

„EU-Osterweiterung“ und Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)
am Beispiel Polens:
Entwicklungen, Abhängigkeiten und Interdependenzen.
Eine Bestandsaufnahme

Thomas Kees

Inhaltsverzeichnis

Einblicke	3
1. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Grundlagen, Entwicklungen, Reformen ...	5
1.1 Grundzüge der GAP: Fundierung und rechtlicher Rahmen	5
1.2 Marktordnungen und Preissystem	5
1.3 Reformen und Reformansätze	6
2. Die polnische Landwirtschaft	9
2.1 Der ideelle Stellenwert der Landwirtschaft	9
2.2 Strukturveränderungen seit 1989	10
2.2.1 Der Umbau der Wirtschaft	10
2.2.2 Die Strukturreform der polnischen Landwirtschaft	11
3. Polen und die EG/EU	14
3.1 Annäherungen und Abschottungen	14
3.2 Die Beitrittsverhandlungen	15
3.2.1 Grundprobleme einer Übertragung der GAP	15
3.2.2 Forderungen und Positionen	16
Ausblicke	18
Literatur	21

Einblicke

Im Sommer des Jahres 2001 stellte die Handelsabteilung der Polnischen Botschaft in Berlin die Liste „10 Klischees über polnische Landwirtschaft, unmittelbar vor Polens EU-Beitritt“ in ihre Internetseite ein, um den „im Westen“ kursierenden Fehl- und Vorurteilen zu begegnen.¹ Tatsächlich hat der Begriff *polnische Landwirtschaft* in der aktuellen Diskussion einen ähnlich negativen Beiklang angenommen, wie er jahrhundertlang dem Ausdruck *Polnische Wirtschaft* anhaftete.² In den Medien nur selten ohne die Hinzufügung der Attribute „rückständig“ bzw. „kostenintensiv“ zur Sprache gebracht oder im Gegenteil in romantisierenden, mit schwermütiger Musik untermalten Land-und-Leute-Fernsehdokumentationen als Kulisse einer Zeitreise in das 19. Jahrhundert gebraucht, weckt die Erwähnung des polnischen Agrarwesens schwerlich die Assoziation eines modernen und effizient funktionierenden Landwirtschaftssystems.

In der Tat wirken der immens hohe Beschäftigungsanteil von 27% der Bevölkerung, die Unterschiede bei der Agrarquote und dem Anteil landwirtschaftlicher Erzeugnisse am Bruttoinlandsprodukt (BIP) an der Gesamtproduktion gegenüber dem EU-Durchschnitt (25% zu 5,7% bzw. 6,1 zu 2,5%) beinahe vormodern.³ Nimmt man jedoch in den Blick, daß die Zahl von 27% politisch instrumentalisiert und deutlich überhöht ist,⁴ die Agrarquote und der Anteil am BIP des EU-Mitglieds Griechenland mit 20% und 16% sich in vergleichbaren Regionen bewegen, entsteht ein für Polen weit freundlicheres Bild.⁵ Dieses Bild verdunkelt sich jedoch erneut, sobald

¹ Vgl. http://www.wirtschaft-polen.de/d/polen_eu/polnische_landwirtschaft-10.html. - Vgl. auch den von der *Stiftung Hilfsprogramme für Landwirtschaft* (Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, FAPA) im November 2000 veröffentlichten Beitrag *Stereotypes in the European Union concerning Polish agriculture*, http://www.fapa.com.pl/saepr/rap/stereotypy_en.pdf.

² Vgl. Hubert ORŁOWSKI: „Polnische Wirtschaft“. Zum deutschen Polendiskurs der Neuzeit. Wiesbaden 1996 [Studien der Forschungsstelle Ostmitteleuropa an der Universität Dortmund; 21].

³ Vgl. Paul J.J. WELFENS: *Economic aspects of the eastern enlargement of the European Union*. Köln 1999 [Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOIS); 7]. - Zahlen für 1995 bei Wolfgang QUAISSER: *Der Agrarsektor in der Transformation von Wirtschaftssystemen - Grundlegende Probleme und Implikationen für die Osterweiterung der EU*. In: Ekkehard BUCHHOFER und DERS. (Hrsg.): *Agrarwirtschaft und ländlicher Raum Ostmitteleuropas in der Transformation*. Marburg/Lahn 1998 [Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung; 7], S. 5f.

⁴ Die Beschäftigungsquote von 27% wird dabei von den Erweiterungskritikern wie dem spanischen Ministerpräsidenten José Aznar ebenso angeführt wie von polnischen Politikern selbst, die durch diese Überhöhung ihre Ausgangsposition in den Beitrittsverhandlungen zu verbessern glaubten. Bis zum Ende der neunziger Jahre geisterte die Zahl durch die Presse, mit teilweise reißerischen, angsteinflößenden Überschriften versehen. Vgl. Märkische Oderzeitung (MOZ), 4.11.1998: „Polen hat halb so viele Bauern wie die ganze EU“. Die Angabe wurde im Sommer 2000 modifiziert. Mittlerweile operieren polnische Politiker mit realistischeren Größenordnungen, und auch die EU-Kommission geht von einer Beschäftigungsquote von insgesamt 18% aus. Als Vollerwerbslandwirte gelten nur 8-9% der Gesamtbevölkerung (gegenüber noch 12% im Jahr 1996). Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 13.11.2000: „Polens größtes Sorgenkind ist die Landwirtschaft“. - Rheinischer Merkur, 10.11.2000: „Brüsseler Bauernopfer“. - Pressenachweise entstammen in der vorliegenden Untersuchung in aller Regel dem „Pressespiegel Polen“, einer vom *Initiativkreis Polen bei der Aktion Sühnezeichen* herausgegebenen monatlichen Presseauschnittssammlung aus ca. zwanzig deutschsprachigen Periodika.

⁵ Quaisser, *Agrarsektor*, S. 5f.

der Bruttowertschöpfungsanteil in Rechnung gestellt wird, der sich mit 7,6% im Hinblick auf den recht hohen Beschäftigungsanteil katastrophal ausnimmt.⁶

Das Aufgabenpaket, das Polen auf dem Weg in die Europäische Union (EU) in den 1990er Jahren zu bewältigen hatte, nahm durchaus gewaltige Ausmaße an. Es galt, die kleinbäuerliche Betriebsstruktur zu reformieren, allgemeine Strukturmaßnahmen umzusetzen, das Ausbildungssystem zu modernisieren sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einer modernen Agrarproduktion, v.a. durch den Aufbau des Kreditwesens zu schaffen. Neben den Reformen im institutionell-rechtlichen Bereich mußten darüber hinaus Vermarktungs- und Vertriebsstrukturen geschaffen werden, die in sozialistischer Zeit nur marginal ausgebildet worden waren.

Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist es, diesen Reformprozeß im Agrarsektor sowie die Anpassung an Strukturen der EU in ihren wichtigsten Stationen nachzuzeichnen. Nach einer kursorischen Schilderung der EG/EU-Landwirtschaftspolitik mit einem Schwerpunkt auf den Reformen und Reformansätzen der letzten Jahre steht die Um- und Neugestaltung der polnischen Landwirtschaft im Mittelpunkt der Arbeit. In einem dritten Kapitel werden die Beziehungen zwischen dem polnischen Reformstaat und der EU unter Einbeziehung der 1999 aufgenommenen Beitrittsverhandlungen einer eingehenderen Betrachtung unterzogen. Das Schlußkapitel *Ausblicke* beschäftigt sich mit dem Stand bzw. Verlauf dieser Verhandlungen, wobei auch mögliche Lösungen skizziert und die Erörterung allgemeinpolitischer Fragen - insbesondere die innenpolitische Vermittlung und Diskussion - vorgenommen werden soll.

⁶ Der Grund ist in der kosten- und arbeitsintensiven kleinbetrieblichen Struktur der polnischen Landwirtschaft zu suchen, die im weiteren Verlauf noch zur Sprache kommen wird. Vgl. Bernhard LAGEMANN: Die Osterweiterung der EU. Testfall für die Strukturreife der Beitrittskandidaten. Köln 1998 [Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOIS); 38], S. 27.

1. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Grundlagen, Entwicklungen, Reformen

1.1 Grundzüge der GAP: Fundierung und rechtlicher Rahmen

Die bereits im *EWG-Vertrag* festgelegte und angestrebte Entwicklung einer einheitlichen gemeinsamen Agrarpolitik gestaltete sich von Anbeginn an problematisch. Insbesondere die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen der beiden größten Partnerländer Frankreich und Deutschland erforderte große Anstrengungen bei der Strukturanpassung, die letztlich durch ein „Junktum zwischen der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes für industrielle und gewerbliche Güter einerseits und der gemeinsamen Agrarpolitik andererseits“⁷ sichergestellt wurden.

Die gemeinschaftliche Organisation von Landwirtschaft und Handel mit landwirtschaftlichen Produkten ist laut Art. 32 EGV inkorporierter Bestandteil des gemeinsamen Marktes. Artikel 33 legt die Ziele der GAP fest, deren schrittweise Entwicklung im Folgeartikel 34 näher definiert wird. Als Mittel dieser schrittweisen Entwicklung galt seit 1962 die Schaffung und Ausgestaltung gemeinsamer Marktordnungen, die 1964 durch die Einführung eines Systems gemeinsamer Preise ergänzt wurden. Insbesondere diese Einheitlichkeit der Agrarpreise wurde zunehmend zum zentralen Instrument des Marktordnungssystem im Agrarbereich.⁸ Als im Lauf der Jahre nur wenig modifizierte Grundzüge der Agrarpolitik lassen sich drei Kernelemente benennen:

- die Einheit des Marktes;
- die finanzielle Solidarität der Gemeinschaftsmitglieder, d.h. die Finanzierung der Agrarpolitik aus Mitteln der EG/EU;
- die Gemeinschaftspräferenz, d.h. ein Vorrang europäischer landwirtschaftlicher Produkte auf dem Binnenmarkt.⁹

1.2 Marktordnungen und Preissystem

Die von der EG bis zur Reform des Jahres 1992 realisierten 21 verschiedenen Marktordnungen lassen sich grob in drei Modelle unterteilen:

- Marktordnungen mit Preisstützung, d.h. Absatz- und Preisgarantie, die ca. 70% aller landwirtschaftlichen Erzeugnisse beinhalteten;
- Marktordnungen mit gemeinsamem Außenschutz, d.h. einem System von Einfuhrbeschränkungen durch Quoten oder Zölle, die zu einer künstlichen Verknappung des Warenangebots und mithin steigenden Preisen führten (ca. 25% der Produkte);

⁷ Elke THIEL: Die Europäische Union. München 1997⁵ [Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit / A; 49], S. 133.

