AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

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.*

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Bocklet, R.: Die Osterweiterung der Europäischen Union und ihre Konsequenzen für die Agrarpolitik aus der Sicht der bayerischen Staatsregierung. In: Heißenhuber, A.; Hoffmann, H.; von Urff, W.: Land- und Ernährungswirtschaft in einer erweiterten EU. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 34, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1998), S.21-27.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 34, 1998, S. 21 - 27

DIE OSTERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION UND IHRE KONSEQUENZEN FÜR DIE AGRARPOLITIK AUS SICHT DER BAYERISCHEN STAATSREGIERUNG

von

R. BOCKLET*

Sehr geehrter Herr Präsident, Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren!

Die Erweiterung der Europäischen Union in Richtung Osteuropa besitzt für Deutschland, aber auch für Bayern eine sehr hohe politische Priorität. Europa-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Überlegungen geben dabei den Ausschlag. Die Bayerische Staatsregierung hat in ihrem Positionspapier zur Regierungskonferenz 1996 die enorme Bedeutung einer künftigen Osterweiterung der Europäischen Union und die damit verbundenen politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten deutlich herausgestellt. Ein Schlüsselelement bei der Integration der beitrittswilligen Staaten ist zweifellos die Landwirtschaft.

Einschätzung des Produktionspotentials

Mit dem Beitritt der MOE-Staaten wird auch das landwirtschaftliche Produktionspotential der EU erheblich erweitert. Mit den sechs Staaten des geplanten ersten Schrittes der Erweiterung wird die landwirtschaftlich nutzbare Fläche um ca. 30 %, die Bevölkerungszahl jedoch nur um ca. 18 % zunehmen. Berücksichtigt man neben diesen sechs Staaten auch die anderen Anwärter, so wird die landwirtschaftlich nutzbare Fläche gegenüber der EU-15 um sogar ca. 55 % ansteigen. Bei der Bevölkerung ist lediglich ein Anstieg um knapp 30 % zu erwarten. Somit würde sich mittelfristig ein erhebliches neues Überschußpotential ergeben.

Entwicklung seit 1989

Während des Übergangs zur Marktwirtschaft war die pflanzliche Erzeugung in den MOE-Staaten allgemein rückläufig.Da jedoch der Inlandsverbrauch noch stärker zurückging als die Erzeugung, wurde die Region z. B. bei Getreide vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur. Prognosen gehen davon aus, daß die Anbaufläche für Getreide in etwa stabil bleiben wird. Obwohl der Inlandsbedarf wieder langsam ansteigen wird, ist für die MOE-Staaten bis zum Jahr 2000 auch weiterhin mit einem Getreideüberschuß zu rechnen. Ein erheblicher Teil der Überschüsse muß dann zu Weltmarktpreisen exportiert werden. Die derzeitigen Prognosen gehen allerdings davon aus, daß der Weltmarkt ein ausreichendes Aufnahmepotential hat und damit kein Absinken der Weltmarktpreise zu erwarten ist.

Die Viehbestände wurden in den meisten MOE-Staaten nach 1989 drastisch verringert. Dabei waren die Milchkühe im allgemeinen vom Bestandsabbau bisher am wenigsten betroffen. Dennoch ließen die Verringerung der Kuhbestände und der Leistungsabfall in der Milcherzeu-

* Reinhold Bocklet, Bayerischer Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Ludwigstraße 2, 80539 München

gung je Kuh nach 1989 die Milchproduktion rascher sinken als die Nachfrage nach Milch und Molkereierzeugnissen. In den meisten MOE-Staaten beginnt sich derzeit die Kuhzahl bereits zu stabilisieren und die Milchleistung steigt wieder.

Der Milchsektor dürfte der am stärksten gestützte Bereiche der Landwirtschaft der MOE-Staaten bleiben. Für eine Reihe von Molkereiprodukten könnten jedoch die im Rahmen des GATT vereinbarten Begrenzungen der Exportstützungen die Produktion beschränken.

Bedeutung der Erweiterung für Bayern

Bayern ist als Grenzstandort zu den Visegrad-Staaten in besonderem Maße von der dortigen Entwicklung betroffen. Durch die Erweiterung wird Bayern die Möglichkeit eröffnet, im Zentrum Europas zu wirken und die bereits bestehenden Handelsbeziehungen u. a. im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft weiter auszubauen.

