

## Analyse

# Die Landwirtschaft in Polen fünf Jahre nach dem Beitritt zur Europäischen Union

Marcin Kwasowski, Sebastian Zaleski, Brüssel

## Zusammenfassung

Das Ziel dieses Beitrags ist, Veränderungen darzustellen, die sich für den polnischen Landwirtschaftssektor aufgrund des Beitritts Polens zur Europäischen Union ergeben haben. Dazu werden zunächst der historische Kontext sowie die Transformation des Systems nachgezeichnet. Anschließend werden die ökonomischen Auswirkungen der Mitgliedschaft Polens in der EU (Liberalisierung des Agrarhandels, Aufnahme Polens in die Gemeinsame Agrarpolitik – GAP) und ihr Einfluss auf die Strukturen, die Beschäftigung und die Einkünfte im landwirtschaftlichen Sektor in Polen behandelt. Des Weiteren enthält der Artikel eine vereinfachte Analyse des polnischen Standpunkts gegenüber der GAP nach 2013 und veranschaulicht, wie sich die Einstellung der Bauern gegenüber der Mitgliedschaft Polens in der EU geändert hat.

Die Landwirtschaft ist für Polen wichtig, allerdings eher unter gesellschaftlichem, kulturellem, psychologischem und religiösem Aspekt als in ökonomischer Hinsicht. 38 % der Polen leben auf dem Land, fast jeder Pole hat Verwandte, die ihren Lebensunterhalt mit der Landwirtschaft bestreiten. Fast 15 % der Beschäftigten arbeiten in diesem Sektor, der allerdings nur ca. 3 % des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet, was auf eine extreme wirtschaftliche Ineffektivität hinweist.

## Die Landwirtschaft und die Systemtransformation im Vorfeld des EU-Beitritts

Vor 1989 wurden der private Grundbesitz und die fehlende Kollektivierung, die Polen von den anderen kommunistischen Staaten unterschieden, als Aktiva betrachtet. Unter den Bedingungen der Marktwirtschaft erwiesen sich die historischen Gegebenheiten, insbesondere die Zerstückelung der Nutzflächen aufgrund der Erbteilung, eher als Passiva. Während die tschechischen und slowakischen landwirtschaftlichen Betriebe, die zunächst kollektiviert und zusammengelegt worden waren und später privatisiert wurden, insgesamt die größten im EU-Durchschnitt sind, gehört der durchschnittliche polnische Hof zu den kleinsten. Beachtet werden muss dabei auch, dass die Mehrheit der staatlichen Landwirtschaftsbetriebe in Polen, denen 10 % der anbaufähigen Fläche gehörten, 1990 sehr schnell Bankrott ging, nachdem die Mechanismen der freien Marktwirtschaft eingeführt und die staatliche Unterstützung aufgehoben worden waren. Zu Zeiten der sozialistischen Wirtschaftsform waren sehr viele Bauern, die Kleinsthöfe bewirtschafteten, auch noch in anderen Wirtschaftsbereichen beschäftigt. Wie sich herausstellte, waren diese Bauern-Arbeiter die ersten,

die in der Phase der Systemtransformation ihre Arbeit verloren. Aufgrund ihres im Allgemeinen niedrigen Ausbildungsniveaus fiel es ihnen sehr schwer, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Das Dorf wurde zu einem Reservoir der sogenannten verdeckten Arbeitslosigkeit. Die Einschätzung, dass das Dorf und die Kleinstadt die Verlierer der Transformation sind, ist allgemein verbreitet. Trotz bedeutender Sozialtransfers verringerten sich die Einkünfte der ländlichen Bevölkerung im Vergleich zur Stadt. Auf dem Land stieg die Unterstützung für populistische Parteien.