⁸ Vgl. Werner WEIDENFELD und Wolfgang WESSELS (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn 2000⁷, S. 58f.

⁹ Vgl. Thiel, Europäische Union, S. 134. Die Gemeinschaftspräferenz wird dabei vornehmlich durch das Prinzip von Abschöpfungen und Erstattungen umgesetzt, da offen protektionistische Regularien angesichts der weitergehenden Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der GATT- und WTO-Verhandlungen nicht aufrechterhalten sind.

- Marktordnungen mit Direktbeihilfen, die aufgrund einer zoll- und abgabefreien Einfuhr bestimmter Warengruppen (z.B. Ölsaaten und Hülsenfrüchte) den EU-Erzeugern zugesprochen wurden. Auch Pauschalbeihilfen für regional bedeutende Produkte wie Baumwollsaaten, Hopfen etc. sind dieser Gruppe zuzurechnen.¹⁰

Das von der EG praktizierte, jährlich neu berechnete und festgelegte Preissystem umfaßte Richtpreise und die niedrigeren Garantiepreise, die von den eingerichteten Interventionsstellen in den Fällen ausgezahlt wurden, in denen Produkte nur zu einem niedrigeren Preis auf dem Markt zu verkaufen oder überhaupt nicht abzusetzen waren. Die Schwellenpreise dienten dem Außenschutz und bezeichneten den Mindestpreis für die Einfuhr landwirtschaftlicher Produkte. Die Finanzierung und Regelung dieser immer kostenintensiveren Markt- und Preisstützungsmechanismen erfolgt auf der Grundlage des eigens zu diesem Zweck eingerichteten *Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft* (EAGFL), dessen *Abteilung Ausrichtung* mit Strukturmaßnahmen befaßt ist, während Interventionskäufe in die Zuständigkeit der *Abteilung Garantie* fallen.¹¹

1.3 Reformen und Reformansätze

Die überregulierte und mit immensem Finanzaufwand¹² betriebene Agrarpolitik der EG führte zu Fehlentwicklungen, die in den siebziger Jahren meist mit den Schlagworten „Butterberge“ und „Milchseen“ versinnbildlicht wurden. Die durch massive Preisstützungen und Subventionen einsetzende Fehlallokation von Ressourcen, die staatlich geförderte Massenproduktion weit jenseits des Marktbedarfs und ein deutlicher Hang zum Protektionismus ergaben eine Agrarproduktion unter Verdrängung marktwirtschaftlicher Prinzipien, die durch immer weitersteigende Ausgaben zur Preisstützung und Lagerhaltung kaum mehr zu finanzieren war. In den achtziger Jahren erfolgten notwendigerweise erste Reformversuche, die sich nicht selten in der Aufstellung von Zielvorgaben erschöpften und später im Einzelfall häufig unterlaufen wurden, dennoch Prinzipien vorgaben, auf deren Grundlage eine bis in die jüngste Vergangenheit reichende Reorganisation der Agrarpolitik einsetzte. Die Reformphase der Jahre 1984 bis 1992 schuf folgende Neuerungen: eine Preisstabilisierung durch „Einfrieren“ der Preise und - als Zielvorstellung - deren Rückführung auf Weltmarktniveau, die Einführung einer Garantiemengenregelung zur Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit - und des Risikos - der Erzeuger (Quotenregelungen), die Begrenzung der Interventionsausgaben durch die Einführung eines festen

¹⁰ Vgl. Europa von A-Z, S. 60f. - Thiel, Europäische Union, S. 135. - Sehr kritisch dagegen: Walenty PO CZTA: Rolnictwo polskie a rolnictwo EWG. Studium komparatywne. Poznań 1994 [Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu. Rozprawy naukowe; 247], S. 23ff. Poczta stellt das System der EG-Marktordnungen in eine Reihe mit sozialistischen Agrarmodellen.

¹¹ Thiel, Europäische Union, S. 135. - Zum Preissystem (Zielpreise, Interventionspreise etc.) vgl auch Desmond DINAN: Ever closer union. An introduction to European integration. Houndsmills, Basingstoke - London 1999², S. 336.

¹² Der Agraretat machte recht bald einen Anteil von 50-70% des Gesamtetats der Gemeinschaft aus. Im Jahr 2001 belief sich die Gesamthöhe der Zuschüsse (Direktbeihilfen, Exportsubventionen, Interventionskäufe) pro Hektar Anbaufläche auf EUR 400. http://www.wirtschaft-polen.de/d/polen_eu/kosten_integration%20.html.

Steigerungsschlüssels¹³ sowie die Einführung von Stilligungsprämien und Vorruhestandsregelungen.¹⁴

Einen ersten, wenngleich bescheidenen Höhepunkt erreichten die Reformbestrebungen im Jahr 1992. Die maßgeblich von dem irischen Agrarkommissar Ray McSharry betriebene Reorganisation, der neben einer Einsicht in schlichte finanzielle und politische Notwendigkeiten¹⁵ auch sozialpolitische Erwägungen und ökologische Kriterien zugrunde lagen, blieb in ihren Ergebnissen jedoch hinter den weitergehenden Plänen des in seiner Heimat als wiedergeborener Oliver Cromwell verfeimten Kommissars zurück.¹⁶ Die einschneidendste Veränderung bestand in der Rückführung der Stützungspreise zugunsten eines Systems von Direktbeihilfen, die in manchen Bereichen - etwa Getreide und Ölsaaten - mit einer Verpflichtung zu Flächenstilllegungen verknüpft wurden, von der allerdings Kleinbetriebe ausgenommen blieben.¹⁷ Obwohl eine vollkommene Abkehr vom Prinzip der Preisgarantien politisch nicht hatte durchgesetzt werden können, nicht zuletzt um - vor allem gegenüber den Landwirten - die Schimäre einer marktwirtschaftlichen Organisation der Agrarproduktion aufrechtzuerhalten, stellte die *McSharry-Reform* dennoch durch die Einführung neuer Prinzipien einen Markstein in der Entwicklung der GAP dar. Führte sie auch zunächst zu einem Kostenanstieg, zeigten sich doch im weiteren Verlauf durch die mittels Direktbeihilfen und Flächenstilllegungen sinkende Produktion, schwindende Überschüsse und zurückgehende Lagerhaltungskosten positive Auswirkungen, zumal die von den Gegnern befürchtete Massenverelendung der Landbevölkerung ausblieb und deren Einkommensniveau im Gegenteil einen leichten Anstieg verzeichnete.¹⁸ Auch der mit den USA im November 1992 ausgehandelte *Blair-House-Kompromiß*, der als *Abkommen über Landwirtschaft* in der Uruguay-Runde des GATT am 1. Juni 1995 in Kraft gesetzt wurde, beendete nicht allein den Handelsstreit, sondern festigte mit den seitens der EG zugestandenen Selbstverpflichtungen in der Agrarpolitik die neue Richtung einer zunehmenden, wenngleich noch sehr verhaltenen Liberalisierung.¹⁹

¹³ Nach der im Februar 1988 beschlossenen Agrarleitlinie darf diese Steigerung nicht mehr als 74% der jährlichen Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft ausmachen.

¹⁴ Vgl. Thiel, Europäische Union, S. 139f.

¹⁵ Nicht zuletzt der schwelende Handelstreit mit den Vereinigten Staaten und die weltweit immer lauter werdende Kritik an der Marktabschottung der EG im Rahmen der angelaufenen *Uruguay-Runde* des *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) ließen ernsthafte Reformen zwingend geboten erscheinen.

¹⁶ Vgl. Dinan, *Ever closer union*, S. 342ff. - McSharry beabsichtigte insbesondere, der Entwicklung zu landwirtschaftlichen Agrarfabriken auf Kosten bäuerlicher Kleinbetriebe entgegenzusteuern.

¹⁷ Die Senkung der Interventionspreise wurde in einem Umgang von bis zu 33% (Getreide) vorgesehen, fiel aber in anderen Marktordnungen - etwa bei Fleisch mit 15% - bedeutend geringer aus. Im Hinblick auf die Stilllegung der Anbauflächen wurde eine Marge von 12-15% angestrebt. Vgl. Thiel, Europäische Union, S. 140.

¹⁸ Vgl. Dinan, *Ever closer union*, S. 342ff.

¹⁹ Die EG sicherte zu, die internen Preisstützungen um 20% gegenüber dem Stand der Jahre 1986-1988 abzubauen, Exporterstattungen um 36% und den Umfang subventionierter Ausfuhren um 21% zu reduzieren. Darüber hinaus sollten Importbelastungen um 36% zurückgeführt sowie alle Importabschöpfungen in Zölle umgewandelt werden. Außerdem wurde ein garantierter Agrarimportanteil von mindestens 5% des Verbrauchs festgeschrieben und der Umfang stillzulegender Anbauflächen auf mindestens 10% festgesetzt. Vgl. Thiel, Europäische Union, S. 141. - Vgl. Europa A-Z, S. 62.

Diese GATT-Vereinbarung wurde später von der *World Trade Organization* (WTO) übernommen. Grundsätzlich besteht sie aus drei Elementen:

Der nach der Implosion des sowjetisch dominierten *Ostblocks* in den 1990er Jahren einsetzende politische Systemwandel in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE-Staaten) brachte auch für die Landwirtschaftspolitik innerhalb der Europäischen Union einen neuen Reformschub. Galt es doch, angesichts des von einer Reihe dieser neuen Demokratien geäußerten Beitrittswillens sowohl die politischen Strukturen der prinzipiell erweiterungsbereiten Gemeinschaft dieser Aufgabe anzupassen als auch die Finanzierungsgrundlagen der *EU-Osterweiterung* sicherzustellen. Im Rahmen der avisierten *Agenda 2000*, einer Art Reform der Gemeinschaft an Haupt und Gliedern, wurden erstmals im Juli 1997 Vorschläge für eine Umstrukturierung der EU-Landwirtschaft präsentiert. Deren Hauptmerkmale bestanden in:

- Preisreduzierungen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit;
- der Verbesserung der Qualitätskontrolle und der Festlegung eines Mindestqualitätsstandards;
- der Schaffung einer stabilen Einkommensbasis der in der Landwirtschaft tätigen Personen;
- der Einführung und Erweiterung ökologischer Produktionsbedingungen und deren Einbeziehung in die Instrumentarien der GAP;
- der Erweiterung von Umschulungs- und Umstrukturierungselementen.²⁰

Gemessen an den ambitionierten Zielvorstellungen erbrachte der Berliner Gipfel der Union am 24./25. März 1999 ein extrem schwaches Ergebnis. Die Abkehr vom Preisstützungssystem hatte von der Bauernlobby verhindert werden können, die vereinbarten Preisreduzierungen fielen zu gering aus, um die erwarteten Kosten der Osterweiterung im Agrarbereich ausgleichen zu können. Merkmale einer Strukturreform fehlten fast gänzlich. Weiterhin setzte die Gemeinschaft auf die bisherigen Hauptinstrumentarien: (leicht reduzierte) Preisstützungen, Direktsubventionen, finanzielle Anreize zur Flächenstillegung.²¹ Neuerungen bestanden allenfalls in der Einführung ökologischer Kriterien bei der Bemessung einiger Direktsubventionen und der Verankerung von Nahrungsmittelsicherheit und Verbraucherschutz als einer Zielvorstellung.