Bereits in den vergangenen acht Jahren haben sich die bayerischen Exporte in die osteuropäischen Länder vervielfacht. Der Exportwert stieg von 74,6 Mio. DM im Jahr 1988 bis 1996 um 1 100 % auf 823 Mio. DM an. Schwerpunkt der bayerischen Exporte waren vor allem Käse, Fleisch und Fleischwaren.

Dagegen haben sich die Einfuhren an land- und ernährungswirtschaftlichen Produkten aus den mittel- und osteuropäischen Staaten nach Bayern in den letzten acht Jahren lediglich um ca. 15 % auf 590 Mio. DM im Jahr 1996 erhöht.

1994 war erstmals einen Exportüberschuß Bayerns an ernährungswirtschaftlichen Produkten in Richtung Osteuropa zu verzeichnen. Dieser Überschuß ist inzwischen auf rd. 230 Mio. DM angewachsen. Dabei müssen wir allerdings differenzieren: Der bestehende Außenhandelsüberschuß entsteht vorwiegend mit den GUS-Staaten, vor allem mit Rußland. Mit vier der sechs Beitrittskandidaten der ersten Stufe bestehen entweder ein Gleichgewicht von Importen und Exporten oder sogar ein Exportüberschuß bei den ernährungswirtschaftlichen Produkten. Lediglich im Handel mit Ungarn und Polen übersteigen die Einfuhren unsere Ausfuhren um ca. 240 Mio. DM pro Jahr.

Zumindest mittelfristig stellt Osteuropa für Bayern einen durchaus entwicklungsfähigen Markt vor allem für hochveredelte Produkte dar. Die Entwicklung einer eigenen schlagkräftigen Veredelungsproduktion und Verarbeitungsindustrie ist nämlich äußerst kapitalintensiv. In den Beitrittsstaaten wird jedoch der bestehende Kapitalmangel noch längerfristig nicht so ohne weiteres zu beseitigen sein.

Darin liegt für Bayern eine Chance. Um sie zu nutzen, gilt es in der Veredelungswirtschaft die für bäuerliche Familienbetriebe gegebenen Wachstums- und Rationalisierungsreserven zu mobilisieren. Gleichzeitig müssen in der Verarbeitungsstufe und bei der Vermarktung die Strukturen weiter verbessert sowie die Produktion in den qualitativ hochwertigen Segmenten ausgebaut werden.

Notwendige Anpassungen aus bayerischer Sicht

Um diese Chancen nutzen zu können, brauchen wir jedoch auf europäischer Ebene eine Übergangsstrategie. Wir müssen verhindern, daß es zu strukturellen und marktpolitischen Verwerfungen kommt. Aus bayerischer Sicht kommt es dabei auf folgende Gesichtspunkte an:

1. Störungen der Handelsströme sind zu vermeiden; der Außenschutz ist abzusichern

Die Rahmenbedingungen für die bisher positive Entwicklung des Handels mit Agrarprodukten mit den Staaten Mittel- und Osteuropas dürfen sich nicht einseitig zu Lasten der exportierendenEU-Regionen verschlechtern.

Die Präferenzbedingungen müssen beidseitig auch weiterhin in allen Produktbereichen strikt eingehalten werden. Eine Erosion der Präferenzmargen darf es nicht geben. Traditionelle Handelsströme dürfen in der Übergangszeit nicht gestört werden.

Angesichts der besonderen Marktempfindlichkeit und der Überschüsse bei einer Reihe von Produkten bedarf es einer Lösung, die die Gesamteinfuhren nach wie vor auf ein bestimmtes Niveau begrenzt und den Übergang schrittweise vollzieht. Nur so können einerseits Störungen im Binnenmarkt verhindert und gleichzeitig die Interessen der assoziierten Länder berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für den Rindfleischsektor, für Beerenfrüchte sowie für Obst und Gemüse.

Andererseits muß sichergestellt werden, daß die MOE-Staaten keine neuen Einfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einführen bzw. bestehende erhöhen. Im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik und des GATT-Abkommens konnte der Außenschutz für EU-Produkte abgesichert werden. Dies muß im Grundsatz auch über den Beitritt der MOE-Staaten hinaus erhalten bleiben.

2. Agrarpolitiken und Marktbedingungen in den MOE-Staaten sind schrittweise gezielt anzupassen

Die Verbesserung der Position der mittel- und osteuropäischen Staaten im Agrarhandel sollte im wesentlichen durch eine verstärkte Mengenregulierung, durch die umfassende Anwendung extensiver, umweltschonender Produktionsmethoden und durch die Umwidmung von Nutzflächen für ökologische Zwecke erfolgen. Der gemeinschaftliche Besitzstand im Umwelt-, Pflanzenschutz- und Veterinärrecht sollte bereits im Vorfeld des Beitritts übernommen werden.

Darüber hinaus müssen Anstrengungen unternommen werden, an die traditionellen Agrarhandelsbeziehungen dieser Staaten anzuknüpfen und diese wieder aufzubauen. Die Europäische Union allein kann niemals ein ausreichender Absatzmarkt für das enorme Produktionspotential dieser Staaten werden.

3. Übergangshilfen müssen die Anpassung erleichtern und eine bäuerliche Landwirtschaft ermutigen

Durch Hilfen zur Umstrukturierung der Landwirtschaft gilt es, in diesen Ländern die Entwicklung bäuerlich-mittelständischer Wirtschaftsgrundsätze und bäuerlich-mittelständischer Betriebsstrukturen zu fördern. Der Übergang sollte in mehreren Schritten erfolgen. Die Übergangsphase soll so bemessen werden, daß strukturelle und marktpolitische Verwerfungen auf beiden Seiten vermieden werden können. Die Grundsätze der Reform der Agrarpolitik und die

Grundstruktur der Maßnahmen müssen auch während und nach der Übergangszeit erhalten bleiben.

4. Zur Sicherung der Finanzierbarkeit der künftigen EU-Agrarpolitik sind Kompetenzen auf die Länder und Regionen zu verlagern

Die Mitgliedsstaaten und Regionen müssen wesentlich stärker als bisher in die finanzielle und politische Verantwortung für das Gesamtkonzept eingebunden werden. Nur durch eine weitgehende Delegation von Aufgaben an die Mitgliedsstaaten und - nach Maßgabe der jeweiligen Verfassung - an die Regionen ist es möglich, die agrarpolitische Steuerbarkeit des Binnenmarktes zu erhalten und zugleich nicht finanzierbare finanzielle Anforderungen zu vermeiden.

Anpassungsbedarf der EU-Agrarpolitik

Daraus wird deutlich, daß die Erweiterung der EU untrennbar verbunden ist mit einer grundsätzlichen Reform der Agrarpolitik. Ansonsten drohen gravierende Probleme auf den Agrarmärkten und im internationalen Handel. Eine Reform ist auch Voraussetzung für eine solide Finanzierung.

Betrachten wir nur einmal den Komplex der Ausgleichszahlungen. Unterstellt man, daß diese auch für bisher nicht reformierte Marktordnungen künftig in gewissem Umfang zum Tragen kommen, so bleiben angesichts des acquis communautaire nach heutigem Recht nur zwei Wege:

- Die Übertragung des für die EU 15 bestehenden Prämiensystems auf die MOE-Staaten oder
- die radikale Absenkung des Prämienniveaus, um die EU-Agrarausgaben innerhalb der Agrarleitlinie finanzieren zu können.

Ich teile die Einschätzung der Kommission, daß beide Wege im Grunde nicht gangbar sind. Der erste Weg ist nicht finanzierbar und würde zu erheblichen Problemen im GATT führen. Der zweite Weg einer radikalen Prämienabsenkung ist für die Landwirte in Westeuropa, insbesondere auch in Bayern, nicht zu verkraften und hätte gravierende Auswirkungen auf die bestehenden Strukturen.

Neugestaltung der Kompetenzverteilung

Wir sehen den einzigen Ausweg zu einer erfolgreichen Bewältigung der Osterweiterung sowie zur Neugestaltung der EU-Agrarpolitik in einer Neubestimmung der Zuständigkeiten in der EU nach dem Grundsatz der Subsidiarität. In der Vergangenheit wurden die agrarpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union immer wieder mit der ausdrücklichen oder auch stillschweigenden Zustimmung der Mitgliedstaaten ausgedehnt und erweitert.

Eine Neuordnung der agrarpolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft wird vielfach als Angriff auf die Gemeinsame Agrarpolitik mißverstanden. Das ist keineswegs der Fall. Eine gemeinschaftliche Agrarpolitik ist auch in Zukunft nötig für

- die Mitgestaltung des internationalen Handels,
- die Bestimmungen des Außenschutzes,

- das Funktionieren des Binnenmarktes,
- die Gewährleistung der Ernährungssicherung,
- die Bewahrung und Verbesserung der Umweltsituation und
- zur Sicherung gleicher Wettbewerbsbedingungen.

Wir sind deshalb der Auffassung, daß die entsprechenden Rechtsbereiche auch künftig gemeinschaftlich bestimmt werden sollen. Dazu gehören:

- Die Marktordnungen, Marktlenkungsmechanismen und ein angemessener Außenschutz;
- Gesundheits- und Verbraucherschutz sowie Qualitätspolitik;
- Tierschutz und Tierseuchenrecht;
- Gemeinschaftliche Wettbewerbsregeln.

AGENDA 2000

Unter dem Titel "AGENDA 2000" hat die Europäische Kommission inzwischen ein Bündel von Vorschlägen unterbreitet, die u. a. die notwendige Reform der Agrar- und Strukturpolitik betreffen. In diesen Zusammenhang wird auch die Erweiterung der EU miteinbezogen.

Die Bayer. Staatsregierung hat ihre Haltung dazu im Memorandum vom 16. September 1997 dargelegt. Nach unserer Einschätzung wird der Reformansatz die EU kaum in den Stand versetzen, die Erweiterung zu meistern. Insbesondere fehlen der Mut zu einer echten inneren Reform und die Konzentration auf die wesentlichen europäischen Aufgaben. Die konsequente Anwendung des Prinzips der Subsidiarität ist nicht erkennbar.

Eine in Zukunft auf 21, evtl. 28 Mitgliedsstaaten erweiterte Europäische Union wird jedoch ihre Handlungs- und damit Lebensfähigkeit nur behalten können, wenn an die Stelle einer zentralistischen Lenkung mehr Delegation von Verantwortung auf die Mitgliedsstaaten praktiziert wird. Dies gilt in besonderem Maße für den Agrarbereich, der am weitesten von allen Politikbereichen europäisch vereinheitlicht und zugleich am unterschiedlichsten von allen strukturiert ist.

Neugestaltung der Finanzierung

Es gibt keinen Zweifel daran, daß die Osterweiterung schwieriger sein wird, als die bisher vollzogenen Erweiterungen der EU im Norden und im Süden. Auch bei einer langfristigen Übergangsphase im Bereich der Agrarpolitik ist bereits jetzt der Grundstein für eine solide Finanzierung zu legen.

Konkret muß das bedeuten, daß nur die Mittel nach Brüssel fließen, die für die Gestaltung der o. a. Politikbereiche benötigt werden. Die Gestaltungsspielräume der Mitgliedsstaaten zur Realisierung einer angemessenen Einkommenspolitik für die Landwirtschaft werden dadurch umfangreicher. Gleichzeitig kann eine gerechtere Finanzverteilung erreicht werden. Die bei den Mitgliedsstaaten verbleibenden Mittel müssen der jeweiligen Landwirtschaft mindestens zum Teil zur Finanzierung eines Entgelts für die Leistungen für Umwelt und Gesellschaft sowie als Einkommensausgleich zur Verfügung gestellt werden. Nur so kann der Landwirtschaft die notwendige Einkommensanpassung in einer hochentwickelten Volkswirtschaft gesichert werden.

Werden die Einkommenszahlungen u. a. am Lebensniveau einer Region orientiert, können sie in den MOE-Staaten entfallen. Dies ist aber nur möglich, wenn sie nicht von der Gemeinschaftsebene bezahlt werden.

Die im Rahmen der AGENDA 2000 zur Finanzierung der Osterweiterung dargelegten Vorschläge beruhen aber eher auf dem Prinzip Hoffnung als auf einer soliden Basis Der in Verbindung mit der Umgestaltung der Strukturfondsförderung vorgelegte Finanzierungsvorschlag fußt im wesentlichen auf der sehr optimistischen Annahme eines jährlichen nominalen Wachstum des Gemeinschafts-BIP von 4,5 %. Das entspricht bei einer Inflationsrate von 2 % einem realen Wachstum von 2,5 %.

Was aber, wenn diese optimistischen Erwartungen nicht eintreten?
Wir befürchten, daß dann die bisherigen Mitglieder, allen voran Deutschland, zusätzlich zur Kasse gebeten werden, zumal dann, wenn die Finanzierung der EU nicht gerechter geregelt wird. Dies ist gegenüber unseren Bürgern nicht darstellbar und nicht zu verantworten.

Damit liegt auf der Hand, daß es auch aus finanziellen Erwägungen zu einer Verlagerung der Kompetenz für die einkommens- und strukturpolitischen Komponenten der EU-Agrarpolitik auf die Mitgliedsstaaten und Regionen kommen muß. Auf diese Weise kann der Umfang der Transfers in einzelne Gebiete der Gemeinschaft offengelegt und begrenzt werden. Damit wird der Kritik am "Milliardengrab Europa" der Boden entzogen. Das wäre ein unschätzbarer Beitrag zur europäischen Integration.

Übergangsregelungen

Um erste dringend notwendige Verbesserungen zu erreichen, sind konkrete Reformschritte notwendig. Vordringliche Änderungen, die sofort in Angriff genommen werden müssen, sollten auf eine radikale Vereinfachung der durch die Reform der GAP geschaffenen Transfers abzielen. Dazu gehören vor allem

- die Zusammenfassung aller Transferleistungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die bisher über den Garantiefonds gewährt werden, und der Strukturbeihilfen in einem wesentlich vereinfachten einheitlichen Rahmenrecht der Gemeinschaft sowie

- die Zusammenfassung aller Einkommens- und Strukturbeihilfen in einem Fonds und die Kofinanzierung aller Leistungen dieses Fonds durch die Mitgliedsstaaten und Regionen bei gleichzeitiger Plafondierung der verteilten Mittel.

Aus dem Garantiefonds würden dann keine Einkommensbeihilfen mehr bezahlt.

Bis zu einer zweiten Phase etwa in den Jahren 2000 bis 2005 müßte die Gemeinschaft die Delegation der politischen Verantwortung durch die Schaffung des neuen Rahmenrechts vollzogen haben. Die Mitgliedsstaaten und -regionen müßten dann erstmals Förderkonzepte für ihre Einkommens- und Strukturpolitik erstellen. Diese Konzepte könnte die Gemeinschaft zunächst noch degressiv mitfinanzieren. Ab der übernächsten Finanzperiode nach 2006 sollte die Verlagerung der Kompetenzen und der Haushaltsanteile vollzogen sein. Entsprechend der Degression der Kofinanzierung wird der Haushalt in der beschriebenen Form umstrukturiert.

Zusammenfassung

Lassen Sie mich zum Abschluß die wichtigsten Punkte noch einmal zusammenfassen:

1. Der Beitritt der zentral- und osteuropäischen Länder zur EU wird in einem ersten Schritt mit der geplanten Eingliederung von zunächst sechs Staaten voraussichtlich in der ersten Dekade des nächsten Jahrhunderts eingeleitet. Bayern steht voll hinter dieser Entscheidung.

2. Ein Schlüsselelement bei der Eingliederung der beitrittswilligen Staaten stellt die Landwirtschaft dar.

3. Um strukturelle und marktpolitische Verwerfungen zu vermeiden, ist vor der Osterweiterung eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik unumgänglich.

4. Der zentrale Schlüssel für die erfolgreiche Bewältigung der kommenden Herausforderungen liegt in einer konsequenten Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, d. h. in einer Neuverteilung der agrarpolitischen Kompetenzbereiche.
   Dabei sollte sich die EU auf die für sie unabdingbar erforderlichen Aufgaben beschränken.

5. Eng verbunden damit ist die Überarbeitung und Anpassung des bisherigen Finanzierungssystems.

Im Interesse der Landwirtschaft gilt es nun, die mit der AGENDA 2000 eingeleitete Diskussion um die Weiterentwicklung der 1992 begonnenen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen. Wir werden alles dafür tun, die mit den Reformvorschlägen der Kommission eröffneten Chancen und Möglichkeiten zu nutzen. Damit vertreten wir die Interessen Bayerns ebenso wie das gemeinsame Ziel einer gerechten europäischen Integration zur Sicherung von Frieden und Freiheit.

Vor uns liegt ein Weg voller Risiken und Unwägbarkeiten. Aber wir befinden uns an einem Punkt der europäischen Geschichte, wo es dazu keine sinnvolle Alternative gibt.

Vaclav Havel hat es so ausgedrückt: „Wenn wir den Osten nicht stabilisieren, destabilisiert der Osten uns." Stabilität und Sicherheit in Europa sind Ziele, die aller Mühen wert sind. Wir in Bayern waren und sind bereit, unseren Beitrag dazu zu leisten.