Die Konjunkturdelle, die in den Jahren 2001 bis 2003 eintrat, bewirkte einen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf über 20 %. Obgleich die gesamte Wirtschaft litt, zeigte sich abermals, dass ein erheblicher Teil der Last von den Bauern getragen wurde und die Krise die strukturellen Änderungen, die für den EU-Beitritt notwendig waren, aufhielt. In dieser Situation wurde die Landwirtschaft zum sensibelsten Thema im Rahmen der Beitrittsverhandlungen. Die Gespräche auf dem Gipfel des Europäischen Rats in Kopenhagen im Dezember 2002 betrafen vor allem folgende Fragen:

- die Höhe der Direktzahlungen an die Landwirte der neuen Mitgliedsländer. Schließlich wurde der Grundsatz des sogenannten phasing-in verabschiedet, d. h. die schrittweise Erhöhung der finanziellen Zuweisungen aus dem EU-Haushalt von 25 % des Niveaus der EU-15 im Jahr 2004 bis zu 100 % im Jahr 2013. Die neuen Mitgliedsländer handelten eine zusätzliche Unterstützung aus den nationalen Budgets aus (sogenannte Top-ups);
- die Höhe der Milchquote;
- eine Übergangszeit für den Kauf von Land durch Ausländer.

Eine Untersuchung der Einstellungen der Bauern gegenüber der EU, die das Pentor-Institut Anfang 2003 durchgeführt hatte, zeigte, dass die Mehrheit dem EU-Beitritt beunruhigt entgegensah. Nur 31 % der Landwirte unterstützten den Beitritt Polens, 46 % beabsichtigten, beim Referendum im Juni 2003 gegen den Beitritt zu stimmen. Die Bauern befürchteten, dass sich die Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion verschlechtern werde, sie in Konkurrenz zum Ausland und sogar auf dem heimischen Markt verlieren würden und daher gezwungen würden, ihr Land zu verkaufen und ihr Dorf zu verlassen.

Den europaskeptischen Parteien gelang es, einen Teil der Gesellschaft, darunter die Mehrheit der Landwirte, davon zu überzeugen, dass die ausgehandelten Beitrittsbedingungen – insbesondere die, die die Höhe der Direktzahlungen und die Milchquote betrafen, – ungünstig für Polen seien. Sie malten das Schreckensbild, dass Polen mit Lebensmitteln aus der EU überschwemmt würde und die lebensmittelverarbeitenden Kleinbetriebe in den Bankrott steuern würden, weil sie nicht in der Lage seien, die höheren sanitären und hygienischen EU-Standards zu erfüllen.

### Die Folgen des EU-Beitritts für den landwirtschaftlichen Sektor

Trotz der relativ geringen Erträge im Verhältnis zu den Ländern der EU-15 gewann Polen deutlich an Produktionspotenzial. Polen ist der größte Apfelproduzent in der erweiterten EU und der zweitgrößte Roggenproduzent. Bei Roter Beete und Schweinemast belegt es Platz 3. Der Beitritt Polens zur EU bedeutete die Vermehrung der 6,2 Mio. landwirtschaftlichen Betriebe der EU-15 um 2,2 Mio. polnische Betriebe.

Der EU-Beitritt hatte grundsätzlich drei Folgen für die polnische Landwirtschaft:

- Die Bauern wurden in das System der Direktzahlungen sowie das System der Marktinterventionen aufgenommen (1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik – GAP); die bisher von Polen angewandten Instrumente der Agrarpolitik wurden entweder abgeschafft oder angepasst;
- der ländliche Raum erhielt Mittel für seine Entwicklung und Mittel aus der EU-Kohäsionspolitik;
- der Handel mit Agrarprodukten wurde komplett liberalisiert. (Die Zollbarrieren, die Industrieprodukte betrafen, waren bereits erheblich früher abgeschafft worden, und zwar in den Jahren 1995 bis 2000.)