Das größte Manko bestand allerdings darin, daß die Frage der vollen oder teilweisen Übertragung der GAP auf die Beitrittsländer nicht geklärt wurde. Dies sollte die anstehenden Beitrittsverhandlungen v.a. im Kapitel Landwirtschaft maßgeblich belasten.²²

-
1. Regelung der Binnenunterstützung (domestic support), die wiederum drei Kategorien zulässiger, allerdings allenfalls temporär einzusetzender Preisstützungsmaßnahmen aufführt;
 2. Limitierung der Exportsubventionen auf der Grundlage von Basiswerten und Budgetanteilen;
 3. Erweiterung des Marktzugangs, d.h. die Ansetzung einer festen Importquote und die Konvertierung aller Importbeschränkungen in Zölle. Vgl. Dinan, *Ever closer union*, S. 346.

²⁰ Vgl. Dinan, *Ever closer union*, S. 347.

²¹ Die einzelnen Preisfestsetzungen, Ausgleichszahlungen, Quoten, Prämien, Regelsätze der *Agenda 2000* in: Europa von A-Z, S. 62ff. und Claudia A. HEROK: Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und EU-Integration Polens. Auswirkungen auf landwirtschaftliche Produktion und Handel. Phil. Diss. Berlin 2000, S. 13.

²² Hervorzuheben ist allerdings, daß eine erweiterungsrelevante Vereinbarung hatte getroffen werden können: durch Heranführungsbeihilfen und strukturpolitische Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen des *PHARE-Programms* der Union sollte den MOE-Staaten eine Adaption der in der EU geltenden landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen erleichtert werden. Dies kam einer eindeutigen politischen Willenserklärung zur Osterweiterung seitens der EU gleich. Vgl. Herok, *Reform*, S. 13.

2. Die polnische Landwirtschaft

2.1 Der ideelle Stellenwert der Landwirtschaft

Abgesehen vom jugoslawischen Sonderfall war Polen der einzige sozialistische Staat in Europa mit privater Besitzstruktur in der Landwirtschaft. Nach dem Scheitern der unmittelbar nach Kriegsende einsetzenden Kollektivierungsversuche im *polnischen Frühling im Oktober* des Jahres 1956 war mithin privater bäuerlicher Grundbesitz und kleinbäuerliche Bewirtschaftung die Regel, doch konnten sich auch auf diesem Gebiet marktwirtschaftliche Produktionsmethoden angesichts der sozialistischen Makrostrukturen nicht herausbilden. Kurz: die Landwirtschaft war privat organisiert, produzierte jedoch hauptsächlich für den Eigenbedarf bzw. für die einer Mangelwirtschaft eigenen Unter-Tisch-Geschäfte. Versorgungsengpässe waren die Regel, die sich in politischen Krisenzeiten - wie etwas den achtziger Jahren - zu regelrechten Versorgungsnotständen entwickeln konnten.²³

Dennoch haftet in Polen der Landwirtschaft, dem freien Bauerntum, ein im westlichen Ausland häufig kaum verstandener oder bekannter eigener Wert an. In der Literatur verklärt,²⁴ in historischer Betrachtung als einer der Hauptgründe für die Wiedererstehung eines unabhängigen polnischen Staates nach dem Ersten Weltkrieg anerkannt,²⁵ als Schutz- und Trutzburg gegenüber dem von der *Sowjetkommune* eingeführten Staats- und Gesellschaftssystem glorifiziert, ist dem Landbesitz und der Landbewirtschaftung ein in Europa einzigartiger Freiheitsimpetus eigen.²⁶

Dieses romantisch-idyllisierenden Moments sind sich polnische Politiker durchaus bewußt und setzen es auch zur Außendarstellung ein: Polen als Staat, der sich nach 1989 dem Neuen, Modernen und der Marktwirtschaft geöffnet und zugewendet hat wie kaum ein anderes der

²³ Im Hinblick auf die Agrarstruktur haben sich im Verlauf der Jahre 1989 bis heute vergleichsweise wenige Änderungen vollzogen. 92% der Anbaufläche befinden sich in Privatbesitz, 6% werden von staatlichen Unternehmen bewirtschaftet, und 2% sind in der Hand von Genossenschaften oder Kooperativen. Der Anteil der Staatsbetriebe ist weiter rückläufig. Die Durchschnittsgröße der Privatbetriebe fällt allerdings mit ca. 6,5 ha. sehr gering aus. Vgl. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/e04106.htm>.

²⁴ Etwa in dem vierbändigen Roman *Die Bauern* (1904-1909) des polnischen Literaturnobelpreisträgers Władysław Stanisław Reymont oder dem programmatischen *Vorposten* (1866) von Bolesław Prus. Zur Bedeutung des Vorpostens vgl. Adam Krzemiński in DIE ZEIT 25/2001: Amerika ist nur ein Traum, http://www.zeit.de/2001/25/Politik/200125_amerika_ist_nur.html.

²⁵ Insbesondere das sich um das polnische Bauerntum im Großherzogtum/Provinz Posen bildende polnische Genossenschaftswesen und dessen Kampf mit der preußischen Bürokratie und der preußischen Ansiedlungskommission (für deutsche Siedler) gilt der polnischen Historiographie nach wie vor als Glanzstück polnischen Selbstbehauptungswillens.

²⁶ Michael Ludwig hat in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung diese Identitätsfragen geschildert, die in Polen von hoher politischer Relevanz sind: „Im Grunde haben Polens Bauern erst im Zweiten Weltkrieg, im Kampf und durch ihren Blutzoll, die politische Anerkennung als gleichberechtigte Bürger erfahren. Das Land, das sie nach dem Krieg erhielten, verteidigten sie mit großer Zähigkeit gegen die Zwangskollektivierung. Das flache Land wurde nicht nur zum Bollwerk privatwirtschaftlicher Grundsätze, sondern gewissermaßen auch zum Widerstandsnest, in dem sich das traditionelle Polentum gegen das Fremde, das Sowjetische, einigelte. Heute nun fällt es über die Maßen schwer, die Bauern im Namen einer abstrakten liberalen Wirtschaftsraison davon zu überzeugen, daß eigentlich viele ihre Höfe aufgeben müßten, an denen ihre Identität hängt“. FAZ, 5.2.1999: „Polens vernachlässigte Bauern“.

Reformländer, präsentierte auf der Weltausstellung *Expo* in Hannover einen Pavillon mit vier oder fünf Strohhütten, die einen mittelalterlichen Marktplatz umstanden.²⁷

2.2 Strukturveränderungen seit 1989

2.2.1 Der Umbau der Wirtschaft

Die polnische Gesellschaft wurde in der ersten Hälfte der 1990er Jahre mit völlig geänderten makroökonomischen Rahmenbedingungen konfrontiert, deren Umsetzung mit dem Namen des Finanzministers im Kabinett Mazowiecki, Leszek Balcerowicz,²⁸ untrennbar verknüpft ist. Des- sen *Schocktherapie* umfaßte vornehmlich folgende Komponenten:

- eine restriktive Geld- und Fiskalpolitik verbunden mit stabilitätspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Hyperinflation, die dem Land bald wieder die westlichen Finanzmärkte öffnete;
- eine weitgehende Liberalisierung der binnen- und außenwirtschaftlichen Grundlagen, v.a. eine Freigabe der Preise, ein Abbau der Handelsbeschränkungen und die Aufgabe des staatlichen Handelsmonopols;
- ein radikaler Subventionsabbau.²⁹

Die Konsequenzen waren unmittelbar zu spüren. Die befürchteten Versorgungsengpässe blieben aus, Qualität und Umfang des Nahrungs- sowie Konsumgüterangebots stiegen sprunghaft an, die Phänomene der Mangelgesellschaft (Schlangen, Rationierungen) verschwanden, und das Geld erlangte seine normale Zahlungsfunktion zurück. Die Schattenseite dieses „polnischen Wirtschaftswunders“ bestanden in explodierenden Arbeitslosenquoten, verstärkter Altersarmut, einem beinahe kollabierenden Gesundheitssystem und dem raschen Anwachsen des Stadt-Land-Gefälles. Die Liste der Fehlentwicklungen ließe sich fortführen - der die Kräfte des Marktes entfesselnde Staat war seinen sozialpolitischen Aufgaben zunächst nicht gewachsen.

Wie die übrige Wirtschaft hatte auch die polnische Landwirtschaft in dieser Phase dem mas- siven Zufluß ausländischer Produkte kaum etwas entgegenzusetzen,³⁰ und die Außenhandelsbi

²⁷ Zum Gesamtkontext vgl. die einleitenden Bemerkungen von Ekkehard BUCHHOFER: Der ländliche Raum Ostmitteleuropas im 20. Jahrhundert. In: DERS. und Wolfgang QUAISSER (Hrsg.): *Agrarwirtschaft und ländlicher Raum Ostmitteleuropas in der Transformation*. Marburg/Lahn 1998 [Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung; 7], S. 1-4.

²⁸ Balcerowicz übernahm später von Tadeusz Mazowiecki die Führung der *Unia Wolności* (UW), bekleidete im Kabinett Buzek erneut das Finanzressort und ist heute Präsident der Polnischen Nationalbank.

²⁹ Vgl. Wolfgang QUAISSER: Probleme des Agraraußenhandels und der EU-Integration der polnischen Landwirtschaft. In: Ekkehard BUCHHOFER und DERS. (Hrsg.): *Agrarwirtschaft und ländlicher Raum Ostmitteleuropas in der Transformation*. Marburg/Lahn 1998 [Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung; 7], S. 60ff. - Herok, Reform, S. 6. - Karen BROOKS, Avishay BRAVERMAN und Csaba CSAKI: Agriculture and the transition to the market. In: *Journal of economic perspectives* 5 (1991), Nr. 4, S. 149ff.

