

Die Kuh will schwimmen

Zur agrarpolitischen Situation in Polen kurz vor dem Beitritt zur EU

von Dorota Metera und Lutz Ribbe

Am 1. Mai 2004 ist es so weit: Polen wird gemeinsam mit neun weiteren Ländern Mitglied der Europäischen Union. Fortan gilt auch in Polen, was in Brüssel beschlossen wurde – nicht nur, aber auch im Bereich der Agrarpolitik. Das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen Polens mit der EU könnte Polen zu einem Vorreiter für eine neue Agrarpolitik in Europa machen. Doch noch verhindern Politik und Verwaltung eine derartige Entwicklung.

Die Agrarpolitik hat die Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und Polen ganz entscheidend beeinflusst. Dies kann nicht verwundern, spielt doch die Landwirtschaft in Polen eine entscheidende Rolle: Rund 20 Prozent der Erwerbstätigen arbeiten im Agrarbereich. In einigen ländlichen Gebieten liegt diese Quote bei über 40 Prozent, und dies bei einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von knapp 20 Prozent (in einigen ländlichen Regionen bis 40 Prozent!).

Trotz einiger „Erfolge“, die die polnische Regierung bei den Beitrittsverhandlungen mit der EU meldete, gab es unter der Bevölkerung des ländlichen Raumes und ganz besonders innerhalb der Landwirtschaft eine überdurchschnittliche Ablehnung des Beitritts. Das zeigt auch die Analyse des Abstimmungsverhaltens beim Referendum: In den ländlichen Gebieten gingen deutlich weniger Menschen zur Abstimmung (fast durchgängig weniger als 50 Prozent der Bevölkerung), und es gab in vielen ländlichen Gebieten zum Teil klare Mehrheiten gegen den Beitritt, während in Städten wie Warschau 90 Prozent für den Beitritt stimmten. Letztlich gab es insgesamt eine unerwartet deutliche Mehrheit für den Beitritt.

Schwierige Beitrittsverhandlungen

Besonders beeinflusst durch den radikalen Bauern- und Oppositionsführer Lepper und dessen Partei Samoobrona („Selbstverteidigung“) hatte sich die damals verantwortliche Koalitionsregierung aus Sozialdemokraten (SLD) und Bauernpartei (PSL, diese schied im März 2003 aus der Regierung aus) im Zusammenhang

mit den Beitrittsverhandlungen in eine missliche Lage manövriert.

Zur Vorgeschichte: Im Vorfeld der Verhandlungen hatte EU-Agrarkommissar Fischler erklärt, dass den Beitrittsländern (MOE-Staaten) nach deren Beitritt keine Direktzahlungen (Preisausgleichszahlungen) gewährt werden sollten. Er führte zwei Gründe an: *Erstens* seien die Länder zum Zeitpunkt der EU-Garantiepreissenkungen nicht Mitglied der EU gewesen, die Bauern dort seien also nie direkt von den Preisreduktionen (aus 1992 und 2000) betroffen gewesen. *Zweitens* seien die Preise in den MOE-Staaten damals wesentlich niedriger gewesen als auf EU-Ebene, weshalb – wenn überhaupt – Ausgleichszahlungen nur in einem wesentlich geringeren Umfang gewährt werden müssten/dürften. Später rückte Fischler von dieser Position ab. Als es dann um die erste finanzielle Vorschau für Zahlungen an die MOE-Staaten ging, machte Fischler deutlich, dass er den Schwerpunkt der Entwicklung in der Zweiten Säule der EU-Agrarpolitik (Förderung der ländlichen Entwicklung) sehe.

