diesem Politikfeld, den Agrarsektor an den Acquis der EU anzunähern.

Die öffentliche Meinung in der Türkei ist maßgeblich von dem Eindruck beeinflusst, dass die Beitrittskonditionalität auf die Türkei nicht konsistent angewandt und mit der Türkei unfair umgegangen wird. Als Konsequenz ist die öffentliche Zustimmung in den letzten Jahren dramatisch gesunken von 75 Prozent zum Zeitpunkt der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen auf 48 Prozent im Frühjahr 2009 (Eurobarometer 2009). Die EU-Skepsis ist auch im Parteiensystem gestiegen. Die Oppositionsparteien CHP und MHP kritisieren verstärkt den Beitrittsprozess.

Dieser Kontext hat die politischen Kosten für die AKP-Regierung erhöht, Zugeständnisse zu machen oder kostspielige Reformen durchzuführen. Aussagen von Regierungsmitgliedern bestätigen den negativen Effekt der anhaltenden Opposition gegen die EU-Mitgliedschaft der Türkei. »The negative voices that we keep hearing from some countries in the EU just spread doubt among our citizens and impede our efforts to continue reforms,« sagt Außenminister Davutoğlu (AFP 2009).

Welche innenpolitische Dynamik hingegen ein klares Bekenntnis der EU zur Mitgliedschaft eines Kandidatenlandes auslösen kann, zeigt das Beispiel Polens. Noch vor ein paar Jahren hatte Polen wie die Türkei

einen rückständigen Agrarsektor mit einer Vielzahl von kleinen, wenig effizienten Betrieben. Doch Polen hat es geschafft, eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft nach EU-Standards aufzubauen und Inspektions- und Kontrollmechanismen auf EU-Standards zu heben.

### Geringere finanzielle Förderung

Die Anpassung des türkischen Agrarsektors hängt maßgeblich von finanziellen Transfers der EU ab. Die Nettokosten einer EU-Mitgliedschaft der Türkei liegen je nach Berechnung zwischen sechs und 18 Milliarden Euro jährlich (Quaisser und Wood 2004). Die großen Schwankungen der Ergebnisse kommen daher, dass die Berechnungen auf verschiedenen Szenarien beruhen. Im Rahmen der bestehenden Regelungen scheint die EU-Mitgliedschaft der Türkei sehr kostspielig zu sein. Werden jedoch Faktoren berücksichtigt wie die nur schwer voraussagbare wirtschaftliche und politische Entwicklung in der Türkei, die Auswirkung der Neumitglieder auf das EU-Budget und die Ergebnisse der EU-Türkei-Verhandlungen, dann lässt sich nur schwerlich eine genaue Prognose abgeben, wie sich der EU-Beitritt der Türkei auf das EU-Budget auswirken würde.

Tabelle 4:

#### Vorgesehener EU-Haushalt im Zeitraum 2006–2013 (in Milliarden Euro)

|   | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>GAP</i>                                  | 54,3  | 55,3  | 55,9  | 56,1  | 55,9  | 55,7  | 55,6  | 55,5  |
| <i>Landwirtschaft</i>                       | 43,7  | 43,5  | 43,7  | 43,4  | 43,0  | 42,7  | 42,5  | 42,3  |
| <i>Ländliche Entwicklung</i>                | 10,5  | 11,8  | 12,2  | 12,7  | 12,8  | 13,0  | 13,0  | 13,2  |
| <i>Ländliche Entwicklung, Anteil in GAP</i> | 19,3  | 21,3  | 21,8  | 22,6  | 22,9  | 23,3  | 23,4  | 23,8  |
| <i>EU-Haushalt</i>                          | 120,7 | 133,6 | 138,7 | 143,1 | 146,7 | 150,2 | 154,3 | 158,5 |
| <i>Gesamtanteil der GAP (Prozent)</i>       | 44,7  | 41,4  | 40,3  | 39,2  | 38,1  | 37,1  | 36,0  | 35,0  |

Allerdings: Es ist unwahrscheinlich, dass die Türkei selbst die sechs Milliarden Euro an Transferzahlungen bekommen wird. Denn dies würde bedeuten, dass die Türkei den Löwenanteil am EU-Budget für die Landwirtschaft erhalten würde. Hinzu kommt, dass die EU in den

nächsten Jahren den Anteil der Agrarausgaben am Gesamtbudget kontinuierlich absenken wird (Tabelle 4, Quelle: Europäische Kommission 2006: 14–15).