³⁰ Zur veränderten Konkurrenzsituation und den Schwierigkeiten der polnischen Landwirtschaft vgl. Andrzej KWIECIŃSKI und Wolfgang QUAISSER: Agricultural prices and subsidies in the transformation process of the Polish economy. In: *Economic Systems* 17 (1993), Nr. 2, S. 125-154.

Es darf dabei nicht übersehen werden, daß sich nicht nur der Wettbewerb verstärkt, sondern auch die Input-Preise drastisch erhöht hatten. Es fiel den polnischen Kleinbetrieben zunehmend schwer, angesichts der katastrophalen Preis-Kosten-Relationen, also ihrer schlechten Rentabilität, die Stellung auf dem Markt zu

lanz verschlechterte sich massiv.³¹ Die Politik reagierte wegen der Gefahr irreparabler Schäden und dauerhafter Verluste von Marktpositionen mit einer teilweisen Rücknahme der Liberalisierung. Die Jahre 1991 und 1992 waren geprägt von ad-hoc-Interventionen, Preisstützungen und der Verhängung befristeter Einfuhrbeschränkungen (Kontingente) bei bestimmten Produktgruppen.³² Erst 1994 setzte eine Konsolidierung ein, und es erfolgte der Übergang von einer sektoral orientierten Agrarpolitik zu einer „regional ausgerichtete[n] Politik der Entwicklung des ländlichen Raumes“. ³³ Bei der Wahl der Instrumente orientierte sich die polnische Landwirtschaftspolitik zunehmend an Richtlinien der GAP.

2.2.2 Die Strukturreform der polnischen Landwirtschaft

Trotz der erwähnten vornehmlich privaten Eigentumsstruktur auf dem Agrarsektor fehlten in Polen zu Beginn der 1990er wie in jedem postsozialistischen Land alle Merkmale einer marktwirtschaftlichen Landwirtschaftsorganisation. Vertriebs- und Vermarktungskanäle, Wettbewerbsstrukturen, ein modernes Kredit- und Genossenschaftswesen, Interessenorganisationen, Kammern und Verbände mußten quasi aus dem Nichts entstehen oder nach marktwirtschaftlichen Kriterien umgebaut werden. Die rege Gesetzgebungstätigkeit zur Schaffung privatkapitalistischer Wirtschaftsstrukturen in den frühen 1990er Jahren kann hier nicht nachgezeichnet werden. Für den Bereich Landwirtschaft waren aber folgende Marksteine von besonderer Bedeutung:

- die Gründung der *Agrarmarktbehörde* (*Agencja Rynku Rolnego, ARR*), die bereits im Jahr 1990 erfolgte und deren Tätigkeitsbereich durch Gesetz vom 16.2.2001 neu geregelt wurde. In sieben regionale Abteilungen unterteilt und von einem dem Ministerpräsidenten direkt unterstellten Vorsitzendem geführt, ist die Agentur zuständig für die Kontrolle und Regelung der Handelsmechanismen, überwacht insbesondere die Märkte für Getreide, Milch und Schweinefleisch, besitzt aber Prärogativen auch bei anderen Produktgruppen. Das Hauptinstrument für diese Regulierungs- und Steuerungsfunktion bilden Interventionskäufe und

behaupten, ohne unter den Produktionskosten anbieten zu müssen. Dieser Mißstand wurde noch dadurch verstärkt, daß in den ersten Jahren die Kundennachfrage bei den neuen, modern vermarkteten Westprodukten - zumindest im Bereich der verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnisse (z.B. Marmelade, Wurst, Käse) - weit höher ausfiel als bei den bekannten einheimischen. Mitte der 90er Jahre reagierte der polnische Handel darauf mit der „Produkt Polski“-Kampagne und appellierte damit an das nationale Bewußtsein der Verbraucher. Letzteres aber als reine Behelfsmaßnahme einer wenig entwickelten Volkswirtschaft anzusehen, wäre verfehlt: auch in Frankreich schmückt manchen Renault, Citroën oder Peugeot der massenhaft vertriebene Aufkleber „J'aime la France - je roule français“.

³¹ Die Außenhandelsbilanz ist seit 1992 negativ, bei allerdings gestiegenem Exportvolumen. Dazu beigetragen hat auch der Umstand, daß die traditionellen östlichen Aufnahmemärkte in den früheren 90er Jahren wegbrachen und der Ost-Export nach einer gewissen Erholung Mitte des Jahrzehnts infolge der Rußlandkrise des Jahres 1998 erneut kollabierte. Die Warenausfuhr nach Westen litt unter der Streichung von Exportsubventionen, den Einfuhrbeschränkungen der EG/EU und den teilweise noch vorhandenen Qualitätsproblemen. Vgl. OECD: *Agricultural politics, markets and trade*. In: *Transition economies*. Paris 1996, S. 128f. - Vgl. auch Quaisser, *Probleme des Agraraußenhandels*, S. 74.

³² Vgl. Herok, *Reform*, S. 6.

³³ Herok, *Reform*, S. 6.

-verkäufe sowie die Festlegung von Quoten, doch vergibt die Agentur auch Präferenzkredite. Aufgrund des bescheidenen Budgets konnten bislang Preisschwankungen zwar teilweise ausgeglichen, jedoch kein allgemeiner Preisanstieg geschaffen werden. Das *Gesetz für die Anwendung von Handelsmechanismen* von April 2001 weist auch die Kompetenzen für die Erteilung von Ex- und Importlizenzen im Rahmen der geltenden Quoten und Zollplafonds dieser Behörde zu;³⁴

- die Bildung der *Stiftung Hilfsprogramme für Landwirtschaft* (Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, FAPA) aufgrund des am 23. August 1991 zwischen der EG-Kommission und Polen unterzeichneten *Europa-Abkommens*. Im Rahmen des Hilfsprogramms für mittel- und osteuropäische Länder (PHARE) verwaltet, organisiert und koordiniert die dem Landwirtschaftsminister unterstehende Stiftung alle hieraus erwachsenden Aufgaben, insbesondere die erforderlichen Strukturanpassungen an die Marktwirtschaft (Förderung des Aufbaus einer institutionellen Infrastruktur, Eigentumsanpassungen, Effizienzsteigerungen). Neben Schulungs-, Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen zählen alle Fragen der generellen Angleichung der polnischen Landwirtschaft, der Agrar- und Nahrungsmittelindustrie sowie der veterinärmedizinischen Dienste an EG/EU-Standards zur Aufgabe der Stiftung. Auch die Förderung von Investitionen, etwa durch die Entwicklung eines Genossenschaftsbankwesens, fällt in ihren Zuständigkeitsbereich;³⁵
- die Einrichtung des *Amtes für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft* (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, AriMR) auf der Grundlage des Gesetzes vom 29.12.1993 (novelliert am 21.2.1997 und 16.2.2001). Direkt dem Ministerpräsidenten unterstellt, bestehen seine Aufgaben hauptsächlich in der Investitionsförderung, der Verbesserung der Agrarstruktur, der Arbeitsplatzförderung, der Entwicklung einer technischen Produktionsinfrastruktur, der Schulung (Agrarberatung, Agrarbildung, Verwaltungs-Know-how inkl. Rechnungswesen / EDV) und der Unterstützung von Versicherungsgesellschaften. Als Instrumente setzt das Amt auf Zuschüsse zu Bankkrediten, Kreditgarantien, Darlehen, die Direktfinanzierung von Infrastruktur- und die finanzielle Förderung von Ausbildungs- sowie Qualifizierungsmaßnahmen;³⁶
- die Schaffung von *Landwirtschaftskammern* (Izby rolnicze). Basierend auf dem Gesetz vom 14.12.1995 bilden die Kammern die wichtigste Selbstverwaltungsorganisation der Landwirte. Ihr Tätigkeitsbereich umfaßt die Abwicklung von Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, Hilfe bei der Umstrukturierung von Betrieben, die Rechtsberatung und die Er-

³⁴ Die Agentur finanziert sich neben Haushaltsmitteln auch aus seiner Wirtschaftstätigkeit entspringenden Einnahmen. Vgl. Herok, Reform, S. 48. - Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt vom 13.11.2001 (künftig: RB 2001), S. 59f., http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/pl_de.pdf.

³⁵ Vgl. <http://www.brh-gov-pl.or.at/monograf/plland05.htm>.

³⁶ Im Aufsichtsrat des Amtes befinden sich Vertreter aus Ministerien, Gewerkschaften, Berufsorganisationen und Genossenschaftsverbänden. In die Zuständigkeit dieses mit sechzehn regionalen Außenstellen im Land vertretenen Amtes fällt die Adaption der EAFGL-Strukturen und die Entscheidung über den Einsatz von EU-Unterstützungsmitteln, insbesondere im Rahmen des SAPARD-Programms. Dieses auf Maßnahmen zur Strukturentwicklung begrenzte und am 13. September 2000 vom Rat der Regierungschefs gebilligte Programm hat einen Gesamtumfang von 6 Mrd. EUR für alle Bewerberstaaten. FAZ, 14.9.2000: „Erster Erfolg für Polen“. - Vgl. RB 2001, S. 59-62. Zu den Aufgaben des Amtes vgl. <http://www.brh-gov-pl.or.at/monograf/plland05.htm>.

stellung von Marktanalysen und -prognosen. Die Bedeutung der Kammern ist unschwer aus dem Umstand zu erkennen, daß ihnen – sehr unüblich – Initiativrecht im Parlament eingeräumt wurde. Durch ihre Dachorganisation, den *Landesrat der Landwirtschaftskammern* (Krajowa Rada Izb Rolniczych, KRIR), der ein Anhörungsrecht bei Gesetzgebungsmaßnahmen im Agrarbereich besitzt, sind die Kammern bei Behörden vertreten.³⁷

Eine rege Gesetzgebungstätigkeit entfaltete der Sejm nach der offiziellen Aufnahme der Beitrittsverhandlungen im Dezember 1999 zu Beginn des Jahres 2000. Alle die Landwirtschaft betreffenden Gesetze standen im Zeichen einer Anpassung an Strukturen und normativen Rahmen der EU. In dem Gesetzespaket vom 21. Februar 2001 wurden die zentralen Fragen der Agrarpolitik neu oder erstmals geregelt,³⁸ und in das Veterinärsgesetz von September 2001 konnten bereits die aus der BSE- und MKS-Krise der Jahre 1999/2000 gewonnenen Erfahrungen einfließen.³⁹

Der *Regelmäßige Bericht* der EU-Kommission von November 2001 bescheinigt Polen demgemäß gute Fortschritte bei der Rechtsangleichung, der Adaption des institutionellen Rahmens und der Schaffung der notwendigen Kontrollmechanismen, die weitgehend abgeschlossen seien. Auch die gemeinsame Marktorganisation ist im wesentlichen gewährleistet, eine Reihe von Teilmärkten (Zucker, Obst, Gemüse) bereits geregelt. Im Bereich des Außenhandels sowie der Markt- und Preisüberwachung wurde ein rechtlicher Rahmen geschaffen und die Einrichtung der entsprechenden Kontrollinstitutionen vorbereitet. Das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes im Rahmen des SAPARD-Verfahrens wird zügig umgesetzt und dürfte v.a. auf der Grundlage der mittlerweile gesetzlich verankerten Vorruhestandsregelung bald erste Erfolge zeigen.⁴⁰

Die Rechtsangleichung auf den Gebieten Tierschutz und Tiertransportbestimmungen, Tierkennzeichnung, -registrierung und -verbringung ist dagegen mangelhaft.⁴¹ Von besonderem Gewicht ist die ungenügende Umsetzung des *Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems* (InVeKoS), das in den Zuständigkeitsbereich des AriMR fällt. Da eine moderne Agrarpolitik ohne die genaue Kenntnis der Produktionsbedingungen kaum umzusetzen ist, fällt die im *Regelmäßigen Bericht* an den hier herrschenden Mißständen geäußerte Kritik besonders deutlich aus: „Beträchtliche Anstrengungen zur Behebung dieser Mängel sind notwendig, um eine effiziente Anwendung der gemeinsamen Agrarpolitik gewährleisten zu können“⁴².