### Veränderungen beim Export von Agrarprodukten

Grafik 1 (s. S. 8) illustriert die Veränderungen beim polnischen Export von Agrarprodukten. Die düsteren Prognosen der Euroskeptiker traten nicht ein, Polen wurde nicht von billigen Lebensmitteln aus dem Westen überschwemmt. Im Gegenteil: Der Wert des Exports in die EU stieg um mehr als das dreifache von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2003 auf 8,5 Mrd. Euro im Jahr 2008. So dynamisch wie der Export wuchs auch der Import, und die ganze Zeit weist Polen eine positive Handelsbilanz bei Agrarprodukten auf (0,7 Mrd. Euro im Jahr 2008). Grafik 1 zeigt darüber hinaus deutlich, welchen großen Einfluss der EU-Beitritt auf die Steigerung der Umsätze hatte. Der Anstieg des Handels mit dem Rest der Welt war wesentlich weniger dynamisch.

Grafik 2 (s. S. 8) zeigt den polnischen Agrarprodukthandel mit der EU-27, differenziert nach dem Grad der Verarbeitung (entsprechend der WTO-Klassifikation). Interessanterweise ergibt sich der Überschuss im Umsatz mit der EU aus der positiven Handelsbilanz mit Endprodukten. Dagegen verzeichnet Polen ein kleines Defizit im Fall der Zwischenprodukte und der Rohstoffe.

### Preise

Die Liberalisierung des Agrarhandels mit der EU verursachte bei manchen Produkten ein geringeres Angebot auf dem Inlandsmarkt und damit einhergehend eine Anhebung des Preisniveaus. 2004 erhöhten sich die Preise der landwirtschaftlichen Produktion um 10 %, während sie sich in der EU und in Deutschland im Durchschnitt nicht veränderten. Nach einem geringen Preisrückgang im Jahr 2005 fand abermals ein deutlicher Anstieg in den Jahren 2006 und 2007 statt, der sich aus dem globalen Boom von Agrarprodukten und anderen Rohstoffen ergab. Die Preisdynamik in Polen korrelierte in diesen Jahren mit dem Trend in der gesamten EU und in Deutschland (s. Grafik 3, S. 9).

Als negative Folge des EU-Beitritts nennen die Landwirte den Preisanstieg bei Produktionsmitteln, u. a. bei Kunstdünger und landwirtschaftlichen Maschinen. Allerdings ist – wie aus Grafik 4 (s. S. 9) hervorgeht – der Anstieg des Preisindex' in den Jahren 2003 bis 2008 nur wenig höher als im Durchschnitt der EU-27, was bedeutet, dass dies ein verbreitetes Phänomen war und sich nicht auf Polen oder andere Beitrittsländer beschränkte. Nur in den Jahren 2004 bis 2005 stiegen die Preise der Produktionsmittel in Polen deutlich schneller als in der EU-27. Später glich sich der Preisindex wieder an. Der Preisanstieg für Produktionsmittel

in den Jahren 2006 bis 2008 stand in Verbindung mit dem Boom auf dem Erdöl- und Erdgasmarkt.

### Unterstützung durch die 1. Säule der GAP und die Bodenpreise

Wie bereits erwähnt, wurden die EU-Direktzahlungen für Polen und die anderen Beitrittsländern gesteigert, und zwar von 25 % des Niveaus der EU-15 im Jahr 2004 auf 100 % im Jahr 2013. Die neuen EU-Länder hatten sich außerdem das Recht gesichert, die finanziellen Zuweisungen aus dem jeweiligen Staatshaushalt zu erhöhen. Im Jahr 2008 erhielten insgesamt über 1,42 Mio. polnische Landwirte ca. 2 Mrd. Euro aus dem Titel Direktzahlungen und Zuzahlungen (EU-Mittel und nationale Mittel zusammen). Eine minimale Zufinanzierung stand denjenigen zu, deren Betrieb mindestens 1 ha groß ist.

Von Beginn seiner Mitgliedschaft an ist Polen Empfänger der gemeinsamen Interventionsinstrumente für den EU-Markt. Aus diesem Titel erhalten die polnischen Antragsteller einige hundert Millionen Euro jährlich. Polen hat das am stärksten vereinfachte Modell der Direktzahlungen gewählt (»Single Area Payment Scheme«). Für jeden bestellten Hektar erhalten die Bauern im ganzen Land dieselbe Summe. Bei manchen Anbauarten werden ergänzende Zahlungen getätigt.