Beschlossen wurde dann, den Bauern in den Beitrittsländern zunächst nur 25 Prozent der Höhe der in den Mitgliedsstaaten geltenden Direktzahlungen zu gewähren. Sukzessiv soll dieser Betrag über die Jahre hinweg auf 100 Prozent des zukünftigen EU-Niveaus ansteigen (nach EU-Haushaltsplan für 2007). Während in der EU der Anteil der Zweiten Säule an den Agrarausgaben insgesamt im Durchschnitt nur zehn Prozent ausmacht, soll es in Polen in den ersten Jahren weit mehr als die Hälfte aller Zahlungen sein. Polens Bauern sollen mit 900 Millionen Euro pro Jahr deutlich mehr Geld aus Brüssel für die Zweite Säule bekommen als

etwa die deutschen Berufskollegen (mit 700 Millionen Euro), wobei anzumerken ist, dass alle investiven Maßnahmen des Paketes der Zweiten Säule in Polen nicht aus dem Agrartitel, sondern aus den Strukturfonds gezahlt werden, was die Möglichkeiten der polnischen Regierung zum Aufbau wirksamer Programme noch erhöht.

Lepper, ein ausgewiesener Gegner des Beitritts, nutzte besonders den Vorschlag Brüssels, zunächst bei „nur“ 25 Prozent der Höhe der Direktzahlungen zu beginnen, als angeblichen Beweis dafür, dass die EU Polen gar nicht wolle, dass die polnischen Bauern Bauern zweiter Klasse seien und sie dementsprechend in der EU nicht gern gesehen wären. Mit diesem schlichten, aber äußerst wirksamen Denkmuster gestaltete der EU-feindliche gesonnene Lepper seine gesamte Anti-EU-Argumentation. Die positiven Signale der EU hinsichtlich der Zweiten Säule verschwie er.

Die SLD/PSL reagierte nicht etwa mit einem Gegenvorschlag und beispielsweise dem Aufbau eines effektiven Programms zur ländlichen Entwicklung, sondern versuchte Leppers Kritik dadurch zu entkräften, dass man in Brüssel über höhere Direktzahlungen verhandelte. Als Ergebnis kam dabei ein „fauler“ Kompromiss heraus: Polen bekam die Möglichkeit eröffnet, Mittel aus der Zweiten Säule in die Erste Säule umzuschichten und dort zusätzliche Eigenmittel einzusetzen.

Schnell wurde allerdings in Polen klar, dass die vorhandenen, durchaus großen Verwaltungskapazitäten nicht in der Lage sein werden, die EU-Direktzahlungen auch zu verwalten: ein wirklich funktionierendes Anbauregister existiert nicht, eine Aufzeichnung der Bauern über Flurstückgröße etc. existiert nur in den seltensten Fällen. Die Folge war eine weitere Ausnahmeregelung der EU, die Polen unverhofft zu einem Vorreiter für eine neue Agrarpolitik in Europa machen sollte. Denn Polen bekam die „Ausnahmegenehmigung“, für einen Zeitraum von fünf Jahren eine so genannte „vereinfachte Umsetzung der Direktzahlungsregelung“ zu wählen: die Bauern brauchen keinen Nachweis zu führen, dass sie auch tatsächlich direktzahlungsberechtigte Kulturen (wie Getreide, Silomais etc.) anbauen, sondern bekommen das Geld ohne diesen Nachweis als einheitliche Flächenprämie, und das in doppelter Höhe für Acker- als für Grünland. Entkopplung und Nutzung des neuen Artikels 58 (Regionalisierung) der Agrarbeschlüsse von Luxemburg vom Juni 2003 wurden also in Polen, zufällig und nicht als politisches Konzept, schon im Dezember 2002 beschlossen!

Vernachlässigung der „ländlichen Entwicklung“

Die Zweite Säule der GAP wird hingegen von Seiten der Regierung und der Verwaltung absolut stiefmütterlich

behandelt. Das beweist nicht nur die Verlagerung von Mitteln aus der Zweiten in die Erste Säule, sondern auch die bedrückend niedrige Abrufquote im Vorbeitrittsprogramm SAPARD, das später – nach dem Beitritt – durch die „ländliche Entwicklung“ abgelöst wird.