³⁷ Vgl. <http://www.brh-gov-pl.or.at/monograf/plland05.htm>.

³⁸ Das Paket besteht aus dem Gesetz über Hygienekontrolle, über die Agrarmarktbehörde, über das Amt für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft, über Ausrottung von Infektionskrankheiten, über die Verwaltung des Außenhandels mit Waren und Dienstleistungen. Verabschiedet wurde darüber hinaus ein Zollkodexgesetz. Alle Gesetze traten am 1. April 2001 in Kraft. Vgl. RB 2001, S. 59, Anm. 23.

³⁹ Das Gesetz sieht u.a. Veterinärkontrollen an den Grenzübergängen vor. In diesem Zusammenhang relevant ist auch das Gesetz über die Vermarktungsqualität von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln vom Dezember 2000, das im Jahr 2002 in Kraft trat. Es regelt die Qualitätsüberwachung, die Sicherung von Qualitätsnormen gemäß der geltenden EG-Richtlinien und die Einrichtung von Kontrollstellen, die der Aufsicht der Regionalbehörden, in der Regel also den Wojewoden, unterstellt wurden. Vgl. RB 2001, S. 62.

⁴⁰ Vgl. RB 2001, S. 63ff.

⁴¹ Auch der Mangel an Referenzlabors sowie das Fehlen von Notfall- und Katastrophenschutzplänen wird moniert. Darüber hinaus sei eine umfassende Lebensmittelsicherheitsstrategie noch nicht erkennbar. RB 2001, passim.

⁴² RB 2001, S. 63f. Außerdem äußert der Bericht „beträchtliche Vorbehalte bezüglich des Fortschritts in der praktischen Anwendung des InVeKoS“, ebd. S. 60. – Die Umsetzung des Systems erfolgt zunächst im Rahmen

3. Polen und die EG/EU

3.1 Annäherungen und Abschottungen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der EG und dem polnischen Reformstaat bildete das 1991/1992 ausgehandelte *Europa-Abkommen* (EA), dessen handelspolitischer Teil im März 1992 in Kraft trat. Dieses Abkommen stellte zwar nicht eine explizite Vorstufe zu dem bereits zu diesem Zeitpunkt diskutierten Beitritt Polens zur EG dar, ging allerdings in seinen Bestimmungen weit über eine rein handelspolitische Vereinbarung hinaus.⁴³ Für den Agrarsektor bedeutsam war der Umstand, daß im Gegensatz zum Handel mit Industrieprodukten keine Freihandelsvereinbarung abgeschlossen, sondern Handelsrestriktionen explizit beibehalten wurden. Diese Barrieren sollten zwar - so die Absichtserklärung - produktspezifisch abgebaut werden, doch beinhaltete das Abkommen auch die Möglichkeit, zur Regulierung der Märkte bestehende Hemmnisse zu verschärfen bzw. neue aufzubauen.⁴⁴

Die EG legte in der Folgezeit die Vereinbarungen recht restriktiv zum Nachteil Polens aus. Zu Beginn der 1990er Jahre war die polnische Landwirtschaft auf einigen Gebieten durchaus wettbewerbsfähig, konnte aber ihre Produktionsüberschüsse nicht in dem erwünschten Maß in die EG-Staaten exportieren.⁴⁵ Die Akkumulation von Partikularinteressen wirkte sich dabei für den polnischen Export besonders schädlich aus. Wehrten sich die EG-Südländer beispielsweise gegen einen ansteigenden Import von Obst und Gemüse, verhinderte Deutschland weitere Importzugeständnisse bei Rindfleisch und Rindfleischprodukten. In der Summe wurde der polnische Export so beinahe in allen Bereichen erschwert. Ein partieller Abbau der Handelshemmnisse seitens der EG erfolgte allerdings nach Anpassung des EA an das ab 1. Juli 1995 geltende WTO-Abkommen, in dem sich sowohl die Gemeinschaft als auch Polen verpflichtet hatten, den Importzugang zu verbessern, Exportsubventionen zu vermindern und mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen mittelfristig zu beseitigen.

Die Bestimmungen des WTO-Abkommens wirkten sich allerdings für die EG/EU und Polen durchaus unterschiedlich aus. Während für die EG/EU infolge ihres traditionell hohen Außen-

einer auf zwei Regionen beschränkten Pilotphase. Immerhin konnte durch die Verabschiedung des „Gesetzes über das Nationale Hof- und Viehregistriertssystem“ vom 25. Juli, das Staatspräsident Kwaśniewski am 27. September 2001 unterzeichnete, die rechtliche Grundlage für die Erstellung eines Hofkatasters und die Erarbeitung von landesweiten Viehbestandslisten geschaffen werden. Vgl. ebd.

⁴³ U.a. wurde die Entwicklung des politischen Dialogs postuliert und die technische sowie finanzielle Unterstützung der polnischen Reformbestrebungen im Rahmen des PHARE-Programms festgelegt. Vgl. Quaisser, Probleme des Agraraußenhandels, S. 59.

⁴⁴ Zwingend vorgesehen waren allerdings Konsultationen im Vorfeld der Verhängung entsprechender Maßnahmen. Vgl. Hans-Dieter KUSCHEL: Das Europa-Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen. In: Stephan BREITENBACH (Hrsg.): Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa (Loseblattsammlung). München 1996. - Zum Europa-Abkommen vgl. auch Hugo DICKE und Federico FODERS: Wirtschaftliche Auswirkungen einer EU-Integration auf die Mitgliedstaaten. Tübingen 2000 [Kieler Studien; 309], 41. - Vgl. Quaisser, Probleme des Agraraußenhandels, S. 59 und S. 70f.

⁴⁵ Polnische Agrarerzeugnisse weisen zwar nicht selten eine niedrigere Produktqualität als der EU-Durchschnitt auf, zeichnen sich aber durch weit günstigere Preise v.a. bei Warengruppen geringerer Verarbeitungsstufen aus. Vgl. Lagemann, Osterweiterung, S. 26.

schutzes im Agrarbereich eine stärkerer Liberalisierung erforderlich war,⁴⁶ hatte Polen die zugestandenen Schwellenwerte nicht erreicht. Da die verteilungspolitischen Spielräume in Polen stark begrenzt waren und sind, steigende Einkommensverluste der Bauernschaft und anwachsende Proteste der Landbevölkerung ein Gegensteuern aber erforderlich machten, setzte das Land in der Folgezeit verstärkt auf einen höheren, den Staatshaushalt nicht belastenden Außenhandelsschutz.⁴⁷ Die Tendenz zu verstärktem Dirigismus war Mitte der 1990er Jahre unverkennbar. Unverkennbar war aber auch der Umstand, daß sich Polen zur Stützung seines Agrarmarktes am Instrumentarium der GAP orientierte und somit geplant oder ungeplant strukturelle Berührungspunkte zur Landwirtschaftspolitik der EU schuf.⁴⁸

3.2 Die Beitrittsverhandlungen

3.2.1 Grundprobleme einer Übertragung der GAP

Es existieren kaum Argumente für eine uneingeschränkte Ausweitung der GAP-Strukturen auf die Agrarwirtschaft der Beitrittsländer. Im Gegenteil lassen sich gute Gründe dafür anführen, die gegen eine solche spiegelbildliche Übertragung sprechen:

- die Anwendung des vollen GAP-Instrumentariums aus Direktbeihilfen, Exportsubventionen, partiellen Preistützung etc. scheint kaum zu finanzieren, würde zumindest dem erklärten Ziel der EU-Kommission, den Agrarhaushalt spürbar zu senken, deutlich zuwiderlaufen;
- die Ausweitung der GAP wäre ordnungspolitisch bedenklich und würde die bislang herrschenden Verzerrungen marktwirtschaftlicher Prinzipien zementieren;
- die künstliche Stützung wirtschaftlich nicht lebensfähiger Betriebe, verbunden mit der nur mittelfristig wirksamen Arbeitsplatzsicherung für die Folgegeneration junger Landwirte verhindert eine offensive Arbeitsmarktpolitik gerade im ländlichen Raum und erschwert die notwendige Strukturreform. Ähnlich wie im (deutschen) Bergbau wären die späteren Folgekosten für Umschulungsmaßnahmen und Vorruhestandsregelungen immens;
- die Übertragung der GAP auf die MOE-Staaten ist mit deren bereits zu diesem Zeitpunkt geltenden WTO-Verpflichtungen nicht zu vereinbaren. Angesichts der zu erwartenden fortschreitenden Liberalisierungstendenzen im Rahmen kommender WTO-Verhandlungsrunden wäre dies ein falsches Signal seitens der EU und würde die Kritik an dem Protektionismus

⁴⁶ Allerdings nur auf einigen Gebieten wie etwa bei Getreide und Milchprodukten. Berechnungsgrundlage des WTO-Abkommens bildete der Zeitraum 1986-1988, der durch hohe Außenschutzraten bestimmt gewesen war. Deren Rückführung erfolgte also auf hohem Niveau - ein Umstand, der es der EG ermöglichte, die meisten Protektionsmechanismen beizubehalten. Vgl. Herok, Reform, S. 9.

⁴⁷ So hob Polen zur Hochzeit der Rußlandkrise im Sommer 1998 eine Reihe von Zöllen *ohne vorherige Konsultationen* auf den WTO-Satz an und verletzte damit das Europa-Abkommen.