Nach dem Beitritt Polens in die EU hat sich die Nachfrage nach landwirtschaftlichen Nutzflächen wesentlich erhöht, was einen heftigen Preisanstieg verursachte. Das große Interesse lag v. a. in der Produktion begründet (der Vergrößerung des Areals der sich entwickelnden Betriebe) sowie in der Möglichkeit, Direktzahlungen für den Kauf landwirtschaftlicher Nutzflächen zu erhalten, wobei diese nicht nur Landwirten zugänglich waren. Ein weitere wesentliche Ursache für den Preisanstieg waren Spekulationen. Ende 2007 waren die Preise für landwirtschaftliche Nutzflächen im privaten Umsatz mehr als zweimal so hoch wie die Durchschnittspreise für Land in der Zeit von 2000–2003, d. h. in der Vorbeitrittsphase. Im Laufe von nicht ganz vier Jahren EU-Mitgliedschaft stiegen die Bodenpreise im privaten Umsatz um 134 %, die Preise für Land, das von der Agentur für Landwirtschaftliche Immobilien (Agencja Nieruchomości Rolnych) angeboten wurde, sogar um 180 %. Trotz dieses Anstiegs bleibt die landwirtschaftliche Nutzfläche in Polen deutlich billiger (ca. 4.000 Euro pro Hektar) als in Deutschland (ca. 10.000 Euro pro Hektar), was der Anlass für die Fortdauer der Übergangsphase für den Landverkauf an Ausländer ist. Teilweise wird die Meinung vertreten, dass die Direktzahlungen, die den

Anstieg für den Bodenpreis verursachten, strukturelle Veränderungen in der polnischen Landwirtschaft hemmen. Die Betriebe, die wenig Ertrag bringen, ziehen die häufig kleinen, aber stabilen Einkommen aus den Direktzahlungen dem Landverkauf an dynamischere Betriebe, die auf die Produktion für den Markt ausgerichtet sind, vor. Andererseits kann man sagen, dass, wenn man das Ausmaß der Armut in diesen Haushalten in Betracht zieht, die Direktzahlungen bewirkten, dass die Menschen, die ihren Unterhalt aus diesen wenig ertragreichen Betrieben bestreiten, wieder in der Lage versetzt wurden zu konsumieren, so dass sie eine grundlegende gesellschaftliche Funktion erfüllen können, indem sie ihren Kindern beispielsweise Bildung zuteil werden lassen können. In diesem Zusammenhang muss auch erwähnt werden, dass Polen in den letzten Jahren einen wahren Bildungsboom erlebt hat, vor allem im Hochschulwesen. Einen bedeutenden Prozentsatz in diesen Bildungseinrichtungen stellt die Jugend aus den Dörfern und Kleinstädten. Die Landwirte schicken ihre Kinder auf die Schulen und Hochschulen und bauen darauf, dass die Ausbildung ihnen bessere materielle Möglichkeiten und gesellschaftlichen Aufstieg garantiert. Dies muss mitgedacht werden, wenn es um strukturelle Veränderungen auf dem Land und die Beseitigung der Überbeschäftigung in diesem Sektor geht.

### Unterstützung durch die 2. Säule der GAP

Im EU-Haushalt sind für Polen über 13 Mrd. Euro für die Umsetzung der Politik der ländlichen Entwicklung für die Jahre 2007 bis 2013 vorgesehen. Polen ist der größte Empfänger dieser Politik mit einem Anteil von 15 %. Zusammen mit der erforderlichen Mitfinanzierung durch den Staat beläuft sich die öffentliche Unterstützung im Rahmen der Politik der Entwicklung des ländlichen Raums (Programm LEADER) auf insgesamt über 17 Mrd. Euro. Polen hatte beschlossen, für die 1. Achse des Programms LEADER, die der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Landwirtschaftssektors dient, 40 % dieser Mittel vorzusehen. Die 2. Achse ist u. a. auf den Umweltschutz ausgerichtet; sie umfasst dabei auch das sogenannte Umwelt- und Land-Management, bei dem die EU höhere Kosten oder Einkommensverluste der Bauern ausgleicht, wenn sie ökologischere Methoden anwenden als vom Gesetz vorgesehen. Für Aktionen, die der 2. Achse zuzurechnen sind, wurden 34 % der Mittel reserviert. Für die 3. Achse, die die wirtschaftliche Diversifizierung der Betriebe in ländlichen Gebieten zum Ziel hat, wurden 19 % vorgesehen. Die übrigen Ausgaben machen

