



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Seegers, T.: Auswirkungen der Osterweiterung auf Agrarmärkte und Agrarpolitik der EU.
In: Ahrens, H., Grings, M., Petersen, V.: Perspektiven der europäischen Agrar- und
Ernährungswirtschaft nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Schriften der
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 38,
Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2003), S. 27-36.

Meinem Thema entsprechend möchte ich im folgenden einige Auswirkungen der Osterweiterung auf bestimmten Feldern der Agrarpolitik sowie in wichtigen Produktbereichen diskutieren.

2 Stand der Erweiterungsverhandlungen

1997 wurde auf dem Gipfel in Luxemburg beschlossen, den Beitrittsprozess mit den beitrittswilligen Bewerbern aus Osteuropa einzuleiten.

Die Verhandlungen wurden im April 1998 zunächst mit sechs Kandidatenländern der sogenannten „Luxemburg-Gruppe“ (Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Estland, Slowenien, Zypern) begonnen. Nach dem Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 wurden die Verhandlungen auch mit der „Helsinki-Gruppe“ (Rumänien, Slowakei, Lettland, Litauen, Bulgarien und Malta) eröffnet.

Die Europäische Kommission will am 9. Oktober ihre Fortschrittsberichte über die Beitrittskandidaten vorlegen und dabei die benennen, mit denen die Verhandlungen zum Jahresende abgeschlossen werden können. Bulgarien und Rumänien werden noch nicht dabei sein. Sie haben sich selbst 2007 als Beitrittstermin gesetzt.

Nach dem offiziellen Fahrplan sollen auf dem Gipfel von Kopenhagen im Dezember 2002 der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen mit voraussichtlich zehn Beitrittskandidaten verkündet und im Frühjahr 2003 die Beitrittsverträge unterzeichnet werden. Der Beitritt soll dann zum 1. Januar 2004 erfolgen.

Im Kapitel Landwirtschaft sind die Verhandlungen mittlerweile mit allen Beitrittsländern - außer Rumänien - bereits weit gediehen; mit Rumänien sind sie noch nicht eröffnet. Die Verhandlungen im Bereich Landwirtschaft konzentrieren sich auf drei Kernfragen:

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

3 Veterinär- und Pflanzenschutzauflagen

Die Veterinär- und Pflanzenschutzverhandlungen konnten mittlerweile mit acht der zehn Beitrittskandidaten (noch offen: Polen, Malta) abgeschlossen werden.

Im Bereich Veterinärwesen hatten die Beitrittskandidaten Anträge auf Übergangsregelungen vor allem in folgenden Bereichen gestellt:

- öffentliche Gesundheit: Anwendung der EU-Hygienerichtlinie in Betrieben, die tierische Produkte erzeugen oder be- und verarbeiten;
- Tierschutz: Anwendung der EU-Tierschutznormen für Legehennen, Kälber und Schweine.

Estland, Slowenien und Zypern haben auf Übergangsregelungen im Hygienebereich verzichtet. Mit den anderen Beitrittsländern wurden zwei- bis dreijährige Übergangsfristen für eine begrenzte Zahl namentlich bekannter Betriebe vereinbart. Während der Übergangszeit dürfen Erzeugnisse aus diesen Betrieben, die besonders gekennzeichnet werden müssen, nur auf dem jeweiligen nationalen Markt in den Verkehr gebracht werden.

Im Tierschutzbereich hat die EU die Forderungen einiger Beitrittsländer nach Übergangsregelungen bei Kälbern und Schweinen als nicht akzeptabel zurückgewiesen. Bei den Legehennen erstrecken sich die Forderungen nach Übergangsregelungen über die gesamte Bandbreite der einschlägigen Richtlinie. Die EU nahm vor allem auf deutsches Betreiben hier eine restriktive Haltung ein, so dass letztendlich nur mit drei Beitrittsländern Übergangsregelungen

im Hinblick auf die ab 1.1.2003 vorgeschriebenen Mindestanforderungen an nicht ausgestaltete Käfige vereinbart wurden.