Bereits fallen die Transferzahlungen im Rahmen der Heranführungshilfe (IPA) nicht sehr üppig aus. In der Finanzperiode von 2007 bis 2013 belaufen sich die Gesamtmittel auf 11,468 Milliarden Euro, von denen die Türkei 2,3 Milliarden Euro erhält. Die restlichen Gelder teilen sich Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Kroatien und Mazedonien.

Ohne erhebliche Transferzahlungen wird es für die Türkei jedoch schwer, im Wettbewerb mit anderen EU-Ländern mithalten. Denn während die EU mit einem Agrarbudget von 44 Milliarden Euro eine Agrarbevölkerung von etwa 27 Millionen Personen unterstützt, pro Kopf also 1600 Euro jährlich, verfügt die Türkei über ein vergleichsweise bescheidenes Budget. Das Agrarbudget beträgt 2,7 Milliarden Euro – was bei einer Agrarbevölkerung von 19 Millionen Personen gerade einmal 142 Euro pro Kopf entspricht.

#### **4. Potenzialanalyse strategischer Produkte**

Insgesamt ist davon auszugehen, dass eine EU-Mitgliedschaft der Türkei (oder die volle Integration des Agrarsektors in die Zollunion) mangels Wettbewerbsfähigkeit der Türkei eine nur geringe Auswirkung auf den europäischen Agrarmarkt haben wird. Eine vollständige Liberalisierung des Agrarhandels könnte den Landwirten im Nordosten und Osten der Türkei sowie in der Schwarzmeerregion gar Einkommenseinbußen bescheren, weil dort der Fokus bei den wenig wettbewerbsfähigen Sektoren Zucker, Getreide und Viehzucht liegt. Landwirte der Ägäis und der Mittelmeerregion könnten mit ihren wettbewerbsfähigen Produkten wie Früchten, Gemüse oder Baumwolle dagegen reüssieren. Um das vorhandene Potenzial zu realisieren, ist es aber notwendig, dass die strategischen Produkte besonders gefördert werden. Dazu braucht es:

- ▶ Eine Erhöhung der Produktivität durch den Einsatz von moderner Technologie und einer Flurbereinigung.
- ▶ Eine bessere Aufklärung der Produzenten über die GAP-Standards und den Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln. Denn nur wenn die für den Export produzierten Waren nicht beanstandet werden, steigt bei potenziellen Abnehmern im EU-Binnenmarkt das Vertrauen in die türkischen Agrarprodukte.

- ▶ Eine Neugestaltung der Vermarktungskanäle. Dies setzt eine bessere Koordinierung und Organisation der Landwirte voraus und beinhaltet auch eine effizientere und sicherere Lagerung der Produkte.
- ▶ Mehr Werbung. Die EU-Länder werben stark für ihre Produkte, die Türkei hingegen betreibt kaum Werbung in eigener Sache.
- ▶ Eine Investition in die Bewässerungssysteme.
- ▶ Eine Weiterverarbeitung/Veredlung der Produkte, um auf internationalen Märkten eine höhere Wertschöpfung zu erzielen.

Im Folgenden wird auf eine Auswahl von strategischen Produkten eingegangen.

## Obst und Gemüse

Obwohl frisches Obst und Gemüse in der Türkei in großen Mengen produziert werden, ist ihr Anteil am Export sehr gering. Während 95 Prozent des produzierten frischen Obsts und Gemüses im eigenen Land verbraucht werden, werden nur fünf Prozent exportiert. Der Export geht vor allem in die EU-Länder, nämlich drei Viertel des Obstexports und zirka ein Viertel des Gemüseexports. Besser sieht die Bilanz bei Trockenfrüchten wie Feigen, Aprikosen und Trauben aus. Türkische Agrarfirmen wie TARİS haben europäische Standards gut erreicht und exportieren in großem Stil getrocknete Früchte in die EU (İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi 2005).

Das Hauptproblem beim Export von Frischobst und Frischgemüse sind die kleinen Betriebsgrößen, was zu hohen Produktionskosten führt und den Einsatz neuer Technologien erschwert. Ein weiteres Problem ist der teils fahrlässige Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Die Folge: Reste von Pflanzenschutzmitteln und Toxiden werden in Obst- und Gemüse-Exporten nachgewiesen und diese zurückgeschickt. Daher hat das Landwirtschaftsministerium im Juni 2008 neue Regelungen erlassen. Sie verpflichten sich zu strengeren Kennzeichnungen, so dass die Herkunft der Produkte zurückverfolgt werden kann. Auch müssen alle Produzenten das Erfassungssystem für den Einsatz chemischer Mittel durchlaufen, das bisher auf freiwilliger Basis beruhte. Die Einzel- und Großhändler für Obst und Gemüse sowie Exporteure und Käufer von Pflanzenschutzmitteln können auf diese Weise bei Verstößen zur Verantwortung gezogen werden.