das Programm LEADER+ aus, das der Entwicklung und Nutzung von Netzwerken und dem Erfahrungsaustausch dient. Betrachtet man Einzelaktionen, werden die meisten EU-Mittel in die geografisch benachteiligten Gebiete transferiert – nämlich fast 2 Mrd. Euro (Landwirtschaft und Umwelt 1,8 Mrd. Euro, Frühverrentung 1,6 Mrd. Euro sowie Modernisierung der Betriebe 1,3 Mrd. Euro).

### Einkünfte aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit

Die Wirkungen, als da wären steigende Preise landwirtschaftlicher Produkte, verursacht durch den liberalisierten Handel in der EU und schließlich durch den globalen Boom landwirtschaftlicher Güter, der Einsatz von Direktzahlungen und die Politik der Entwicklung des ländlichen Raums, haben wachsende Einkünfte aus landwirtschaftlicher Tätigkeit zur Folge. Eurostat misst die Veränderungen des Realeinkommens aus landwirtschaftlicher Tätigkeit bezogen auf einen Beschäftigten. Wenn der Indexwert im Jahr 2000 100 entspricht, dann beträgt er auf Polen bezogen im Jahr 2008 182,5. In den Ländern der EU-15 trat im selben Zeitraum eine Stagnation der Einkünfte ein (2008 = 99,8), wobei die Situation in Deutschland deutlich besser als in den anderen Ländern der EU-15 ist (2008 = 129,6). In den meisten anderen neuen EU-Mitgliedsländern ist die Lage noch besser. Den höchsten Einkommenszuwachs in der Landwirtschaft verzeichneten die baltischen Länder, die ihn fast verdreifachten, sowie Tschechien und Ungarn, die ihn verdoppelten. Festzuhalten ist außerdem, dass sich in Polen in den Jahren 2007 und 2008 der Index wegen der Trockenheit und des Preissturzes auf dem Agrarweltmarkt um 18 % reduzierte (s. Grafik 5, S. 10).

An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass für viele Agrarbetriebe in Polen, insbesondere für die strukturell dominierenden kleinen Höfe, die Einkünfte aus ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit weniger als 50 % ihrer Gesamteinkünfte ausmachen. Für fast jeden vierten Betrieb besteht die Haupteinkommensquelle aus Renten, für jeden dritten sind es Einkünfte aus einer anderen Tätigkeit.

### Veränderungen in der Struktur der Betriebe

In Polen dominieren kleine landwirtschaftliche Betriebe mit einer Größe von bis zu 5 ha, die Nahrungsmittel für den eigenen Bedarf produzieren. 2007 war etwas mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Produktion für den Verkauf bestimmt. Knapp 46 % aller Betriebe haben sich spezialisiert;