Knapp zehn Jahre hatte Polen seit seinem Aufnahmeantrag zur EU Zeit gehabt sich in Europa umzuschauen, was es an Initiativen in der Zweiten Säule gibt (Agrarumweltprogramme, ländliche Entwicklung, Ausgleichszulage etc.). Doch passiert ist nichts oder kaum etwas. Im Jahr 2000 wurde von der EU das Vorbeitrittsprogramm SAPARD gestartet, aus dem Polen jährlich über 150 Millionen Euro zur Verfügung gestellt wurden. Das Programm sollte dazu dienen, die Politiker, die Verwaltung und die Bauern für die Zweite Säule fit zu machen. Die ersten Auszahlungen wurden erst nach zweieinhalb Jahren vorgenommen! Nur auf intensiven Druck der EU erklärte sich die Regierung überhaupt bereit, in vier Regionen Polens modellhafte Agrarumweltprogramme zu entwickeln, die bis heute allerdings noch nicht fertig gestellt sind. Die öffentlich bekannt gewordenen Entwürfe zeugen von einer erstaunlichen Ferne der Programmentwickler einerseits von der realen Situation polnischer Bauern und andererseits von den ökologischen Problemen, zu deren Lösung die Agrarumweltprogramme eigentlich dienlich sein sollen.

Ein Beispiel: die im Nordosten Polens liegende Au- enlandschaft der Narew ist eine der vier Regionen, in denen die modellhaften Agrarumweltprogramme eigentlich laufen sollten. Die Integration der Narew-Region kommt vielleicht nicht von ganz ungefähr, denn die in Deutschland ansässige Umweltstiftung EURO-NATUR betreibt dort seit Jahren ein Renaturierungs- und Regionalentwicklungsvorhaben, das mittlerweile auch in den politischen Kreisen als vorbildhaft angesehen wird (was in Polen – wie in allen anderen Ländern dieser Welt – noch lange nicht heißt, dass die Politik und die Verwaltung es auch real unterstützen). Das zentrale Problem der Region ist, dass sich die Landwirtschaft aus den feuchten Grünlandgebieten mehr und mehr zurückzieht. Noch kann man sie sehen, die Milchkühe, die morgens von selbst den Stall verlassen und durch den Fluss schwimmen, um auf kleinen Inseln zu weiden; und abends wieder schwimmend „nach Haus“ zurückkehren. Solche höchst extensiven Nutzungen aufrechtzuerhalten wäre eine wichtige Aufgabe der Agrarumweltprogramme. Doch um an den irgendwann einmal verfügbaren modellhaften Agrarumweltprogrammen teilnehmen zu dürfen, sollen die Bauern als Grundvoraussetzung sicher stellen, dass ihre Kühe nicht an einen natürlichen Flusslauf gelangen können. Auf Nachfrage, was das denn solle, heißt es schlicht und einfach: die EU-Nitratrictlinie erfordere das (was natürlich so nicht stimmt).

Kurz und schlecht: die bislang entwickelten vorläufigen Programmelemente sind einerseits viel zu theoretisch, andere wiederum so unattraktiv, dass kein Landwirt sie in Anspruch nehmen wird: für hundert Meter einreihige Hecke pflanzen erwartet auch ein polnischer Bauer mehr als nur 20 Euro. Kommt das alles nicht irgendwie bekannt vor? Man gestaltet die Programme so, dass niemand sie in Anspruch nimmt. Das wird dann als Beweis genommen, dass die Bauern die Zweite Säule nicht wollen.

Die Abrufquote innerhalb des SAPARD-Programms ist katastrophal gering. Dies erfüllt auch die EU mit Sorge, denn für „gute“ Verwalter gibt es kaum Schlimmeres als einen Haushalt, der nicht abgerufen wird. Und wohl auch deshalb wird schon mal ein Auge zugeedrückt, wenn aus SAPARD-Mitteln ein Straßenbauvorhaben finanziert wird.