Die festgelegten Übergangsregelungen dürften zu keiner Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Eierzeuger führen, da Slowenien, Ungarn und Tschechien nur marginale Mengen an Eiern nach Deutschland exportieren. Die Anlagen, die in der Vergangenheit im deutsch/ tschechischen Grenzgebiet vor allem unter Umweltaspekten zu Interventionen seitens Politik und Umweltverbänden geführt haben, fallen nicht unter die Übergangsregelungen, da sie entweder keine Legehennenhaltung betreiben bzw. sich noch in der Planungsphase befanden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die bisher vereinbarten Übergangsregelungen insbesondere aufgrund deutscher Intervention so eng begrenzt sind, dass weder Abstriche an den hohen EU-Standards im Veterinär- und Tierschutzbereich, noch Marktdruck aufgrund geringerer Produktionsauflagen zu befürchten sind.

4 Quoten, Garantief Flächen, Direktzahlungen

Deutlich schwieriger stellt sich die „Gefechtslage“ zwischen der Alt-EU und den Beitrittsländern in den Bereichen „Quotenfestsetzung“ und „Direktzahlungen“ dar.

Denn für die Bundesregierung steht fest:

- wachsende Überschüsse auf den Märkten müssen unbedingt vermieden werden und
- die Finanzierbarkeit der gemeinsamen Agrarpolitik in einer erweiterten Union muss längerfristig gesichert sein bzw. die finanzielle Belastung Deutschlands soll möglichst gering bleiben.

Die Europäische Kommission hat Anfang des Jahres ein Diskussionspapier mit ihren Vorstellungen zur Festsetzung der Quoten und zu der Frage der Direktzahlungen vorgelegt.

Sie hat dann Mitte April ihre bisherigen Vorstellungen konkretisiert und Entwürfe für EU-Verhandlungspositionen zur Festsetzung der Quoten für die Beitrittsländer, deren Beitritt zum 1. Januar 2004 angestrebt wird, vorgelegt. Die Kommission hat sich bei ihren Vorschlägen an folgenden Grundsätzen orientiert: Die angebotssteuernden Instrumente sollen grundsätzlich auf der Grundlage historischer Produktionszahlen in einer zeitnahen Referenzperiode (1995 bis 1999/2000) 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, die selben 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.

Das heißt, der von der EU gewählte Ansatz bei der Quotenfestsetzung stellt keine spezifische 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 - wie Sie wissen - im Rahmen des WTO-Abkommens nur innerhalb bestimmter Grenzen mit Subventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden.

Daher muss die EU bei der Festsetzung der Quoten und Prämienrechte solche zusätzlichen Überschüsse vermeiden, für die für die Beitrittsländer im Rahmen des WTO-Abkommens keine Absatzmöglichkeiten bestehen.

Zurzeit laufen intensive Verhandlungen zwischen der EU-Kommission und den Beitrittsländern über die mengenbegrenzenden Instrumente. Das heißt, die Beitrittsländer haben ihre

Forderungen aufgestellt und die EU hat dem ein Angebot entgegengesetzt. Einige Kandidatenländer haben inzwischen nachgehakt und das Signal gegeben, dass höhere Quoten und Produktionsmengen für die einheimischen Bauern wichtiger seien als möglichst hohe Direktbeihilfen direkt nach dem Beitritt.

Die Kommission hat angekündigt, jetzt zum Monatsende, ein neues Angebot für Quoten und Referenzmengen zu unterbreiten. Es ist deshalb klar, dass die Zahlen nach Abschluss der Verhandlungen sich vom derzeitigen EU-Angebot unterscheiden werden. Viel Spielraum hat die Kommission allerdings nicht.

Damit komme ich zum allgemeinen Beitrittsfahrplan zurück. Die EU sollte sich bis spätestens Ende Juni nach dem Einstimmigkeitsprinzip auf gemeinsame Verhandlungspositionen zu den o.g. zentralen Fragestellungen des Agrarkapitels einigen.