die Mehrheit der Landwirte betreibt weiterhin sowohl Ackerbau als auch Tierhaltung. In Polen machen diese Klein- und Kleinstbetriebe 80 % der Agrarbetriebe insgesamt aus, sie bewirtschaften 5,3 Mio. ha, das sind 34,1 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LNF). Trotz einer bedeutenden Verbesserung der wirtschaftlichen Situation dieser Betriebe bewirkt ihre geringe Produktivität, dass das erwirtschaftete Einkommen nicht ausreicht, um Konsumbedürfnisse zu befriedigen und dass keine Mittel für Neuinvestitionen übrigbleiben. Diese Art von Betrieben hat vor allem eine soziale Funktion. Sie sind die Quelle für die Versorgung des eigenen Haushalts mit Rohstoffen und Lebensmitteln; ein eventueller Überschuss wird auf dem Markt verkauft. Es zeichnet sich ab, dass der Beitritt Polens zur EU ein besonderer Moment für sie war, da die sich verschärfende Konkurrenz auf dem Markt dazu führen wird, dass solche Betriebe in Zukunft aufgeben müssen. Eine wesentliche Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation erleben die mittleren Betriebe (10–20 ha LNF), deren Anteil an der Gesamtzahl der Betriebe ca. 13,7 % ausmacht und die ca. 21,7 % der gesamten LNF bewirtschaften. Diese Betriebe haben die Möglichkeit, über die Selbstversorgung hinaus bescheiden am Konsum teilzunehmen. Sie haben allerdings gar keine oder nur sehr beschränkte Möglichkeiten, ihren Betrieb aus eigenen Mitteln zu modernisieren. Die Entwicklung dieser Betriebe ist in zweierlei Richtung denkbar: Ein Teil von ihnen wird imstande sein, sich zu vollständig auf dem Markt etablierten Betrieben zu entwickeln, andere werden die Degradierung zu Betrieben mit nur noch »sozialer Funktion« erfahren. Die großen Agrarbetriebe (20–50 ha LNF), deren Anteil an der Gesamtheit der Betriebe ca. 5,5 % ausmacht und die ca. 18,4 % der gesamten LNF bewirtschaften, haben die Möglichkeit der Akkumulation. Diese Betriebe bieten Entwicklungsmöglichkeiten und garantieren ihren Besitzern ein mindestens angemessenes Einkommen, um Konsumbedürfnisse zu befriedigen. In einer sehr guten wirtschaftlichen Lage befinden sich die größten Betriebe (über 50 ha LNF), die ca. 1,2 % der Gesamtbetriebe darstellen, aber 25 % der gesamten LNF bewirtschaften. Sie weisen ein hohes Einkommensniveau auf, das ihnen sicherstellt, sowohl Konsumbedürfnisse zu befriedigen als auch Investitionen zu tätigen. Bisher hat der EU-Beitritt weder zu einer Verringerung der Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Polen geführt noch zu einer wesentlichen Vergrößerung des durchschnittlichen Betriebs.



## **Beschäftigung in der Landwirtschaft**

Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten sinkt systematisch, ist aber weiterhin sehr hoch. Von 18,2 % im Jahr 2003 sank er auf 14,7 % im Jahr 2007. Nur in einem Land der erweiterten EU arbeiten noch mehr Personen im landwirtschaftlichen Sektor, und zwar in Rumänien (2007: 29,5 %). Griechenland, Portugal und Litauen befinden sich annähernd auf dem Niveau von Polen. In Deutschland beschäftigt die Landwirtschaft nur 2,2 % der Arbeitskräfte.

Die sinkenden Beschäftigungszahlen im Agrarbereich sind mit der allgemeinen Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt nach dem Beitritt Polens zur EU verknüpft sowie mit der Möglichkeit der Emigration in die EU-Länder, die keine Übergangsfristen für den Zuzug von Arbeitskräften aus den neuen Mitgliedsländern eingeführt haben. Nach dem EU-Beitritt am 1. Mai 2004 haben ca. 1 Mio. Menschen Polen vor allem in Richtung Großbritannien und Irland verlassen. Die Arbeitslosenquote sank in Polen von über 20 % (2003) auf unter 10 % (2008). Diese Tendenz hat sich allerdings angesichts der Finanzkrise in der Weltwirtschaft und den Schwierigkeiten der Haupthandelspartner, darunter Deutschland, gewendet.