Wer polnische Regierungspolitiker fragt, warum sie sich nicht mehr für die Zweite Säule einsetzen, bekommt häufig die Antwort, das Land habe die notwendigen Mittel für die Kofinanzierung nicht. Interessant ist allerdings, dass nationale Kofinanzierungsmittel sofort verfügbar waren, als es – eigentlich völlig atypisch für die EU – darum ging, jene zusätzlichen Direktzahlungen aus der Ersten Säule mit eigenen Haushaltsmitteln zu unterstützen, die aus der Zweiten Säule umgeschichtet wurden.

Nur wenige Gewinner

Der wahre Grund für die Vernachlässigung der Zweiten Säule liegt wohl eher darin, dass man einerseits keine wirklichen Vorstellungen davon hat, was mit der ländlichen Entwicklung erreicht werden kann. Ferner ist es ja richtig Arbeit, um an Gelder aus der Zweiten Säule zu kommen: man braucht Ideen, man braucht (von der EU ratifizierte) Programme, man braucht Leute, die es anpacken und etwas machen, man braucht effektive Kontrollen und eine effektive Verwaltung. Direktzahlungen hingegen sind „Bares auf die Hand“. Und genau deshalb gibt es natürlich auch in Polen innerhalb der Regierungspartei eine einflussreiche (Agrar-)Lobby, die sich für höhere Direktzahlungen (und somit indirekt für die Leppersche Position) einsetzt, weil sie sich persönliche Vorteile verspricht.

Trotz einheitlicher Flächenprämie wird es auch in Polen nur wenige wirkliche Gewinner des EU-Beitrittes geben. Das sind jene flächenstarken Großbetriebe, die ähnlich wie die LPG-Nachfolgebetriebe in Ostdeutschland ein Relikt des alten Systems in Polen sind. Den Kleinbetrieben mit ihren durchschnittlichen 7,5 Hektar helfen die Flächenprämien kaum. Ihnen müsste die Möglichkeit eröffnet werden, neue zusätzliche Einkom-

mensquellen zu erschließen, wobei effektive Programme der ländlichen Entwicklung hilfreich sein könnten.

Schlüsselrolle Verwaltung

Der Einfluss der EU auf die polnische Landwirtschaft reicht weit über die Zahlungen oder Nichtzahlungen aus der Ersten und Zweiten Säule hinaus. Eine Schlüsselrolle spielt wieder die Verwaltung, die im alten System dazu da war, Staatsmacht umzusetzen und nicht etwa dem Bürger oder den ungeliebten Kleinbauern zu dienen. Geändert hat sich daran noch nicht fürchterlich viel, nur dass es nicht mehr ein altes sozialistisches Regime ist, dem man dient, sondern neue EU-Bestimmungen, die überaus extrem ausgelegt werden.

Auch hierfür ein Beispiel: In besagter Region am Fluss Narew wollen einige Bauern kleine Hofkäsereien aufbauen. Die zuständigen Veterinärinspektoren zeigten mit dem Daumen nach unten: die EU-Hygienevorschriften würden dies unmöglich machen. Es waren unglaublich zähe Prozesse (inklusive Studienreisen unter anderem zu deutschen Kleinproduzenten von Käse), die letztlich die polnischen Verwaltungsbeamten davon überzeugten, dass das, was in anderen EU-Mitgliedsstaaten gang und gäbe ist, in Polen nicht mit der Begründung „das schließt Brüssel aus“ verhindert werden kann.