Nach langem Ringen konnten sich die EU-Mitgliedstaaten auf gemeinsame Positionen verständigen, die zu wichtigen Fragen Stellung beziehen (Vorschläge für die Höhe der Quoten und Prämienrechte, sonstige Marktordnungsfragen, Veterinärfragen), die die Frage der Direktzahlungen aber noch offen lassen. Alle Beteiligten stimmen jedoch überein, dass

- der Beitrittsfahrplan einzuhalten ist;
- und dass eine Entscheidung über die direkten Einkommensübertragungen dementsprechend rechtzeitig - d.h. bis spätestens Anfang November - zu erfolgen hat.

Was sind nun die Hintergründe für die restriktive Haltung der Bundesregierung zur Frage der landwirtschaftlichen Direktzahlungen, auf die ich eingangs bereits hingewiesen habe?

Deutschland trägt zu fast einem Viertel zum EU-Haushalt bei und wird damit die mit einer EU-Erweiterung verbundenen finanziellen Lasten in einem nicht unerheblichen Ausmaß mit zu tragen haben. Vor dem Hintergrund seiner aktuellen Haushaltsprobleme (Euro-Stabilitätskriterien) und im Hinblick auf eine langfristige Finanzierbarkeit der gemeinsamen Agrarpolitik betreffen die Kommissionsvorschläge vitale deutsche Finanzinteressen. Ein wesentliches deutsches Verhandlungsziel beim Midterm-Review sind deshalb haushaltswirksame Einsparungen.

Im übrigen hat der Europäische Rat von Berlin bei der Verabschiedung der Agenda 2000 in seiner finanziellen Vorausschau für den Zeitraum bis 2006 keine Haushaltsmittel für Direktzahlungen für die Beitrittsländer vorgesehen.

Die EU-Kommission hat dennoch einen Vorschlag für die schrittweise Einführung der Direktzahlungen ab 2004 vorgelegt (Phasing-in) (25 % des EU-Niveaus in 2004; 100 % in 2013, Option für Gewährung der Direktzahlungen als von der Produktion entkoppelte Flächenprämie für maximal 5 Jahre; Aufstockung aus nationalen Mitteln bis auf EU-Niveau möglich).

Begründung der Kommission: Der Europäische Rat hat die Gewährung dieser Beihilfen nicht explizit ausgeschlossen; sie sind innerhalb der Leitlinie finanzierbar; sie sind Bestandteil des Acquis, den die Kandidaten in anderen Bereichen auch zu übernehmen haben.

Über diese Frage hat es im Außenministerrat im Juni sehr kontroverse Diskussionen - gerade auch zwischen Deutschland und Frankreich - gegeben, bei denen die grundsätzlichen Meinungsdivergenzen zur künftigen Ausgestaltung der direkten Einkommensübertragungen deutlich wurden. Diese Differenzen konnten weder beim Gipfel in Sevilla noch bei weiteren bilateralen Treffen ausgeräumt werden. Bei dem letzten Treffen zwischen Bundeskanzler Schröder und Präsident Chirac wurden die Positionen nochmals ausgetauscht: „Ich denke, Frankreich hat verstanden, dass wir die finanzielle Belastung Deutschlands reduzieren müssen, so wie wir verstanden haben, dass Frankreich in der Agrarpolitik eine Veränderung, so wie in Berlin vereinbart, vor 2006 nicht wünscht.“ hat der Kanzler nach dem Treffen erklärt. Ministerin Künast hat am Rande des Informellen Rates in Nyborg ergänzend verdeutlicht, dass Deutschland nicht unbedingt darauf bestehen werde, die Agrarausgaben schon im Midterm-Review zu verringern. Wichtiger sei die langfristige Perspektive nach 2006. Im übrigen waren

sich Schröder und Chirac einig, sich schnell über die strittigen Agrarfragen im Zusammenhang mit der Osterweiterung einigen zu wollen, um mit einer gemeinsamen Position zu den Gipfeltreffen von Brüssel und Kopenhagen gehen zu können.

Ich kann Ihnen heute noch nicht sagen, wie die Lösung aussehen wird. Aber bis Ende Oktober wird es eine Einigung geben.

Auf den Phasing-in-Vorschlag der EU-Kommission für die Beitrittskandidaten habe ich hingewiesen.