## Olivenöl

Die Hauptproduzenten für Olivenöl in der EU sind Spanien, Italien und Griechenland. Die Türkei liegt mit der Herstellung von vier Prozent der weltweiten Olivenproduktion hinter diesen Ländern an vierter Stelle. Bei der Produktion von Olivenöl liegt die Türkei hinter Spanien, Italien, Griechenland und Tunesien an fünfter Stelle. 90 Prozent der Oliven in der Türkei werden in der Ägäis, Marmara und den Mittelmeerregionen produziert (Uluslararası Zeytin Konseyi 2006).

Ein parlamentarischer Ausschuss des türkischen Parlaments (Türkiye Meclis Araştırma Komisyonu 2008) identifizierte drei Hauptgründe, die das Exportpotenzial türkischen Olivenöls schmälern. (1) Trotz niedriger Preise für Oliven im Vergleich zu Griechenland und Spanien, ist das türkische Olivenöl teurer als das spanische oder griechische. (2) Türkisches Olivenöl wird oft in Rohform in Containern exportiert und nicht in verkaufsfertigen Flaschen; höhere Gewinnmargen werden so verspielt. (3) Eine unsachgemäße Lagerung in alten Lagerhallen führt oft zu Export von verdorbenem Olivenöl und schadet dem türkischen Image. Der parlamentarische Ausschuss fordert daher, die Produktionskosten zu senken und die Lizenzierung von Lagern stärker zu kontrollieren. Kleinere Betriebe mit hochqualitativen Produkten für den Export, die sogenannten Boutique-Betriebe, sollen mit Steuerbefreiungen unterstützt werden, fordert der Ausschuss.

## Baumwolle

Weltweit produzieren acht Ländern 80 Prozent der Baumwolle. Bei der Anbaufläche für Baumwolle liegt die Türkei an siebter, bei der Produktivität an vierter, bei der Produktionsmenge an sechster, beim Konsum an fünfter und beim Export an vierter Stelle. Baumwolle wird laut dem Abkommen der Zollunion mit der EU als ein Industrieprodukt behandelt. Das heißt, der Im- und Export von Baumwolle ist innerhalb der EU und der Türkei zollfrei. Trotz der qualitativ hochwertigen Baumwolle kann die Türkei ihre Marktchancen in der EU bisher nicht ausschöpfen. Denn während die Baumwollproduktion weltweit mit hohen Subventionen gefördert wird, hat die Türkei die Förderungen gestrichen (Gencer, Özüdogru, Kaynak, Yilmaz, Ören 2008). Bayraktar, Leiter der Vereinigung der türkischen Landwirtschaftskammern, stellt fest: »Griechenland produziert im Jahr 300000 Tonnen Baumwolle,

wovon 100000 Tonnen an die Türkei verkauft werden. Von den EU-Fonds, dem EAGFL-Budget, bekommt Griechenland die Förderung von ca. 0,64 Cent. Eine ähnlich hohe Förderung bietet die Türkei ihren Produzenten nicht. Unter diesen Umständen ist es offensichtlich, dass unsere einheimischen Baumwollproduzenten keine Chance haben« (Türkiye Ziraat Odaları Birliği 2007).

Die sinkende heimische Baumwollproduktion hat auch Auswirkungen auf den türkischen Textilsektor. Die Türkei importiert mittlerweile 500000 Tonnen Baumwolle pro Jahr und ist damit zu einem der größten Baumwollimporteure der Welt geworden. Da die importierte Baumwolle oft eine niedrigere Qualität als die türkische hat, droht die Türkei auch auf dem Textilsektor ihre Wettbewerbsvorteile zu verlieren (Konyalı 2007).

## Haselnüsse

Mit etwa 550000 Tonnen jährlich produziert die Türkei 65–70 Prozent der weltweiten Haselnussproduktion und betreibt 70–75 Prozent des weltweiten Haselnusshandels. Die Haselnussproduktion findet vor allem in der mittleren und östlichen Schwarzmeerregion statt. Da die Lohnkosten in Ländern wie Spanien und Italien hoch sind und die klimatischen Bedingungen für den Haselnussanbau in Aserbaidschan und Georgien nicht so vorteilhaft sind wie in der Türkei, hat die Türkei gute Chancen, im Haselnusssektor weiterhin führend zu sein. Allerdings: Die Produktivität der Haselnussproduktion in der Türkei ist geringer als in den anderen Produktionsländern wie Italien und den USA. Während in der Türkei auf einer Fläche von einem Hektar Land 93,9 kg Haselnüsse geerntet werden, sind es laut den Daten der Food and Agriculture Organization (FAO) in den USA 249 kg, in Frankreich 194 kg, in Italien 163 kg, in Griechenland 159 kg und in Georgien 143 kg. Hinzu kommt: In der Türkei werden die Haselnüsse kaum weiterverarbeitet, wie etwa zu Haselnusschokolade (Yüksek Denetim Elemanları Derneği 2006).

## Tee

Die Türkei produziert jährlich etwa 200000 Tonnen Tee. Obwohl die Türkei damit weltweit an fünfter Stelle steht, ist der Export aufgrund relativ hoher Preise sehr gering. Außerdem entspricht das Aroma des in der Türkei produzierten Trockentees nicht dem Geschmack der Ver-

braucherländer (Çay Sanayicileri İşadamları Derneği 2006). Die Wettbewerbschancen werden ferner beeinträchtigt durch die Konkurrenz von Entwicklungsländern mit einem deutlich niedrigeren Lohnniveau. Im Vergleich zu den anderen Produktionsländern sind die Rohstoffpreise in der Türkei dreimal und die Personal- und Produktionskosten fünfmal so hoch (Ural 2005).

Um die Position auf dem EU-Markt zu verbessern, muss die Türkei die Kosten reduzieren und Teesorten anbauen, die dem Geschmack der Verbraucher entsprechen. Dazu müssen vor allem die Teeplantagen erneuert werden, denn 30 Prozent der Teeanbauflächen bestehen aus Teeplantagen, die älter als 50 Jahre sind und sich nicht mehr effizient nutzen lassen.

## Schlussfolgerung

Strukturelle Faktoren, Mängel in der politischen Steuerung und die widersprüchlichen Signale aus der EU erschweren die Anpassung des türkischen Agrarsektors an den Acquis der EU. Um die strukturelle Rückständigkeit des türkischen Agrarsektors zu überwinden, braucht es ein starkes »Commitment« der EU, aber auch eine bessere Organisation und Steuerung der Anpassungsprozesse durch die türkische Politik.

## Literatur

- AFP (2009): Turkey's Foreign Minister Sure of Eventual EU Membership despite Critics, 6.9. 2009.
- Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2008): Duyurular Dış Ekonomik İlişkiler (*Staatssekretariat im Finanzministerium: Außenwirtschaftsnachrichten*); <www.hazine.gov.tr>
- Bürgin, Alexander (2010): »Ongoing Opposition in the West, New Options in the East: Is Turkey's EU Accession Process Reversible«, in: *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 12(4), S. 417–436.
- Çay Sanayicileri İşadamları Derneği (2006): Çaysiad Raporu (*Verein der Industriellen und Unternehmer des Teesektors: Çaysiad Bericht*), 05.04.2006; <www.caysiad.org>
- Devlet İstatistik Enstitüsü (2009): Türkiye'de Bölgelere Göre Çalışan Nüfus (*Staatliches Statistikamt: Beschäftigung nach Regionen*); <www.tuik.gov.tr>
- Devlet İstatistikler Enstitüsü (2007): Tarımsal Yapı – Üretim, Fiyat, Değer, Çeşitli Yıllar, 2007 (*Staatliches Statistikamt: Landwirtschaftliche Struktur: Produktion, Preise, Verschiedene Jahre, 2007*); <www.tuik.gov.tr>