Von 2004 bis 2006 werden mehr als sieben Milliarden Euro aus den Strukturfonds nach Polen fließen, um die Regionen zu entwickeln. Mit Grausen denkt man hier bereits an die Erfahrungen beispielsweise aus Ostdeutschland, wo mit EU-Fördergeldern Gewerbegebiete ausgewiesen und erschlossen wurden, die heute immer noch leer stehen, wo Großkläranlagen gebaut wurden, die sich heute als überdimensioniert erweisen und unglaubliche Unterhaltungskosten verursachen, und wo den wenigen noch vorhandenen handwerklichen Verarbeitungsstrukturen unter anderem durch die Förderung der industriellen Konkurrenz (Beispiel: große Schlachthöfe) der Garaus gemacht wurde. Die Wiederholung droht in Polen: von den sieben Milliarden Euro wird circa eine Milliarde Euro in ein Investitionsprojekt für die Landwirtschaft und die Ernährungsindustrie fließen.

Nochmals ein Blick ins Narew-Gebiet: dort gibt es noch über 30 kleine Schlacht- und Verarbeitungsbetriebe, die dringend einiger Investitionshilfen bedürfen, damit zumindest ein Teil davon fortbestehen kann. Doch die Gefahr ist groß, dass eben nicht der Versuch gemacht wird, möglichst viele regionale Strukturen zu entwickeln, sondern sich einem einzigen Großinvestor hingegen wird.

Bei einem mit Hilfe des Bundesumweltministeriums und des Bundesamtes für Naturschutz von EURONATUR

organisierten Besuch im ostfriesischen Norden zeigte sich der Direktor des für die Narew-Region zuständigen Veterinärinspektorats verwundert darüber, dass der von den lokalen Metzgern betriebene Schlachthof den Segen der EU bekam, obwohl der Boden nicht gefliert ist. Und beim Besuch des örtlichen Metzgereibetriebes kam er aus dem Staunen nicht heraus, wie viele Mitarbeiter ein solcher Kleinbetrieb erfolgreich beschäftigen kann.

Dennoch wird es noch sehr lange dauern, bis die Mehrheit der polnischen Politiker erkannt hat, dass Agrarpolitik mehr sein muss als den Großen Geld zuzuschicken. Es wird noch dauern, bis die Verwaltung tatsächlich für die Bauern da ist, ihnen hilft, im Dschungel von Bestimmungen und unter immer härter werdenden Marktbedingungen eine Zukunftschance zu entwickeln. Und es wird dauern, bis integrierte ländliche Entwicklungskonzepte aufgelegt werden, die gleichzeitig den Bauern und der Umwelt helfen. Noch sind die Strukturen vorhanden, eine nachhaltige Landwirtschaft in Polen zu etablieren. Doch wie auch im Westen: es ist ein Kampf gegen die Zeit und gegen verkrustete Strukturen in Verwaltung und Politik.

Hinweis

Dorota Metera und Lutz Ribbe arbeiten in einem gemeinsamen Projekt, das zum Ziel hat, in Polen ein ähnliches gesellschaftliches Bündnis für eine neue Agrarpolitik aufzubauen, wie es in Deutschland im Rahmen des vom Umweltbundesamt und dem Bundesamt für Naturschutz finanzierten und von der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft und EURONATUR koordinierten Projektes „Agenda 2007“ entstanden ist.

Autoren

Dorota Metera arbeitet in den Bereichen Agrarpolitik/EU-Reformprozess, Agrarumweltprogramme, NATURA 2000 und Ökolandbau im Office for Central Europe der Organisation „The World Conservation Union – IUCN“ in Warschau, die sich unter anderem die Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt zum Ziel gesetzt hat.



IUCN Office for Central Europe
Wloska 4 m 2
00-777 Warszawa / Poland
Telefon: +48 22 8410757
Fax: +48 22 8518482
E-mail: metera@iucn-ce.org.pl
www.iucn-ce.org.pl

Lutz Ribbe ist Direktor der umweltpolitischen Abteilung der Stiftung Europäisches Naturerbe – EURONATUR.



Stiftung Europäisches Naturerbe –
EURONATUR
Grabenstr. 23
53359 Rheinbach
Telefon: 02226/2045
Telefax: 02226/17100
E-mail: lutz.ribbe@euronatur.org