⁴⁸ So etwa durch Einführung von Exportsubventionen oder die Regulierung einzelner Märkte. Die polnische Zuckermarktordnung etwa erinnert auch in Detailbestimmungen stark an entsprechende Regelungen der EU. Vgl. Kwieciński/Quaisser, Agricultural prices, S. 140.

Der Trend zu Stützungsmaßnahmen setzte Mitte des Jahrzehnts massiv ein. Lag der PSE-Wert, also der Anteil der Transferleistungen am Wert der gesamten Agrarproduktion, in den Jahren 1993-1995 im Mittel bei 20%, stieg er im Jahr 1996 sprunghaft auf 28% an. Vgl. OECD: Agricultural policies in OECD countries. Measurement of support and background information 1997. Paris 1997, S. 21-33.

der „Festung Europa“, auch und gerade gegenüber Importen aus Dritt-Welt- und Schwellenländern, stark anwachsen lassen.⁴⁹

3.2.2 Forderungen und Positionen

Kurz vor den Weihnachtsfeiertagen des Jahres 1999 überreichte Chefunterhändler Jan Kulakowski ein Agrardossier mit den Kerninhalten der polnischen Verhandlungsposition. Diese im Mai 2000 ergänzte Aufstellung umfaßte:

- die Forderung nach direkten Einkommensbeihilfen für polnische Landwirte analog der Regelungen in der EU;
- das Verlangen nach Übergangsfristen für den Warenaustausch nach dem Beitritt, d.h. die Ablehnung eines sofortigen Wegfalls aller Handelsbarrieren;⁵⁰
- den Anspruch auf 10 Mrd. EUR aus Mitteln der Agrar- und Regionalpolitik;⁵¹
- die Klassifizierung Polens als *Ziel 1-Fördergebiet* in der Regionalpolitik mit finanziellen Zuwendungen von ca. 6-7 Mrd. EUR;
- die Gewährung von vierzehn Übergangsfristen gegenüber Auflagen im Bereich der Umweltpolitik;
- Mittel zur Strukturförderung und Modernisierung von Molkereien, Schlachtbetrieben und anderen Unternehmen der Lebensmittelindustrie in Höhe von 6 Mrd. EUR für einen Zeitraum von drei Jahren;
- das Recht auf den Vertrieb landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die den EG-Qualitätsnormen nicht genügen, im eigenen Land.⁵²

Die in den folgenden Wochen und Monaten abgegebenen Stellungnahmen der Verhandlungspartner ließen recht schnell eine Zuspitzung auf das Problem der Direktsubventionen erkennen. Zwar ergab sich ein Dissens auch in der Frage der Schutzklauseln, nationalen Stützungsmaß-

⁴⁹ Zum letzten Punkt vgl. Claudia A. HEROK und Hermann LOTZE: Implications of an EU Eastern enlargement under a new Common Agricultural Policy. In: Journal of Policy Modeling 22 (2000), Nr. 6, S. 662f.

⁵⁰ Die sofortige Öffnung des Marktes wäre für Polen durchaus risikobehaftet; wie erwähnt weist das Land seit 1992 gegenüber der EU eine stark negative Handelsbilanz auf, wenn auch der polnische Export in Einzelbereichen unter den Abschottungstendenzen der EU zu leiden hatte. Das Dossier sieht folglich eine Schutzklausel bei Überflutung des Marktes mit einzelnen Produkten vor, wie sie Finnland, Schweden und Österreich eingeräumt wurde. Vgl. MOZ, 20.12.1999: „Nach dem geplanten EU-Beitritt will Polen keine Diskriminierung seiner Bauern zulassen“.

⁵¹ Die Summe entspricht einem Achtel des EU-Budgets aus dem Jahr 2000, das nach dem Beitritt der MOE-Staaten aufgrund der neuen Beitragszahler allerdings höher ausfallen würde. Von den zehn Mrd. EUR sollten drei Mrd. als Direktzahlungen an 600.000 landwirtschaftliche Betriebe aus einer Gesamtzahl von 2.000.000 aufgewendet werden.

⁵² FAZ, 16.5.2000: „Polen hat hohe Erwartungen an die EU“.

nahmen⁵³ und der geforderten Erzeugerquoten⁵⁴, doch wuchs sich der Streitpunkt *Direktsubventionen* zu einer Prestigeangelegenheit aus. Während die EU-Vertreter fiskalisch und rechtlich argumentierten,⁵⁵ erlangte diese Frage für die Vertreter aller MOE-Staaten recht bald einen anderen Stellenwert: es ging um den Nachweis politischer und rechtlicher Gleichrangigkeit.

Daß diese auch für die Vermittlung der Verhandlungserfolge in der Innenpolitik eminent wichtige Frage von EU-Verantwortlichen in ihrer Bedeutung erkannt wurde, bewies Kommissar Franz Fischler bereits nach dem Brüsseler Gespräch mit Jerzy Buzek im April 2000. Trotz der Beibehaltung inhaltlicher und rechtlicher Bedenken erteilte er einem Zwei-Klassen-System innerhalb der EU eine Absage und konzedierte, daß den Beitrittsländern nicht die Kontrollinstrumente und Richtlinien der GAP in ihrer gesamten Breite abverlangt werden könnten, ohne deren Bauern auch in den Genuß der Vorteile des Systems kommen zu lassen.⁵⁶

Die Verhandlungen im *Kapitel Landwirtschaft* sind noch nicht abgeschlossen und die Landwirtschaft somit einer der wenigen Bereiche, in denen noch keine Einigung erzielt werden konnte. Dieser Umstand und die Beobachtung, daß das Thema Landwirtschaftspolitik im Rahmen der Beitrittsverhandlungen in den Medien kaum mehr Erwähnung findet, lassen zähe und vermutlich zermürbende Verhandlungen vermuten. Mögliche Kompromißformeln und eine allgemeine Einschätzung der politischen Gesamtsituation sind Inhalt des folgenden Schlußkapitels *Ausblicke*.

⁵³ Agrarkommissar Fischler lehnte Schutzklauseln auch bei Marktstörungen ab und wandte sich gegen staatliche Beihilfen wie zinsverbilligte Agrarkredite, Düngemittelsubventionen oder Steuervergünstigungen, die allenfalls bei bereits laufenden Maßnahmen kurzfristig beibehalten werden könnten. FAZ, 28.3.2000: „Die EU-Beitrittskandidaten holen sich in Brüssel eine Abfuhr“.

⁵⁴ Die Quoten wurden seitens der EU als viel zu hoch veranschlagt angesehen, da sie etwa das Doppelte des tatsächlichen Produktionsvolumens ausmachten. Die MOE-Staaten argumentierten dagegen mit dem avisierten Produktionspotential, das weit höher läge als es die derzeitige Produktionsziffer der noch von jahrzehntelanger Planwirtschaft geschädigten Betriebe erkennen lasse.

⁵⁵ Die Verhandlungsposition der EU hebt zum einen auf die immensen Kosten ab, beharrt aber ebenfalls auf dem rechtlichen Standpunkt, daß die Einführung der Direktbeihilfen im Jahr 1992 als Kompensation für die Senkung der subventionierten Erzeugerpreise dienen sollte, ein Ausgleich, der polnischen Bauern mithin nicht zustünde. Polen begegnete diesem Argument mit dem Einwand, Direktsubventionen seien innerhalb der EU auch neugegründeten Betrieben gewährt worden und somit nicht als reine Kompensation anzusehen. MOZ, 20.12.1999: „Nach dem geplanten EU-Beitritt will Polen keine Diskriminierung seiner Bauern zulassen“.

⁵⁶ Rechtlich ist zu bedenken, daß die Direktbeihilfen im Rahmen der bereits angesprochenen Agrarleitlinie erfolgen müssen, die keine zusätzlichen Mittel vorsieht. Die Erhöhung der Gesamtmittel für die Jahre 2000- 2006 liegt nach einer Schätzung von Herok bei 46,94 Mrd. auf 59,02 Mrd. EUR. Vgl. Herok, Reform, S. 11. - Inhaltlich argumentierte Fischler mit dem Hinweis, die volle Übertragung der GAP zementiere die bestehende Agrarstruktur in Polen und verhindere nachhaltig die dringend gebotene Modernisierung der Landwirtschaft. Vgl. Neue Zürcher Zeitung (NZZ), 7.4.2000: „Polens Landwirtschaft bleibt brisantes Thema“.

Zum Zwei-Klassen-System vgl. auch Herok/Lotze: Implications, S. 662 sowie Ewa RABINOWICZ: EU enlargement and the Common Agricultural Policy. Findings compromise in a two-level repetitive game. In: International Politics 36 (1999), Nr. 3, S. 397-417. - Eine scharfe Kritik an einer möglichen Benachteiligung Polens auch bei Dorota CZYKIER-WIERZBA: Rolnictwo polskie a integracja z Unią Europejską. Gdańsk 1995 [Rozprawy i monografie].

Ausblicke

Die bisherigen Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft erfolgten ausnahmslos ohne eine grundlegende Reform der *Gemeinsamen Agrarpolitik*. So sehr sich die landwirtschaftlichen Struktur- und Produktionsbedingungen bzw. Produktgruppen etwa bei der *Süderweiterung* von den Gegebenheiten innerhalb der Mitgliedsstaaten unterschieden haben, kam es dennoch allenfalls zu einer leichten Modifikation des Systems unter Beibehaltung der Grundlagen und des Instrumentariums der GAP. Die Verschiedenartigkeit der Produktbasis hat dabei dieses Beharren durchaus erleichtert: wuchs die Gemeinschaft doch meist um Staaten, deren Erzeugnisse zuvor - zumindest teilweise - einer regen Nachfrage unterlagen und nun unschwer auf dem gemeinsamen Markt abgesetzt werden konnten. In der anstehenden Erweiterungsrunde hat sich dies geändert. Die Erzeugerbasis der MOE-Staaten umfaßt Warengruppen, deren Produktionsvolumen in den letzten Jahren und Jahrzehnten nur mühsam hat abgebaut werden können: Getreide und Ölsaaten, Fleisch- und Milcherzeugnisse etc. Diese Staaten verfügen über ein beträchtliches Entwicklungspotential, und die EU stand vor der Grundsatzfrage, ob sie zur Ausschöpfung dieses Potentials beitragen soll mit der Konsequenz, die ohnehin bestehenden Überschüsse zu erhöhen und der eigenen hoch subventionierten Landwirtschaft weitere Binnenkonkurrenz erwachsen zu lassen.

Die Grundsatzfrage des Beitritts der MOE-Staaten ist entschieden, ein Scheitern der Verhandlungen wegen des verheerenden politischen Schadens nicht zu erwarten, wenn auch über den Zeitplan noch unterschiedliche Vorstellungen bestehen. Das schwierige Kapitel Landwirtschaft jedoch wird die Beitrittsverhandlungen weiterhin belasten und das Verhandlungsende hinauszögern. Eine zweite Schocktherapie nach der schwierigen Umbauphase zu Beginn der 1990er Jahre hat Polen dabei nicht zu befürchten. Zwar lassen die weiteren WTO-Verhandlungsrunden eine zunehmende Liberalisierung der Landwirtschaftspolitik vermuten, doch ist angesichts der mageren Ergebnisse der *Agenda 2000* als sicher anzunehmen, daß auch die kommenden Vereinbarungen sich in den bisherigen Bahnen bewegen werden: Abbau von Einfuhrzöllen, Erhöhung zugestander Import-Quoten, Senkung der Preisinterventionen verbunden mit einer Erhöhung der Direktzahlungen.⁵⁷ Den MOE-Staaten wird nach deren Beitritt besonders letzteres nicht langfristig versagt werden können - das bereits angesprochene Zwei-Klassen-System wäre diskriminierend und stellt keine Option dar. Die *unmittelbare* eins-zu-eins-Übertragung der GAP auf die MOE-Staaten scheidet jedoch schon deshalb aus, weil die für die EU geltenden Bestimmungen die WTO-Verpflichtungen der Beitrittsstaaten verletzen würden.

Mittelfristig sind allerdings andere Lösungen denkbar und wahrscheinlich, insbesondere in der besonders heiklen Frage der Direktsubventionen. Auf einem nicht oder nur bruchstückhaft

⁵⁷ Eine weitergehende oder vollständige Liberalisierung der Agrarpolitik, wie von Vertretern der neoklassischen Ökonomie immer wieder gefordert, wird sicherlich nicht eintreten. Zwar stünden den starken Verlusten an Produzentenrente höhere Gewinne an Konsumentenrente und positive Budgeteffekte gegenüber, die eine deutliche Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt erwarten ließen. Claudia Herok stellt in ihrer jüngst erschienenen Berliner Dissertation eine Fülle von Simulationsberechnungen an, die dies belegen. Unter Berücksichtigung politökonomischer Faktoren stellt sich diese Rechnung jedoch anders dar: die zwangsläufig eintretenden sozialen Verwerfungen hätten gerade in Polen massive Bauernproteste und politische Instabilität zur Folge. Vgl. Herok, *Reform*, passim, besonders S. 79f. und S. 91.

reformierten Markt würden diese Zahlungen in der Tat unheilvolle Zustände zementieren und sich letztlich zu Lasten der polnischen Erzeuger auswirken. Sinnvoll scheint dagegen die Verknüpfung solcher Zahlungen mit Strukturmaßnahmen, die eine spätere direkte Alimentierung dann noch bestehender Betriebe erlauben würden, d.h. die umfassende Finanzierung von Frührenten, Flächenstillegungsprogrammen, Schulungs- und Umschulungsmaßnahmen, Betriebszusammenlegungen etc. Entscheidend ist dabei, daß die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel zumindest einen Umfang annehmen, der den von Polen geforderten Direktzahlungsleistungen etwa entspricht. Die nach den Septemberwahlen 2001 ins Amt gekommene Regierung Miller benötigt positive Verhandlungsergebnisse, um der sich unter der Führung Andrzej Leppers radikalierenden Bauernschaft gegenüber Erfolge vorweisen zu können.⁵⁸

Ungeachtet aller fiskalischen und rechtlichen Bedenken⁵⁹ hätte dieser Kompromiß einiges für sich. Trotz aller Strukturmaßnahmen und des damit partiell geförderten Strukturwandels in der polnischen Landwirtschaft trug die Agrarpolitik der neunziger Jahre immer auch Züge einer von Gabriele Lesser beklagten „Flickschusterei“. ⁶⁰ 40% der jährlichen Einkommenssteuer wurden zur Abwendung angekündigter oder zur Beendigung stattfindender Proteste bzw. zur Behebung der ärgsten Not für kurzfristig wirksame Abhilfemaßnahmen aufgewendet, langfristig wirksamere Strukturprogramme dagegen nur zaghafte umgesetzt. Da seit 1989 jede Regierung in den Parlamentswahlen nicht nur abgewählt, sondern gleichsam abgestraft wurde,⁶¹ müßte eine solche Politik, die auch die Schließung von Höfen umfassen und daher entsprechend unpopulär wäre, von Seiten der EU sekundiert und subventioniert werden, ohne dabei den Eindruck von Fremdbestimmung aufkommen zu lassen. Erste Äußerungen Fischlers im April 2001 weisen in diese Richtung. Als möglicher Kompromiß zeichnet sich ab, daß den Beitrittsstaaten Fördergelder unter Auflagen zuerkannt werden, die teilweise als Direktsubventionen an die Bauern weitergeleitet, zu einem größeren Teil aber als Strukturbeihilfen im Rahmen von Regionalfonds verwendet werden müssen.⁶²

⁵⁸ Andrzej Lepper, ein früherer Angehöriger der kommunistischen Nomenklatur, scheiterte Mitte der 1990er Jahre mit seinem Versuch, sich als Großlandwirt selbständig zu machen. Nach der Zwangsversteigerung seines Hofes gründete er eine Bauernpartei mit dem programmatischen Namen „Samoobrona“ (Selbstverteidigung) und betätigt sich als eine Art „Bauernfänger“ im Geiste Florian Geyers. Mehrfach wegen Politiker-Beleidigung angeklagt und verurteilt, genießt er mittlerweile als Abgeordneter Immunität. Seine populistische, militant EU-kritische und xenophobe Partei erreichte in den Sejm-Wahlen von September 2001 mit ca. 10% der Stimmen einen bedeutenden Erfolg, der v.a. zu Lasten der klassischen Bauernparteien Bauern-Solidarność und Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL) ging. Besonders die mit den Sozialdemokraten koalierende PSL benötigt also vorzeigbare Ergebnisse in der Landwirtschaftspolitik, um ihre noch bestehende Stammwählerschaft nicht in das Lager Leppers zu treiben. Lepper organisierte auch die massiven Bauernproteste, die zu Beginn des Jahres 1999 durch Blockierung von ca. 200 Landstraßen und Grenzübergängen in Westpolen das Land teilweise lahmlegten. Die Protestler führten dabei Transparente mit sich, auf denen unter anderem zu lesen stand „Buzek na wózek“ (Buzek auf den Wagen [zum Galgen]). Vgl. Mitteldeutsche Zeitung (MZ), 4.2.1999: „Bauern bangen um die Existenz. Nach der Rußlandkrise brach der Absatz ein“. - FAZ, 5.2.1999: „Polens vernachlässigte Bauern“.

⁵⁹ V.a. aufgrund der Agrarleitlinie und des fehlenden Rechtsanspruchs auf Direktzahlungen.

⁶⁰ die tageszeitung (taz), 4.2.1999: „Schweinepest und kein Ende“.

⁶¹ Etwa die Solidarność, die im September 2001 quasi vaporisiert wurde. Es ist kaum davon auszugehen, daß sich die Partei von dem Wahldesaster erholen wird.

⁶² FAZ, 14.1.2000: „Kommissar Fischler: Ost-Erweiterung wird teurer als erwartet“. - NZZ, 7.4.2000: „Polens Landwirtschaft bleibt brisantes Thema“. - Vgl. auch Quaisser, Probleme des Agraraußenhandels, S. 81.

Ein letzter Punkt verdient Erwähnung. Nach BSE- und MKS-Krise sind *Verbraucherschutz* und *Produktsicherheit*, der *Umbau der Landwirtschaft* und *naturnahe Bewirtschaftung* Schlagworte der Vertreter einer sich problembewußt gebenden Agrarpolitik vom Schlage Renate Kü-nasts geworden. Die polnische Landwirtschaft besitzt hier, ungeachtet oder gerade aufgrund der oft beklagten Strukturdefizite, einen klaren Standortvorteil. Agrarfabriken und industriell geführte Mastbetriebe gibt es kaum, die frühere Knappheit an chemischen Produktionsmittel hatte auch zur Folge, daß von nitrat- und phosphatverseuchten Böden bzw. einer Generationen überdauernden Belastung der (Futter-)Anbauflächen mit Herbiziden und Pestiziden nicht die Rede sein kann.⁶³ In der Agenda 2000 wurde ein nach ökologischen Kriterien wirtschaftender Landbau als besonders förderungswürdig anerkannt. Die Aus- und Umgestaltung der polnischen Landwirtschaft nach diesen Methoden wäre mithin mit den Instrumenten der GAP nicht nur vereinbar, sondern könnte auf der Grundlage dieser Richtlinien erfolgen. Ökologische Produkte werden sicherlich nur einen Teil des Absatzes ausmachen. Der Umbau ist zudem kostenintensiv, erfordert Mittel zur Anschubfinanzierung, zur Schaffung neuer Vertriebsstrukturen abseits vorhandener Lieferwege, für Werbekampagnen und zur Erschließung neuer Märkte. Dennoch besteht die Hoffnung, daß gerade polnische Landwirte diese Chance erkennen, ihren Standortvorteil nutzen und Erzeugnisse mit dem „Produkt Polski“-Signet sich in absehbarer Zeit nicht nur auf der nationalen Woge den heimischen Markt erobern, sondern auch im Ausland einen neuen Stellenwert erlangen: der polnische Herkunftsnachweis als Beleg naturnahen Anbaus und hoher Produktqualität.

Nachtrag Februar 2002

Kurz nach Fertigstellung der vorliegenden Untersuchung hat am 30. Januar 2002 die EU-Kommission ihre Vorschläge für eine Übertragung der GAP auf die Beitrittsländer präsentiert. Erwartungsgemäß zeichnet sich eine Abkehr von der strikten Verweigerungshaltung in der Frage der Direktsubventionen ab, die nunmehr schrittweise auch den neuen Mitgliedern zugute kommen sollen. Im einzelnen umfaßt das Vorschlagspaket folgende Positionen:

- Direktzahlungen sollen nach einem Stufensystem eingeführt werden, das im Jahr 2004 mit 25% einsetzt und bis zum Jahr 2013 auf volle 100% der Hilfszahlungen gesteigert wird;⁶⁴
- die *Marktmaßnahmen*, d.h. die klassischen Agrarsubventionen über Interventionsmechanismen, gelten in den Beitrittsländern vom Zeitpunkt des Beitritts an. Als Referenzzeitraum für die Produktionsquote wurden die Jahre 1995-1999 angesetzt;

⁶³ Verfehlt wäre es allerdings, Polen als „Ökoparadies“ darzustellen. In vielen Regionen, besonders im oberschlesischen Bergbaurevier, bestehen nach wie vor massive Umweltprobleme. Allein der Umstand, daß sich Polen in den Beitrittsverhandlungen vierzehn Übergangsfristen bis zur Inkraftsetzung aller Naturschutzbestimmungen der EU ausbedungen hat, läßt das Ausmaß der Probleme erahnen. Details bei Olaf KÜHNE: *Umweltpolitik im Transformationsprozeß - das Beispiel Polen. Eine Bestandsaufnahme hinsichtlich des bevorstehenden EU-Beitritts*. In: *Osteuropa* 51 (2001), Nr. 8, S. 889-909.

⁶⁴ Im ersten Jahr würden ca. 15 EUR/ha gegenüber den in der EU-15 gezahlten 63 EUR/ha aufgewendet werden.

- im Bereich *Ländliche Entwicklung* erhalten die Beitrittsländer einen 50% höheren Unterstützungssatz als die Mitgliedsstaaten der EU-15;
- im Rahmen der Strukturpolitik werden die Subventionen innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren auf die volle Höhe des Satzes der Altmitglieder angehoben, wobei ein Drittel der Summe aus dem für Umwelt- und Infrastrukturprojekte reservierten Kohäsionsfonds aufgebracht werden soll.⁶⁵

Die Kommission plant somit, das System der Direktzahlungen auf die Beitrittsländer auszuweiten, ohne den in Berlin verabredeten Finanzrahmen für die Erweiterung zu sprengen. Aufgrund des Umstandes, daß in der *Agenda 2000* 42,6 Mrd. EUR zur Finanzierung des für 2002 erwarteten Beitritts von sechs der Reformstaaten vorgesehen wurden, nunmehr aber von einer Erweiterung um zehn Neumitglieder erst im Jahr 2004 ausgegangen wird, wäre die Umsetzung dieses Vorschlages durch Haushaltsumschichtungen und das sogenannte *phasing* kostenneutral und haushaltsrechtlich unbedenklich.

Die Reaktionen in Polen fielen uneinheitlich aus. Zwar warnte der polnische Landwirtschaftsminister Jarosław Kalinowski (PSL) erneut vor einer *Mitgliedschaft zweiter Klasse* und monierte, daß die auch die nationalen Haushalte belastende Ausweitung der Infrastrukturmaßnahmen einer Renationalisierung der Agrarpolitik gleichkäme, doch wächst in Polen das Bewußtsein von den Chancen, die der neue Kommissionsvorschlag bietet. Die strikte Verweigerung der Direktsubventionen wurde aufgegeben, die Mittel für Infrastrukturmaßnahmen, ländliche Entwicklung und Regionalförderung dagegen ausgeweitet. Selbst die konservative Warschauer Zeitung *Rzeczpospolita* kommt zu dem Schluß: „Die Annahme des Kommissionsvorschlages wäre vernünftig. Scharfe Rhetorik an die Adresse der Union kann sich als gefährlich für die Ergebnisse des polnischen Referendums im kommenden Jahr erweisen. Es ist Zeit, sich daran zu gewöhnen, daß die europäische Integration dank schwieriger Kompromisse vorankommt“.⁶⁶

Es ist davon auszugehen, daß das Kommissionspapier den Weg zu einer künftigen Übereinkunft vorzeichnet. Mögen sich noch Abweichungen im Detail ergeben, einige Prozent Aufschlag in der Frage der Direktsubventionen oder eine gewisse Straffung des Zeitraums bis zur Erreichung der vollen Subventionshöhe von den Beitrittsstaaten ausgehandelt werden können, so steckt das Papier doch den Rahmen des Möglichen ab: die schrittweise Anpassung der Direktsubventionen bei gleichzeitiger Ausweitung der Maßnahmen zur dringend gebotenen Strukturförderung.

⁶⁵ NZZ, 31.1.2002: „EU-Ringen um Kosten der Erweiterung eingeläutet“. - Vgl. auch Stuttgarter Zeitung, 31.1.2002. „Die EU-Erweiterung bekommt ein Gesicht“.

⁶⁶ taz, 1.2.2002: „Kommt die EU-Agrarreform?“ - Der *Dziennik Krakowski* führt Stimmen aus allen politischen Parteien auf. Die Stellungnahmen der Vertreter von Regierungsparteien (Józef Oleksy (Sozialdemokraten (SLD)), Marek Sawicki (PSL)) lassen dabei neben spürbarer Kritik und Unzufriedenheit auch die Taktik erkennen, in kommenden Verhandlungsrunden auf Grundlage der Kommissionspläne Detailverbesserungen zu erreichen. Die Äußerungen aus dem Lager der rechten Opposition sind dagegen strikt ablehnend (Andrzej Lepper (Samoobrona), Michał Kamiński (Prawo i sprawiedliwość)). Vgl. *Dziennik Krakowski*, 1.2.2002: „„Szciodra Unia““.

Literatur

- BROOKS, Karen, Avishay BRAVERMAN und Csaba CSAKI: Agriculture and the transition to the market. In: *Journal of economic perspectives* 5 (1991), Nr. 4, S. 149ff.
- BUCHHOFER, Ekkehard: Der ländliche Raum Ostmitteleuropas im 20. Jahrhundert. In: DERS. und Wolfgang QUAISSER (Hrsg.): *Agrarwirtschaft und ländlicher Raum Ostmitteleuropas in der Transformation*. Marburg/Lahn 1998, S. 1-4 [Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung; 7]
- CZYKIER-WIERZBA, Dorota: *Rolnictwo polskie a integracja z Unią Europejską*. Gdańsk 1995 [Rozprawy i monografie]
- DICKE, Hugo: *The envisaged accession of Poland to the EC and its implications for the common agricultural policy of the EC*. Kiel 1995 [Kieler Arbeitspapiere; 684]
- DERS. und Federico FODERS: *Wirtschaftliche Auswirkungen einer EU-Integration auf die Mitgliedstaaten*. Tübingen 2000 [Kieler Studien; 309]
- Die Entwicklung der Landwirtschaft in Mitteleuropa und mögliche Folgen für die Agrarpolitik in der EU. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Bonn 1997 [Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten / A; 458]
- DINAN, Desmond: *Ever closer union. An introduction to European integration*. Houndsmills, Basingstoke - London 1999²
- GRANT, Wyn: *The limits of Common Agricultural Policy reform and the option of denationalization*. In: *Journal of European Public Policy* 2 (1995), Nr. 1, S. 1-18
- HEROK, Claudia A.: *Reform der gemeinsamen Agrarpolitik und EU-Integration Polens. Auswirkungen auf landwirtschaftliche Produktion und Handel*. Phil. Diss. Berlin 2000.
- HEROK, Claudia A. und Hermann LOTZE: *Implications of an EU Eastern enlargement under a new Common Agricultural Policy*. In: *Journal of Policy Modeling* 22 (2000), Nr. 6, S. 661-690
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): *Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt vom 13.11.2001*, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/pl_de.pdf.
- KOZUCH, Barbara (Hrsg.): *Ekonomika i polityka rolna w procesie transformowania gospodarki*. Białystok 1996
- KÜHNE, Olaf: *Umweltpolitik im Transformationsprozeß - das Beispiel Polen. Eine Bestandsaufnahme hinsichtlich des bevorstehenden EU-Beitritts*. In: *Osteuropa* 51 (2001), Nr. 8, S. 889-909.
- KUSCHEL, Hans-Dieter: *Das Europa-Abkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen*. In: Stephan BREITENBACH (Hrsg.): *Handbuch Wirtschaft und Recht in Osteuropa (Loseblattsammlung)*. München 1996
- KWIECIŃSKI, Andrzej und Wolfgang QUAISSER: *Agricultural prices and subsidies in the transformation process of the Polish economy*. In: *Economic Systems* 17 (1993), Nr. 2, S. 125-154.
- LAGEMANN, Bernhard: *Die Osterweiterung der EU. Testfall für die Strukturreife der Beitrittskandidaten*. Köln 1998 [Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOIS); 38]

- LATOSZEK, Ewa: The EU's common commercial policy and its post-entry implications for Poland's trade. In: Polish Quarterly of International Affairs 8 (1999), Nr. 3, S. 5-24
- OECD: Agricultural policies in OECD countries. Measurement of support and background information 1997. Paris 1997, S. 21-33
- OECD: Agricultural politics, markets and trade. In: Transition economies. Paris 1996, S. 128-129
- ORŁOWSKI, Hubert: „Polnische Wirtschaft“. Zum deutschen Polendiskurs der Neuzeit. Wiesbaden 1996 [Studien der Forschungsstelle Ostmitteleuropa an der Universität Dortmund; 21]
- POCZTA, Walenty: Rolnictwo polskie a rolnictwo EWG. Studium komparatywne. Poznań 1994 [Roczniki Akademii Rolniczej w Poznaniu. Rozprawy naukowe; 247]
- QUAISSER, Wolfgang: Der Agrarsektor in der Transformation von Wirtschaftssystemen - Grundlegende Probleme und Implikationen für die Osterweiterung der EU. In: Ekkehard BUCHHOFER und DERS. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und ländlicher Raum Ostmitteleuropas in der Transformation. Marburg/Lahn 1998, S. 5-33 [Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung; 7]
- DERS.: Probleme des Agraraußenhandels und der EU-Integration der polnischen Landwirtschaft. In: Ekkehard BUCHHOFER und DERS. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und ländlicher Raum Ostmitteleuropas in der Transformation. Marburg/Lahn 1998, S. 59-84 [Tagungen zur Ostmitteleuropa-Forschung; 7]
- RABINOWICZ, Ewa: EU enlargement and the Common Agricultural Policy. Findings compromise in a two-level repetitive game. In: International Politics 36 (1999), Nr. 3, S. 397-417
- SZCZERBIAK, Aleks: Polish public opinion. Explaining declining support for EU membership. In: Journal of Common Market Studies 39 (2001), Nr. 1, S. 105-122
- Stiftung Hilfsprogramme für Landwirtschaft (Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, FAPA) (Hrsg.): Stereotypes in der European Union concerning Polish agriculture, http://www.fapa.com.pl/saepr/rap/stereotypy_en.pdf
- THIEL, Elke: Die Europäische Union. München 1997⁵ [Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit / A; 49]
- WEIDENFELD, Werner und Wolfgang WESSELS (Hrsg.): Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration. Bonn 2000⁷
- WELFENS, Paul J.J.: Economic aspects of the eastern enlargement of the European Union. Köln 1999 [Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOIS); 7]