- Devlet İstatistikler Enstitüsü (2006): Tarımda Çalışan Nüfus Agrarstatistiken (*Staatliches Statistikamt: Beschäftigung in der Landwirtschaft*); <www.tuik.gov.tr>
- Eurobarometer (2009): Public Opinion in the EU, Spring, National Report Turkey; <http://ec.europa.eu/public\_opinion/archives/eb/eb71/eb71\_en.htm>
- Europäische Kommission (2007): Agriculture in the European Union.
- Europäische Kommission (2006): General Budget; <www.europe.int/eur-lex/budget/data/D2006\_VOL1/EN/nmc-title42960935838-204/index.html>
- Eraktan, Gülçan (1996): Ortak Tarım Politikası ve Tarımsal Alanda Türkiye-AB İlişkileri, Tarım Haftası Sempozyumu, *Yeni Dünya Düzeni ve Türkiye Tarımı*, T.C. Ziraat Bankası Kültür Yayınları (*Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Türkei-EU Beziehungen auf dem Gebiet der Landwirtschaft*), *Die Landwirtschaftswoche – Symposium 1996, Die neue Weltordnung und die türkische Landwirtschaft, Ziraat Bank-Publikation*), No:30).
- Falkner, Gerda und Treib, Oliver (2008): »Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States«, in: *Journal of Common Market Studies*, 46 (2), 293–313.
- Gencer, Oktay; Özüdoğru, Tijen; Kaynak, Mustafa Ali; Yılmaz, Ahmet; Ören, Necat, (2008): Türkiye’de Pamuk Üretimi ve Sorunları (*Die Baumwollproduktion in der Türkei und ihre Probleme*).
- Guney A., Karatekelioğlu P. (2005): »Turkey’s EU Candidacy and Civil-Military Relations: Challenges and Prospects«, in: *Armed Forces and Society* 31(3).
- Ihracati Geliştirme Etüd Merkezi (2005): Türkiye’de Meyve Sebze Üretimi (*Zentrum für Exportentwicklung: Produktion der Obst und Gemüse in der Türkei*); <www.igeme.org.tr>
- Konyalı, İdil (2007): Türkiyede Tarımın Çökertilmesi (*Die Landwirtschaft geht unter*); <www.tarımsal.com/tarımhaberleri/turk\_tarım12.htm>
- Lavenex, Sandra and Schimmelfennig, Frank (2009): »EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics«, in: *Journal of European Public Policy*, 16 (6), S. 791–812.
- Nowak-Lehmann, Felicitas; Herzer, Dirk; Martinez-Zarzoso, Inmaculada; Vollmer, Sebastian (2007): »The Impact of a Customs Union between Turkey and the EU on Turkey’s Exports to the EU«, in: *Journal of Common Market Studies*, 45 (3), S. 719–743.
- Öniş Ziya (2004): »Diverse but Converging Paths to European Union Membership: Poland and Turkey in Comparative Perspective«, in: *East European Politics and Societies*, 18 (3), S. 481–512.
- Quaissier, Wolfgang and Wood, Steve (2004): »Turkey’s EU Accession: Political, Economic and Security Considerations,« in: *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, Springer, vol. 39(6), S. 295–300.
- Uluslararası Zeytin Konseyi (2006): Türkiye’de Zeytin Yetiştiriciliği (*Internationale Gesellschaft für Olivenanbau: Olivenproduktion in der Türkei*); <www.zeytinportali.com>
- Schimmelfennig, Frank (2007): »European Regional Organizations, Political Conditionality, and Democratic Transformation in Eastern Europe«, in: *East European Politics and Societies*, 21 (1), S. 126–141.



- Schmidt, Andreas, (2006): »An Assessment of the Implications and Challenges of the Accession of Turkey to the EU for Agricultural Policy and Farming«, in: *Berichte über Landwirtschaft*, 84(1), S. 128–143.
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı (2009): Osmanlıdan Günümüze Tarım (*Landwirtschaftsministerium der Türkei: Vom Osmanischen Reich bis heute – Landwirtschaft in der Türkei*); <[www.tarim.gov.tr](http://www.tarim.gov.tr)>
- Türkiye Meclis Araştırma Komisyonu Raporu (2008): (*Bericht des parlamentarischen Ausschusses*); <[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)>
- Türkiye Ziraat Odaları Birliği (2007): (*Vereinigung der türkischen Landwirtschaftskammern*); <[www.tzob.org.tr/tzob/tzob\\_duyuru\\_haber](http://www.tzob.org.tr/tzob/tzob_duyuru_haber)>
- Ural, N. (2005): Çay Tarım ve Sanayi (*Teelandwirtschaft und Industrie*); <[www.caykur.gov.tr](http://www.caykur.gov.tr)>
- Yüksek Denetim Elemanları Derneği (2006): Fındık Raporu (*Organisation der Inspektoren: Haselnussreport*); <[www.ydkder.org.tr/FındıkRaporu.doc](http://www.ydkder.org.tr/FındıkRaporu.doc)>