Im Midterm-Review hat die Kommission - wie Sie wissen - u.a. eine zeitliche Degression der Direktzahlungen in Form der Modulation in der Alt-EU vorgeschlagen. Hintergrund dafür ist u. a. die Absicht, Finanzvolumina in der ersten Säule freizusetzen, um die 2. Säule auszubauen. Gleichzeitig werden damit aber auch Einsparpotentiale für die Zukunft eröffnet, denn die künftig per Modulation reduzierten Einkommensübertragungen werden nach der Übergangszeit auch für die heutigen Kandidatenländer gelten.

Der „Phasing-in“-Vorschlag ist allerdings doppelt in die Kritik geraten: So lehnen einige Mitgliedstaaten - darunter auch Deutschland - den Vorschlag ab. Darauf habe ich schon hingewiesen. Aber auch die Beitrittsländer lehnen ihn ab. Sie sehen darin eine nicht begründbare Ungleichbehandlung und einige Länder fürchten zurecht auf dieser Basis zu Beginn der Mitgliedschaft zu Nettozahlern zu werden.

Die Kommission hat dies auch erkannt. Sie plant deshalb entsprechende Kompensationszahlungen für die betroffenen Länder. Für das Beitrittsjahr 2004 sind 800 Mio. € vorgesehen.

Bei dieser heftigen Diskussion zwischen der EU-Kommission, den Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern hält man sich auch gegenseitig die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien vor:

- So präsentiert die EU-Kommission Analysen, wonach auch ohne Direktzahlungen allein durch die Übertragung der EU-Agrarpreispolitik im Durchschnitt ein Anstieg der landwirtschaftlichen Einkommen um rund 30 % zu verzeichnen und zusätzliche Einkommensübertragungen demnach nicht erforderlich seien bzw. zu Verzerrungen der Einkommensstruktur und massiven Behinderungen des dringend erforderlichen Strukturwandels führen würden.
- Dem entgegen stehen z.B. Studien aus Polen, aus denen nach Angaben der polnischen Regierung hervorgeht, dass die Einführung der Direktbeihilfen auf dem Niveau von 25 % in Kombination mit der Übertragung der EU-Marktpreise z.B. bei den polnischen Getreidebauern sogar zu sinkenden Einkommen führen würde. Auch in anderen Produktbereichen werde nach dieser Studie aufgrund steigender Preise für Vorleistungen und Produktionsfaktoren sowie einer erwarteten Aufwertung des Zloty nur mit leicht steigenden Einkommen gerechnet.

Nach den ersten sehr harten Reaktionen auf den Kommissionsvorschlag signalisieren einige Beitrittsländer inzwischen Kompromissbereitschaft. So haben deren Agrarminister anlässlich des informellen Agrarrates in Dänemark vor drei Wochen eine völlige Gleichstellung bis spätestens 2006 gefordert, also eine deutliche Verkürzung der Übergangszeit (Kommissionsvorschlag: bis 2013).

Angesichts der großen politischen Bedeutung, die beide Seiten den Direktzahlungen zumessen, wird diese Frage erst in der Schlussphase der Beitrittsverhandlungen auf höchster politischer Ebene zu lösen sein.

Für die Bundesregierung ist es sowohl beim Vorschlag für die Beitrittskandidaten als auch bei der Neuausrichtung beim Midterm-Review wichtig, - um das noch einmal zu betonen - zu Lösungen zu kommen, die die finanzielle Belastung Deutschlands begrenzen.

Neben dem Kriterium Finanzierbarkeit ist die Vereinbarkeit mit bestehenden oder zu erwartenden WTO-Regelungen zu beachten. Beim Phasing-in der Direktzahlungen sollte deshalb auf die Green-Box-Fähigkeit abgestellt werden. Der Kommissionsvorschlag sieht für die Ü-

bergangszeit die Möglichkeit der Einführung produktionsentkoppelter Direktzahlungen vor. Auch der Vorschlag im Midterm-Review geht in die richtige Richtung. Über dessen endgültige Ausgestaltung wird in den nächsten Monaten noch zu verhandeln sein. Im übrigen sollte bei der künftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen in Verbindung mit Modulation, Cross compliance, Farm Audit etc. auch immer die verwaltungsmäßige Durchführung bedacht werden. Und dies gilt nach der Übergangszeit auch für die Umsetzung in den Beitrittsländern.

5 Strukturpolitik

Angesichts der strukturellen Verhältnisse in den Kandidatenländern sollte die Unterstützung des Strukturwandels die höchste Priorität haben. Denn schließlich muss die dortige Land- und Ernährungswirtschaft im Wettbewerb des europäischen Binnenmarktes mithalten können.

Mit dieser Unterstützung wurde bereits im Rahmen der sogenannten Beitrittspartnerschaften begonnen, die der Europäische Rat schon 1997 beschlossen hatte. Im Rahmen dieser Partnerschaften, die mit jedem Beitrittsland abgeschlossen wurden, sollen diese auf den Beitritt vorbereitet werden. Für den Agrarbereich heißt dies, dass auch Hilfen zur strukturellen und ländlichen Entwicklung, aber auch zur Umstrukturierung der Ernährungswirtschaft gegeben werden. Gefördert wird in diesem Bereich insbesondere die Modernisierung der Fleischverarbeitungs- und Molkereibetriebe, damit diese die Anforderungen der EU-Hygiene- und Gesundheitsstandards erfüllen können.

Besonders wichtig sind die Hilfen zur ländlichen Entwicklung, um vor allem alternative Arbeitsplätze auf dem Lande zu schaffen. Sie sind unabdingbar für den notwendigen Strukturwandel der Landwirtschaft, überschreiten aber das Feld der Agrarpolitik, weil dies primär Sache der regionalen Wirtschaftspolitik ist.

Als Finanzierungsinstrumente im Rahmen der Beitrittspartnerschaften stehen die Programme PHARE (180 Mio. € pro Jahr) und SAPARD (520 Mio. € pro Jahr) bereit. Für die Agrarwirtschaft stehen damit im Zeitraum 2000 bis 2006 jährlich rund 700 Mio. € zur Verfügung.

Die von der Kommission im Indikativen Finanzrahmen von Berlin vorgesehenen Mittelsätze für die ländliche Entwicklung in den Beitrittsländern liegen um rund 50 % über den vergleichbaren Werten für die bisherigen EU-Mitgliedstaaten.

Diese Festlegung von Berlin hing auch damit zusammen, dass keine Direktzahlungen gewährt werden sollten. Das heißt, die Beitrittsländer sollten bei der ländlichen Entwicklung für die Nichtgewährung der Direktzahlungen bereits teilweise entschädigt werden.

Wir haben den Eindruck, dass dies in den Beitrittsländern nicht hinreichend gewürdigt und das Augenmerk ausschließlich auf die Direktzahlungen gerichtet wird. Dies birgt die Gefahr, dass in der Öffentlichkeit unrealistische Erwartungen geweckt werden, die dann nicht erfüllt werden können und so die Erweiterung gefährden können.

Die strukturelle Anpassung des Agrarsektors in den Beitrittsländern ist ein äußerst langwieriger Prozess, da Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes ihre Wirkungen von der Planung über die Umsetzung zumeist erst langfristig entfalten. Dieser Prozess dürfte sich in den MOEL noch weit schwieriger als z.B. in den neuen Bundesländern gestalten, da die Agrarstrukturen in den Beitrittsländern wesentlich heterogener sind und national nur wenig mit dem neuen Rechtssystem vertrautes Personal zur Verfügung steht.

Die Kommission hat in ihren verschiedenen Fortschrittsberichten zum Teil noch erhebliche Defizite in den Beitrittsländern bei den Reformen im Agrarstrukturbereich sowie oftmals ein Fehlen von Konzepten im Bereich der ländlichen Entwicklung festgestellt. In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass einzelne Beitrittsländer befürchten, dass als Folge der strukturellen Anpassungen in der Landwirtschaft der (ländliche) Arbeitsmarkt von freigesetz-

ten landwirtschaftlichen Arbeitskräften überschwemmt werden könnte. Viele Beitrittsländer sind daher zumindest in einer längeren Übergangsphase nicht an einer forcierten agrarstrukturellen Anpassung interessiert.