## **Wie nehmen die Landwirte die Mitgliedschaft in der EU wahr?**

Die Verbesserung der materiellen Situation und das Ausbleiben der düsteren Szenarien verursachten eine Veränderung der Einstellung der Bauern gegenüber der EU. Nach Untersuchungen, die 2008 durchgeführt wurden, war fast die Hälfte (49 %) der in der Landwirtschaft Beschäftigten der Ansicht, dass ihr Betrieb von der Mitgliedschaft profitiert hat. Gegenteiliger Meinung war fast jeder fünfte (19 %) dieser Gruppe. Dabei handelt es sich um eine deutliche Veränderung im Vergleich zu Umfragen aus dem Jahr 2003. Die Veränderung in der Wahrnehmung der EU seitens der Bauern bewirkte, dass zum ersten Mal seit 1989 bei den vorgezogenen Parlamentswahlen 2007 die liberale, proeuropäische Bürgerplattform (*Platforma Obywatelska – PO*) des derzeitigen Ministerpräsidenten Donald Tusk in den ländlichen Regionen gewann. Die Meinung, dass die Landwirtschaft der Sektor ist, der von der Mitgliedschaft am schnellsten und am meisten profitiert, teilt die ganze Gesellschaft: Im Jahr 2008 durchgeführte Untersuchungen haben ergeben, dass 75 % der Befragten überzeugt waren, dass die polnische Landwirtschaft aufgrund der Integration in die EU Gewinne verzeichnen konnte; gegen teiliger Meinung waren nur 11 %.

## **Der Entwurf einer Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013**

Die Vision der GAP nach 2013 ist eines der am intensivsten diskutierten Themen in der EU. Verbunden ist es mit einer Umstrukturierung des EU-Budgets, womit sich bereits die neue Europäische Kommission, die ab Herbst 2009 die Verantwortung übernehmen wird, beschäftigen wird. Polen hat bislang keinen endgültigen Entwurf zur GAP ab 2013 vorgestellt. Ein Dokument, das vom Landwirtschaftsministerium veröffentlicht wurde, lässt annehmen, dass es auf einen konservativen Standpunkt hinauslaufen wird: Polen wird wohl eher nicht Großbritannien und die Niederlande unterstützen, die die Aufhebung der 1. Säule der GAP (verlässliche Lohneinkommen der Bauern durch Stabilisierungsmaßnahmen auf den Märkten) postulieren sowie eine deutliche Beschränkung des Budgets. Im Jahr 2004 hatten führende Köpfe des polnischen landwirtschaftlichen Milieus die Meinung vertreten, dass sie eine Situation bevorzugen, in der die Direktzahlungen in der ganzen EU aufgehoben werden, und dass sie die Konkurrenz unter den gleichen Bedingungen der schrittweisen Erhöhung der Zahlungen an die neuen Mitgliedsländer vorziehen. Zurzeit aber sind solche Ansichten im politischen Diskurs nicht zu hören.

Polen könnte auch die Reduzierung der großen Disproportionen zwischen den Ländern der EU-12 (der 12 neuen Mitgliedstaaten) und der EU-15 bei der Höhe der Einkommensunterstützung fordern. Tatsächlich wird 2013 die Höhe der Direktzahlungen aus dem EU-Budget 100 % des erreichten Niveaus der Landwirte der EU-15 betragen – wobei darauf hingewiesen werden muss, dass dieses Niveau auf der Grundlage des Ertrags und der Produktivität von Anfang des 21. Jahrhunderts bestimmt worden war. Nicht berücksichtigt wurden Produktivitätsfortschritte, die seitdem erzielt wurden. Es scheint außerdem, dass sich Polen entschieden gegen die Idee (sollte sie denn als Forderung in der Diskussion auftreten) wehren wird, die Mitfinanzierung der Direktzahlungen durch die Länder einzuführen, um so die Ausgaben des EU-Haushalts zu reduzieren, denn dies könnte zu einer ernsthaften Verschlechterung im Bereich der nationalen öffentlichen Finanzen führen.

