

Erweiterung der EU – Anpassungserfordernisse und Anpassungshilfen für den agrarischen Raum der Beitrittsländer

Günter Verheugen, Mitglied der Europäischen Kommission

Die Erweiterung der EU um zehn neue Mitgliedstaaten wird zum 1. Mai 2004 Wirklichkeit. Mit ihr lassen wir die europäische Teilung, die Jalta und Potsdam besiegelten, endgültig hinter uns. Wir erreichen mit diesem Erweiterungsschritt, dem in wenigen Jahren die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens folgen werden, ein Maß an europäischer Einheit, wie es so niemals zuvor bestand. Die Bundesrepublik Deutschland wird nur noch von befreundeten Staaten umgeben sein.

Die Erweiterung folgt strategischen Notwendigkeiten. Sie ist ein dauerhafter Friedensschluss von inzwischen 25 Staaten, in der Erkenntnis, dass Frieden, Sicherheit und damit auch Wohlstand nur in einem geeinten Europa verlässlich gesichert bleiben.

Die Chance dazu eröffneten die demokratischen Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa. Damit sie jedoch gelingen konnte, mussten die Menschen dieser Länder schwierigste Reformen durchführen - sie mussten ihre Gesellschaften grundlegend umbauen, demokratische und rechtsstaatliche Strukturen buchstäblich aus dem Nichts entwickeln, eine moderne Gesetzgebung schaffen, die das EU-Recht vollständig respektiert und den Sprung in die Marktwirtschaft schaffen. Diese Aufgabe haben sie in relativ kurzer Zeit bewältigt und weitgehend aus eigener Kraft.

Selbstverständlich liegen aber auch dem EU-Beitritt noch viele Jahre harter Arbeit vor diesen Ländern, denn das bittere Erbe einer kommunistischen Misswirtschaft ist nicht über Nacht zu tilgen. Ihre EU-Mitgliedschaft bedeutet jedoch ein stabiles Korsett für diese Anstrengungen und selbstverständlich auch gemeinschaftliche Solidarität für das Gelingen des notwendigen Aufholprozesses. Zu den Fragen, die auch nach dem EU-Beitritt intensiver Aufmerksamkeit bedürfen, gehört die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den ländlichen Räumen.

Was bedeutet die bevorstehende EU-Erweiterung für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum in den Beitrittsstaaten?

In den Beitrittsländern geht es primär um Frage, wie den Menschen im ländlichen Raum eine verlässliche Perspektive für die Zukunft gesichert werden kann. Dies ist keine landwirtschaftliche sondern eine soziale Frage. Während die Landwirtschaft in jedem der Beitrittsländer nur ein sehr geringes gesamtwirtschaftliches Gewicht hat, ist die Beschäftigungsquote dort ungleich höher als in den heutigen Mitgliedstaaten. Zudem war die kleinteilig strukturierte Landwirtschaft in diesen Staaten gerade in den Jahren des

Umbruchs ein wichtiges Auffangnetz für viele Menschen, die durch den Bankrott des kommunistischen Systems plötzlich ohne Arbeit dastanden. Damit stehen die allermeisten Staaten vor Reformnotwendigkeiten zur Anpassung ihrer Agrarstrukturen, die mit einer notwendigen Stärkung der ländlichen Räume einhergehen muss, damit die ländlichen Räume nicht veröden. Während regionale Pro-Kopf-Einkommen in den Großstädten der künftigen Mitgliedstaaten mittlerweile bereits den EU-Durchschnitt nahe kommen, liegen die ländlichen Regionen am untersten Ende der Einkommensskala. Die kleinteilige Landwirtschaft bietet schon heute den Menschen kein angemessenes Einkommen mehr und immer mehr junge Menschen drängen daher in die Großstädte, wo sich der Aufschwung schon längst bemerkbar macht. Um diesen Trends zu stoppen, müssen gerade die jungen Menschen eine Perspektive in der eigenen Region sehen.

Seit dem Jahr 2000 hat die EU deshalb vor allem im Rahmen des SAPARD-Programms mit gezielteren Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum begonnen. Auf dieser Grundlage sind in den letzten 4 Jahren etwa 1,33 Mrd. € in die künftigen Mitgliedstaaten geflossen. Aber erst die Erweiterung bringt tatsächlich eine wirklich substantielle Unterstützung der beitretenden Länder, die ab dem 1. Mai 2004 an der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) teilhaben werden.

Die notwendige Unterstützung der Reformen im Landwirtschaftsbereich und ihrer sozialen Abfederung war eine der großen und durchaus kontroversen Fragen der Beitrittsverhandlungen. Im Ergebnis der Verhandlungen konnten Lösungen gefunden werden, die auf die Entwicklungsbedürfnisse der künftigen Mitgliedstaaten zugeschnitten sind. So sieht der Beitrittsvertrag für den Zeitraum von 2004-2006 eine besondere Regelung für den Bereich der ländlichen Entwicklung. Sie basiert in erster Linie auf einem neuen, zeitlich befristeten Instrument für die ländliche Entwicklung (Temporary Rural Development Instrument, TRDI), das aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantie Fond für Landwirtschaft (EAGFL) finanziert wird. Dieses Instrument soll die Finanzierung von sogenannten flankierenden Maßnahmen ermöglichen. Solche Maßnahmen sind beispielsweise Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestandsregelungen für Landwirte, die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten und Gebieten mit umweltspezifischen Auflagen, die Förderung von Semi-Subsistenzbetrieben, die sich in der Umstrukturierung befinden oder die Gründung von Erzeugergenossenschaften.

Nach dem Beitritt kommen die künftigen Mitgliedstaaten ebenfalls in den Genuss sogenannter nichtflankierender Maßnahmen, die Teil des gemeinschaftlichen Besitzstands sind. Dazu zählen beispielsweise die Förderung von Berufsbildung und Junglandwirten; des Aufbaus von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe, von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Bevölkerung, der Dorferneuerung und -entwicklung sowie der Erhaltung des ländlichen Kulturerbes, die Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensquellen sowie die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen.

Mit Ausnahme der Agrarumweltmaßnahmen, die obligatorisch angeboten werden müssen, können die neuen Mitgliedstaaten jeweils frei entscheiden, welche der ebengenannten Maßnahmen sie in ihre nationalen Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung aufnehmen.

Zudem wurde im Beitrittsvertrag ein stufenweises Hineinwachsen der neuen Mitgliedstaaten in das System der direkten Einkommenszahlungen vereinbart, die zudem übergangsweise nicht an die Produktion, sondern an die bewirtschaftete Fläche gebunden wurden. Diese Regelung wurde unter Berücksichtigung der allgemeinen Einkommensentwicklung in den betreffenden Ländern vorgeschlagen, um nicht zusätzliche soziale Spannungen und Verwerfungen zu stimulieren. Schließlich nimmt der Beitrittsvertrag auch Rücksicht auf die Herausforderungen, die die Anpassung der Veterinär und Gesundheitsstandards an die hohen Normen der EU bedeutet, gerade für kleinere und mittlere Unternehmen, wobei gleichzeitig jedoch ausgeschlossen wurde, dass Produkte auf den Binnenmarkt gelangen können, die nicht den EU-Anforderungen entsprechen.

Um die anspruchsvollen Aufgaben der Modernisierung, Umstrukturierung und Erreichung der EU-Produktionsstandards zu unterstützen und gleichzeitig zu einer sozial und ökologisch nachhaltigen Entwicklung in ländlichen Gebieten beizutragen, hat die Europäische Kommission im Januar 2004 beschlossen, die EU-Finanzierung für die Entwicklung des ländlichen Raums in den neuen Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2004-2006 auf 5,76 Mrd. (zu laufenden Preisen) festzusetzen. Diese großzügigen Zuweisungen für die neuen Mitgliedstaaten basieren auf den Beträgen der in der Beitrittsakte enthaltenen Erklärung.

Chancen und Realitäten der Erweiterung

Die Erweiterung wird den gemeinsamen Markt um zunächst etwa 75 Mio. neue Konsumenten erweitern. 4 Mio. neue Landwirte werden hinzukommen. Zudem sind die künftigen Mitgliedstaaten stabile Wachstumsmärkte. Ihre Kaufkraft steigt derzeit etwa doppelt so schnell wie die in der heutigen EU. Es ist damit zu rechnen, dass deshalb die Nachfrage nach Qualitäts- und Markenprodukten in den neuen Mitgliedstaaten weiterhin stark steigen wird, denn dies ist in der Regel eine Folge einer verbesserten Einkommenssituation. Das bedeutet für die Landwirte in allen 25 EU-Staaten neue Marktchancen. Gleichzeitig muss jedoch damit gerechnet werden, dass auch der Wettbewerb schärfer werden wird, jedenfalls in dem Maße, wie die Umstrukturierung der Landwirtschaft in den beitretenden Ländern gelingt.

Dort leiden viele Landwirte unter Kapitalmangel, was notwendige Investitionen hemmt. Viele haben ebenfalls Probleme im Zugang zu Vermarktungsstrukturen in der heutigen EU. Hinzu kommt, dass Verbraucher der heutigen EU-Staaten kaum Produkte dieser Länder nachfragen, obwohl

die neuen Mitgliedstaaten einiges anzubieten hätten. Hinzukommt die Altersstruktur der Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten, was sich ebenfalls als ein Hemmschuh erweisen könnte. In einigen Segmenten, wie beim preisgünstigen Anbau von Futtergetreide, Raps und bei nachwachsenden Rohstoffen, ganz klare Chancen und die landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen in der EU werden sich diesen veränderten Märkten anpassen müssen. Es ist deshalb unschwer vorhersehbar, dass die Landwirte und die Lebensmittelindustrie in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten zunächst stärker von der vollen Öffnung der Agrarmärkte profitieren wird, als die Landwirte der künftigen Mitgliedsländer.

Die neue Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und ihre Grundsätze

Die Förderung der Entwicklung der ländlichen Räume, die 80% des Gemeinschaftsterritoriums ausmacht, ist schon seit langem als wichtiges Ziel in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU verankert. Aus der weiteren Globalisierung des Welthandels und den gestiegenen Qualitätsansprüchen der Verbraucher ergeben sich veränderte Anforderungen an die Agrarproduktionen, mit Rückwirkungen auf die lokale Wirtschaft der ländlichen Gebiete. Wichtig ist deshalb, diese Veränderungen so zu begleiten, dass der territoriale, wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in den Staaten und innerhalb der EU durch eine starke Stellung des ländlichen Raumes bewahrt und gefestigt wird.

Deshalb setzt die mit der Agenda 2000 eingeleitete Reform die Entwicklung der letzten Jahre fort. Eher produktionsbezogene Maßnahmen für die Landwirtschaft werden abgebaut, während die erzeugerorientierte Unterstützung gestärkt wird. Kernanliegen dieses Reformprozesses ist es, eine wettbewerbsfähige europäische Landwirtschaft zu bewahren und gleichzeitig die vielfältigen Bedürfnisse des ländlichen Raums, die Erwartungen der heutigen Gesellschaft und die umweltpolitischen Notwendigkeiten besser zu berücksichtigen. Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zielt deshalb auf die Schaffung eines kohärenten und nachhaltigen Rahmens, der die Zukunft der ländlichen Gebiete als einen integrierten Politikansatz versteht und durchsetzt.

Die moderne Landwirtschaft ist multifunktional und kann nicht allein auf die Produktion von Lebensmitteln beschränkt werden.. Sie spielt zum Beispiel eine wichtige Rolle bei der Bewahrung und Pflege der Umwelt oder der regionalen Kulturen. Sie ist eine Beschäftigungsquelle und kann ein wichtiger regionaler wirtschaftlicher Faktor, nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der Tourismusindustrie, sein. Moderne Politik zugunsten der Landwirtschaft und der ländlichen Räume setzt deshalb auch die Anerkennung und Förderung der breiten Vielfalt der von den Landwirten erbrachten Dienstleistungen für die Gesellschaft voraus.

Dieser Herausforderungen ist ungeteilt in der erweiterten Union. Die künftigen Mitgliedstaaten haben in diesem Zusammenhang zwar einerseits an der Hypothek ihrer Vergangenheit zu tragen, die ihnen andererseits allerdings einige Vorteile einräumt. Zum Beispiel kann der Aufbau extensiver und umweltschonender Produktionen in den künftigen Mitgliedstaaten sich einfacher gestalten, da der Mangel an Kapital in vergangenen Jahren ohnehin den Einsatz von Chemikalien beschränkte. Zudem ist deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger der künftigen Mitgliedstaaten uneingeschränkt auf eine multifunktionale Landwirtschaft in lebendigen ländlichen Räumen setzen. Laut einer Eurobarometer-Umfrage vom März 2003 betrachten die Bürgerinnen und Bürger in den künftigen Mitgliedstaaten die Verbesserung der Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen neben der Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit als höchste Priorität der Agrarpolitik. Rund 88% der Befragten waren der Ansicht, dass die Gemeinsame Agrarpolitik der EU auf dieses Ziel ausgerichtet werden sollte. Zudem befürworteten 67% der Befragten, dass die Europäische Union weniger an Subventionen für landwirtschaftliche Erzeugnisse zahlen und statt dessen mehr Mittel auf die Erhaltung und Entwicklung der ländlichen Räume, verbunden mit einer direkten Einkommensstützung für die Landwirte verwenden sollte. Dieser Erwartungshaltung wurde im Beitrittsvertrag entsprochen, dessen Regelungen im Reformtrends der gemeinsamen Agrarpolitik liegen. Hinzugefügt werden sollte, dass die beschriebene Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger der künftigen Mitgliedstaaten nahezu deckungsgleich ist mit den Erwartungen, die in der heutigen EU vorherrschen. Damit herrscht große öffentliche Einmütigkeit in der sich erweiternden EU, was die Zielrichtungen moderner Politik für die Landwirtschaft und der Entwicklung ländlicher Räume angeht und diese Einmütigkeit ist unzweifelhaft der entscheidende Schlüssel zum Erfolg.