In diesem Zusammenhang ist z.B. auf den polnischen Wunsch hinzuweisen, einen Teil der für die 2. Säule vorgesehenen Mittel zur Aufstockung der Direktzahlungen verwenden zu können. Darüber hinaus will Polen nationale Haushaltsmittel zur weiteren Aufstockung verwenden.

Der Wunsch der Beitrittsländer nach einer sofortigen Übernahme des Acquis im Bereich der Strukturpolitik erscheint verständlich. Mit dem Beitritt kämen die MOEL in den Geltungsbereich der allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds sowie jener über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (sogenannte EAGFL-Verordnung). Damit stünde ihnen ein wesentlich breiteres Maßnahmenspektrum als in der Vorbeitrittsphase zur Verfügung, so dass erstmals z.B. eine Vorruhestandsregelung, Agrarumweltmaßnahmen sowie die Ausgleichszulage breitenwirksam zur Anwendung gelangen könnten. Gleichzeitig könnten die Beitrittsländer von einem im Vergleich zu SAPARD erhöhten Mittelfonds sowie höheren EU-Kofinanzierungssätzen profitieren.

Um eine effiziente Strukturanpassung und eine prosperierende Entwicklung der ländlichen Räume in den Beitrittsländern zu gewährleisten, müssen ausreichend Mittel zur Verstärkung des strukturpolitischen Instrumentariums zur Verfügung stehen.

Was heißt das nun für die Verteilung der Strukturfondsmittel auf alte und neue Mitgliedstaaten?

Würde im Rahmen der Erweiterung der derzeit gültige Acquis auf die Beitrittsländer vollständig übertragen, hätte dies im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung ab 2007 insbesondere für Spanien und die neuen Bundesländer gravierende Folgen. Es fielen fast alle bisherigen Ziel 1-Gebiete der EU-15 aus der Ziel 1-Förderung heraus, da das Pro-Kopf-Einkommen rechnerisch auf über 75 % des EU-Durchschnitts anstiege. Absolut müsste deshalb Spanien mit knapp 4 Mrd. € jährlich den „größten“ Beitrag zur EU-Erweiterung im Rahmen der Strukturfonds leisten. Deutschland hätte auf 2,3 Mrd. € pro Jahr zu verzichten, was vor allem zu Lasten der neuen Bundesländer ginge. Darüber hinaus würden auch Ziel 2-Gebiete in einigen alten Bundesländern herausfallen.

Da für Länder wie Spanien die Strukturförderung von überragender Bedeutung für ihre schwachstrukturierten ländlichen Räume ist, wird es sehr darauf ankommen, einen ausgewogenen Kompromiss zwischen den Interessen der Mitgliedstaaten und denen der Beitrittsländer zu finden. Dies gilt für unsere nationalen Probleme in Deutschland entsprechend.

Wenn also nach der Osterweiterung für die Zeit nach 2006 eine Reform der Strukturfonds ansteht, wird mit massiven Forderungen der bisherigen wichtigen Empfängerländer zu rechnen sein. Sie werden Lösungen fordern, nach denen sie auch weiterhin maßgebliche (Strukturfonds-) Mittel erhalten.

Ein Lösungsansatz wäre die Neufestsetzung der Schwellenwerte. Diskutiert wird auch über alternative EU-Finanzierungsmöglichkeiten oder auch über großzügige Übergangsregelungen für ausscheidende Ziel 1-Gebiete.

Alle Modelle hätten zur Folge, dass die Ausgaben im Vergleich zur Beibehaltung des Status quo deutlich ansteigen würden. Die Konsequenzen für die deutsche Nettozahlerposition muss ich hier nicht besonders erklären.

Auch national würden besonders von den neuen Bundesländern Kompensationsforderungen im Bereich der Wirtschaftsförderung gestellt. Denn es ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass nach 2006 die nationalen Fördergebiete zumindest deutlich reduziert oder einem allmählichen Phasing-out unterliegen werden.

Um die zu erwartenden Forderungen im Strukturbereich finanzieren zu können, ist die Begehrlichkeit groß, sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene Mittel bei der Agrarpolitik einzusparen und entsprechend umzuschichten.

Vor diesem Hintergrund gibt es sowohl aus agrarpolitischen als auch aus regionalpolitischen Erwägungen ein Interesse, die 2. Säule neu auszurichten, in dem z.B. der bisher enge Sektorbezug gelockert wird und auch nicht landwirtschaftliche Förderungsmaßnahmen aus Mitteln des EAGFL finanziert werden können.

Dieser Komplex wird im Rahmen des Midterm-Review zu diskutieren sein.

Das große Thema Reform der Strukturfonds wird allerdings auf EU-Ebene erst im nächsten Jahr anstehen. Die Kommission hat für Mitte 2003 einen entsprechenden Bericht angekündigt.

Auf nationaler Ebene ist der Diskussionsprozess allerdings schon weiter. Ziel ist, bis zum Jahresende eine abgestimmte Position zwischen Bund und Ländern festzulegen.

6 Auswirkungen auf die Agrarmärkte

Zu Beginn der 90er Jahre wurde die Landwirtschaft der Beitrittsländer noch als Bedrohung für die EU-Landwirtschaft empfunden. Dabei wurde das Agrarpotenzial dieser Länder oft nur mit ihrer Agrarfläche gleich gesetzt. Die Bodenqualitäten und die klimatischen Bedingungen aber auch die agrarstrukturellen Verhältnisse im weitesten Sinne sind jedoch zum Teil deutlich ungünstiger als in Deutschland und der EU. Mit den Erfahrungen der politischen und wirtschaftlichen Wende in den Beitrittsländern kann man heute feststellen, dass die Ängste vor der Landwirtschaft in den Beitrittsländern übertrieben waren.

Die dortige Land- und Ernährungswirtschaft hat immer noch mit erheblichen Problemen zu kämpfen (z.B. Qualitätsprobleme, geringe Bodenpreise = geringe Kreditsicherheiten, hohe Zinsen, Defizite im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor).

Einzelne positive Beispiele, die es auch gibt, sollten nicht darüber hinwegtäuschen.

Bis auf Ungarn, Rumänien und Bulgarien sind die Beitrittsländer Nettoimporteure von Gütern der Agrar- und Ernährungswirtschaft.

Was nun die potentiellen direkten Marktwirkungen des Beitritts angeht, ist folgendes zu bedenken:

Mit der EU-Agrarpolitik übernehmen die Beitrittsländer ein System von produktionsbegrenzenden Maßnahmen wie z.B. Quoten, das die Entwicklung des Produktionspotenzials beschränkt.

Die seinerzeit zu beobachtenden deutlichen Preisunterschiede sind schon immer geringer geworden. Preisunterschiede sind im übrigen oft auch qualitätsbedingt. Deutliche Preissteigerungen entfallen damit als Produktionsanreiz (höhere Preise als in EU bei Eiern, Geflügelfleisch, Schweinefleisch und zum Teil Getreide). Dort wo noch nennenswerte Differenzen bestehen (Zucker, Milch, Rindfleisch) gibt es in der EU Quoten.

Alle in der jüngeren Vergangenheit vorgelegten Untersuchungen (z.B. die Studie der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission; des IAMO, Halle) kommen zu ähnlichen Ergebnissen:

In einem gemeinsamen Binnenmarkt könnte die Landwirtschaft in den MOEL wachsen und wettbewerbsfähig werden. Vor allem im Getreidebereich würden nennenswerte Produktionszuwächse erzielt. Aber auch der Milch- und Rindfleischsektor würde vom gemeinsamen Binnenmarkt profitieren. Für Produkte, die den europäischen Normen entsprechen, sind Preissteigerungen zu erwarten. Die Schweinefleischerzeugung würde zurück gehen, während die Ge-

flügelfleischproduktion mit der wachsenden Nachfrage Schritt halten könnte. Festzuhalten ist aus meiner Sicht, dass eine schnelle Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der tierischen Erzeugung mangels öffentlichen und privaten Kapitals nicht zu erwarten ist.

Insgesamt könnte vereinfachend folgender Trend erwartet werden: Die Erweiterung führt tendenziell zu einer Spezialisierung in der Landwirtschaft der EU: MOEL mit Schwerpunkt pflanzliche Erzeugung – EU 15 mit Schwerpunkt tierische Erzeugung.

Die Erweiterung wird aller Voraussicht nach nicht zu größeren Marktungleichgewichten führen: die zu erwartenden Weizenüberschüsse können voraussichtlich zu Weltmarktpreisen exportiert werden. Die vorgeschlagene Senkung des Getreideinterventionspreises erleichtert dies noch. Die Maisüberschüsse der MOEL werden von der EU-15 absorbiert. Bei Roggen und Hafer sieht die Kommission nur begrenzte Absatzmöglichkeiten auf dem Weltmarkt. Insofern würde sich unter heutigen Rahmenbedingungen jedenfalls bei Roggen das Problem, das wir schon heute in der EU-15 haben, noch wesentlich verschärfen. Allein der Beitritt Polens würde fast zu einer Verdoppelung der EU-Roggenproduktion führen. Es ist deshalb um so wichtiger, bei Roggen zu marktentlastenden Entscheidungen zu kommen. Der Kommissionsvorschlag zur Abschaffung der Intervention ohne Ausgleich geht uns allerdings zu weit. Hier sollte die Kommission noch einmal über Alternativen nachdenken.

Der Rindfleischmarkt der EU-25 lässt sich beherrschen, sofern es keine größeren Nachfrageverschiebungen gibt und auch auf dem Milchmarkt wird es bei restriktiver Quotenfestsetzung durch die Osterweiterung zu keinen größeren Störungen kommen.

Fazit: Die Erweiterung hat mittelfristig nur begrenzten Einfluss auf die EU-Agrarmärkte.

Zu den Chancen für die deutsche bzw. EU-Land- und Ernährungswirtschaft möchte ich folgendes anmerken:

Die mit den Beitrittskandidaten abgeschlossenen Europa-Abkommen sollen die Beitrittsländer auf den gemeinsamen Binnenmarkt vorbereiten. Im Rahmen dieser Abkommen wurde der Handel mit Agrar- und Ernährungsgütern schon weitgehend liberalisiert (ca. 70 % des Agrarhandels).

Derzeit wird im Rahmen der Europa-Abkommen über weitere Liberalisierungen, sogenannte "Doppel – Null – Lösungen" nicht nur bei Grundprodukten sondern auch bei Verarbeitungserzeugnissen (Nicht-Anhang I-Waren) beraten.

Mit dem Beitritt erhält die Agrar- und Ernährungswirtschaft freien Zugang auf einen Wachstumsmarkt mit rund 100 Mio. Verbrauchern. Experten gehen davon aus, dass die mit dem Beitritt verbundenen Wachstumsimpulse zu steigenden Einkommen der Verbraucher in den Beitrittsländern und damit zu höheren Ausgaben für Nahrungsmittel führen werden. Hiervon werden vor allem Anbieter höherwertiger Produkte profitieren.

Die deutsche Ernährungsindustrie nimmt weltweit im Hinblick auf Technologie, Know-How und Marketing eine Spitzenstellung ein. Für die Anbieter hochwertiger Veredelungsprodukte wie Fleischwaren und Molkereiprodukte wie Käse und Milchdesserts sind die Beitrittsländer daher interessante Absatzmärkte.

7 Fazit: Die 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).

Die größte Herausforderung für die Beitrittsländer ist der notwendige Umstrukturierungsprozess in der Land- und Ernährungswirtschaft. Dieser muss mit allem Nachdruck vorangetrie-

ben werden. Er sollte zum Beitritt möglichst weit vorangeschritten sein, damit die Beitrittsländer dem Wettbewerbsdruck innerhalb einer erweiterten EU gewachsen sind.

Das Kapitel „Landwirtschaft“ stellt insgesamt ein schwieriges Verhandlungskapitel dar. Trotz der derzeitigen Schwierigkeiten der EU-Mitgliedstaaten, eine einheitliche Position zu den Direktzahlungen zu finden, bin ich fest davon überzeugt, dass die Erweiterung nicht an der Agrarfrage scheitern oder durch sie verzögert wird.