Die Mehrheit der gegenwärtigen EU-Nettozahler ist nicht nur dafür, die Mittel für die GAP zu beschränken, sondern auch die der Kohäsionspolitik, deren größter Nutznießer für den Zeitraum 2007 bis 2013 Polen ist (für Polen sind fast 60 Mrd. Euro, das sind fast 20 % der gesamten Mittel, vorgesehen). In manchen Überlegungen zur Umstrukturierung des EU-Haushalts wird die

Meinung formuliert, dass die Überlegenheit der Kohäsionspolitik über die Politik der Entwicklung des ländlichen Raums und insbesondere der Direktzahlungen in der größeren Elastizität ihrer Instrumente und dem größeren Adressatenkreis jener Politik besteht. Damit würde folglich ein größeres Modernisierungspotenzial einhergehen.

### Schlussfolgerungen

Der polnische Landwirtschaftssektor steht vor großen Herausforderungen, als da wären die Modernisierung, die zu einer Konsolidierung der Betriebe führen soll, die Erhöhung der Produktivität und die Verringerung der Beschäftigungszahlen. Die polnischen Landwirte waren zunächst mit dem Ergebnis der Beitrittsverhandlungen unzufrieden, insbesondere in Hinblick auf die Entscheidung, das Niveau der Direktzahlungen schrittweise bis auf das Niveau aufzustocken, das die Bauern der EU-15 erhalten. Nach dem Beitritt zur EU erfüllten sich die negativen Prognosen der Euroskeptiker nicht, die voraussagten, dass der polnische Landwirtschaftssektor der Konkurrenz nach der Öffnung der Grenzen nicht gewachsen sein wird. Ganz im Gegenteil: Der Export stieg deutlich und Polen verzeichnet immer noch einen klaren Überschuss im Agrarhandel mit den anderen EU-Ländern. Zusammen mit dem glo-

balen Boom landwirtschaftlicher Produkte verursachte der zunehmende Export einen Anstieg der Preise auf dem Binnenmarkt. Bisher bewirkte der EU-Beitritt keine wesentlichen strukturellen Veränderungen in der Landwirtschaft. Dagegen fällt die Beschäftigung in diesem Sektor systematisch, wobei sie aber vor dem Hintergrund der anderen EU-Staaten immer noch sehr hoch ist. Der Zeitraum der fünf Jahre, in dem die Instrumente der EU-Politik wirken, ist wahrscheinlich zu kurz, als dass deutliche strukturelle Veränderungen sichtbar bzw. alle Effekte greifbar würden. Es sollte nicht vergessen werden, dass sich der Modernisierungsgrad im Landwirtschaftssektor nicht allein an der Größe der Betriebe messen lässt – darüber hinaus sollte auch verfolgt werden, welchen Weg die Kinder der Landwirte einschlagen. Die positiven Folgen des Beitritts Polens zur EU bewirken, dass sich die Bauern zum ersten Mal als Gewinner seit den 1989 beginnenden weitreichenden Änderungen fühlten. Da der Modernisierungsprozess in der Landwirtschaft noch einige Jahrzehnte dauern wird, wird Polen daran gelegen sein, auch in Zukunft eine entsprechend hohe Unterstützung aus dem EU-Haushalt im Rahmen der GAP und der Kohäsionspolitik zu erhalten.

*Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate*

Die in diesem Artikel formulierten Ansichten sind der Standpunkt der Autoren; sie sind in keinem Fall als Meinung der Europäischen Kommission zu werten.

### Über die Autoren

Marcin Kwasowski (\* 1977) absolvierte an der Warschauer Handelsschule (Szkoła Główna Handlowa – SGH) das Programm Europäischer Studien. Von 2002–2006 arbeitete er in der Abteilung Analysen des Amtes beim Komitee für Europäische Integration. Seit 2006 ist er in Brüssel in der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission tätig.

Sebastian Zaleski (\* 1976) studierte an der Katholischen Universität Lublin (Katolicki Uniwersytet Lubelski – KUL) und absolvierte den weiterführenden Studiengang Öffentliche Verwaltung an der Katholischen Universität Löwen (Katholieke Universiteit Leuven). Zurzeit arbeitet er in Brüssel in der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission.