

Agrar- und Fischereipolitik

WINFRIED VON URFF

Agrarpolitik

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik steht ganz oben auf der Tagesordnung der Gemeinschaft. Sie war bereits Ende 1990 eingeleitet worden¹ und erhielt weitere Impulse durch ein von der Kommission im Februar vorgelegtes Grundsatzzpapier, dem im Juli 1991 konkrete Ausgestaltungsvorschläge folgten. Diese waren Anlaß für eine lebhaftete Auseinandersetzung. Demgegenüber verlief die Diskussion zur Uruguay-Runde des GATT eher schleppend, nachdem es aufgrund des von ihren Partnern als unzureichend empfundenen Verhandlungsangebotes der Gemeinschaft Ende 1990 zu einer Unterbrechung der Verhandlungen gekommen war. Erst der im Dezember 1991 von Generaldirektor Dunkel vorgelegte Kompromißvorschlag hat die Diskussion wieder aufflammen lassen. Die markt- und preispolitischen Beschlüsse der EG waren zwar von heftiger Kritik seitens des Berufsstandes begleitet, brachten aber kaum einschneidende Änderungen.

Markt- und preispolitische Beschlüsse

Bei ihren Anfang März vorgelegten Vorschlägen zur Markt- und Preispolitik 1991/92² ließ sich die Kommission davon leiten, daß Marktprojektionen nach der Entspannung der letzten Jahre wieder einen deutlichen Anstieg der Marktordnungskosten erwarten ließen. So waren die Interventionsbestände bei Butter zum Jahresende 1990 wieder auf 335.000 t gestiegen, bei Magermilchpulver auf 337.000 t (mehr als ein Fünftel der Produktion ging 1990 in die Intervention), bei Rindfleisch auf 512.000 t und bei Getreide auf knapp 20 Mio. t³. Da die Erntemenge von Getreide für 1990 (ohne Beitrittsgebiet) auf 159,7 Mio. t festgesetzt worden und damit unter der Garantieschwelle von 160 Mio. t geblieben war, kam es für 1991/92 nicht zu einer automatischen Preissenkung um 3% und zur Erhebung der Zusatz-Mitverantwortungsabgabe. Um ein erneutes Ausufern der Marktordnungskosten zu verhindern, schlug die Kommission vor, für alle Getreidearten außer Hartweizen die Richt- und Interventionspreise beizubehalten, jedoch die Basis-Mitverantwortungsabgabe von 3% auf 6% zu erhöhen und den Zuschlag für Brotroggen und Qualitätsweizen wegfällen zu lassen bzw. zu kürzen. Für Hartweizen sollte der Richtpreis um 7% gesenkt, dafür jedoch die Flächenbeihilfe in den traditionellen Anbaugebieten angehoben werden. Für Ölsaaten und Hülsenfrüchte wurde eine Senkung der Marktordnungspreise um 3% vorgeschlagen, die bei Raps mit dem Wegfall von Qualitätszuschlägen kombiniert werden sollte. Für Milch und Milcherzeugnisse schlug die Kommission keine

direkte Preissenkung, sondern eine Verminderung der Auslöseschwelle für die Intervention im Ausschreibungsverfahren, den völligen Verzicht auf die obligatorische Intervention und eine Senkung der Milch-Garantiemengen um 2% vor. Bei Rindfleisch beschränkte die Kommission ihre Vorschläge auf eine Absenkung der Auslöseschwellen für die Intervention im Ausschreibungsverfahren und den Verzicht auf das sogenannte Sicherheitsnetz.

Die Vorschläge der Kommission wurden vom Ministerrat mit Ausnahme des Vertreters Großbritanniens zunächst als zu weitgehend zurückgewiesen. Der Ministerrat neigte dazu, im Hinblick auf die ohnehin anstehende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf Preisänderungen zu verzichten. Da die Kommission bei ihrer Linie blieb, wurde für Milch und Rindfleisch eine mehrmalige Verlängerung der Wirtschaftsjahre notwendig.

Auf der Grundlage eines Kompromißvorschlages der luxemburgischen Präsidentschaft kam es im Rat am 15. Mai zu einer Einigung, bei der die besonders kontroverse Frage der Getreidepreise zunächst ausgespart wurde. Beschlossen wurde für Milch eine Senkung der Garantiemengen um 2% sowie eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten zum Ankauf von 3% der Garantiemengen unter finanzieller Beteiligung der Gemeinschaft in Höhe von 0,10 ECU/kg (0,23 DM/kg) für fünf Jahre. Für Rindfleisch wurde die Auslöseschwelle für die Intervention im Ausschreibungsverfahren auf einen durchschnittlichen Marktpreis in der Gemeinschaft in Höhe von 84% und einen regionalen Marktpreis in Höhe von 80% des Interventionspreises herabgesetzt. Es wurde beschlossen, Interventionen im Rahmen des Sicherheitsnetzes nur noch dann durchzuführen, wenn der EG-Marktpreis unter 78% des Interventionspreises sinkt und die Marktpreise in mindestens drei Mitgliedstaaten, die mindestens 60% der Erzeugung stellen, unter 75% des Interventionspreises fallen oder der Marktpreis in einem Mitgliedstaat 72% des Interventionspreises unterschreitet⁴. In der besonders kontroversen Frage der Getreidepreise konnte sich der Rat erst am 16. Juni zu einer Entscheidung durchringen. Wie von der Kommission vorgeschlagen, blieben die Interventionspreise mit Ausnahme von Hartweizen unverändert. Die Basis-Mitverantwortungsabgabe wurde von bisher 3 auf 5% erhöht und der Brotroggenzuschlag halbiert. Bei Hartweizen wurde der Interventionspreis um 3,5% gesenkt, die in den traditionellen Anbaugebieten gewährte Beihilfe jedoch erhöht.

Flächenstillegung

Zur Verhinderung eines weiteren Produktionsanstiegs wurde ein einjähriges Flächenstillegungsprogramm beschlossen, das – bei freiwilliger Beteiligung der Landwirte – von allen Mitgliedstaaten obligatorisch angeboten werden muß. Die daran teilnehmenden Landwirte müssen mindestens 15% ihrer mit Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen bestellten Fläche aus der Produktion nehmen und erhalten dafür eine Prämie. Ein zusätzlicher Anreiz erfolgt dadurch, daß ihnen die auf 5% erhöhte Mitverantwortungsabgabe erstattet wird⁵.

In der Bundesrepublik ist die Stilllegungsprämie so gestaffelt, daß für die ersten zehn Punkte der Ertragsmeßzahl 240 DM je Hektar angesetzt werden, danach für jeden Meßzahlpunkt 13 DM/ha bis zur Obergrenze von 1.049 DM/ha. Werden mehr als 50 ha stillgelegt, so vermindert sich im Bereich 50–100 ha die Beihilfe auf 75%, für die über 100 ha hinausgehende Stilllegungsfläche auf 50%. Bis zum 15. Dezember waren in der EG (mit Ausnahme Luxemburgs und Italiens, für die noch keine Angaben vorlagen) rund 800.000 ha zur Stilllegung angemeldet; davon entfielen 315.000 ha auf die Bundesrepublik, 302.000 ha auf Frankreich, 250.000 ha auf Spanien und 13.000 ha auf das Vereinigte Königreich⁶.

Beim Flächenstilllegungsprogramm setzte sich die bereits im Vorjahr deutlich gewordene Entwicklung zu höherer Akzeptanz weiter fort. Im Wirtschaftsjahr 1991/92 erreichte die stillgelegte Fläche 1,5 Mio ha (4,3% der Getreidefläche), wovon 479.000 ha auf die Bundesrepublik, 609.000 ha auf Italien, 167.000 ha auf Frankreich, 162.000 ha auf das Vereinigte Königreich und 84.000 ha auf Spanien entfielen⁷. Landwirte, die sich an dem fünfjährigen Flächenstilllegungsprogramm beteiligen, werden von der im Rahmen der Preisbeschlüsse erfolgten Erhöhung der Mitverantwortungsabgabe in Höhe von zwei Prozentpunkten freigestellt. Im übrigen wurden die Konditionen für dieses Programm in der Bundesrepublik den rückläufigen Getreidepreisen angepaßt. Die Prämie wird nunmehr so berechnet, daß für die ersten vier Punkte der Ertragsmeßzahl insgesamt 240 DM/ha angesetzt werden, für jeden weiteren Punkt 17 DM/ha bis zum Maximalbetrag von 1.416 DM/ha. Bei Stilllegungsflächen über 50 ha erfolgt die gleiche Degression wie bei dem einjährigen Flächenstilllegungsprogramm.

Agri-monetäre Maßnahmen

Der Währungsausgleich verlor weiterhin an Bedeutung. Im Rahmen der Preisbeschlüsse wurden die innerhalb der Freimarge liegenden Währungsabstände bei Getreide in Höhe von +0,818% in der Bundesrepublik und +0,313% in den Niederlanden abgebaut, was entsprechende Verminderungen der Marktordnungspreise zur Folge hatte. Für Großbritannien und Griechenland wurden die für die Agrarmarktordnungen maßgeblichen Umrechnungskurse den korrigierten Leitkursen angenähert, was dort zu Nominalpreiserhöhungen führte. Sie betrugen in Großbritannien 2% mit Ausnahme von Rindfleisch, für das der bestehende Kurs bestätigt wurde, und für Milch, deren Preis um 4,9% angehoben wurde. In Griechenland lagen die Wechselkursbedingten Preisanhebungen zwischen 9% (Getreide, Zucker, Schafffleisch) und 23% (Milch, Rindfleisch)⁸. Zum Jahresende wurden Währungsausgleichsbeträge noch in Spanien (unterschiedlich nach Sektoren bis +1,6%), in Griechenland (–4,6%) sowie in Großbritannien (–1,1%) angewendet⁹.

Strukturpolitik

Die Umsetzung der 1988 beschlossenen Reform der Strukturfonds machte weitere Fortschritte. Im Laufe des Jahres wurden für alle Länder, in denen für das Ziel

5b (Entwicklung des ländlichen Raumes) Gebiete ausgewiesen worden waren, Operationelle Programme für die betreffenden Regionen verabschiedet. Mit ihrer Genehmigung erfolgte die Auszahlung eines Vorschusses in Höhe von 50% der ersten Jahrestanche. Insgesamt stehen für Ziel 5b für den Zeitraum 1989–1993 – bei einem gesamten Mittelvolumen der Strukturfonds von 60.315 Mio. ECU – 2.795 Mio. ECU (4,6%) zur Verfügung, die überwiegend aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL finanziert werden. Davon entfallen 535 Mio. ECU auf die alten Bundesländer¹⁰. Die Gesamtkosten der geplanten Entwicklungsmaßnahmen werden dort auf rund 1,6 Mrd. ECU veranschlagt.

Um die Förderung aus den EG-Strukturfonds auch in den neuen Bundesländern zu ermöglichen, wurde ein eigenständiges Gemeinschaftliches Förderkonzept für die Jahre 1991–1993 beschlossen¹¹. Die darin enthaltenen acht Förderschwerpunkte schließen u. a. ein: "Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Fischerei sowie zur Umstrukturierung der Lebensmittelindustrie (Ziel 5a)", "Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten (einschließlich Dorferneuerung und ländlicher Infrastruktur)", "Landwirtschaft, Forstwirtschaft und ländliche Umwelt". Insgesamt stehen für die neuen Bundesländer 3 Mrd. ECU zur Verfügung, davon 600 Mio. ECU für die genannten Förderschwerpunkte.

Finanzierung

Aufgrund der bei der Verabschiedung des Haushaltes vorliegenden Projektionen wurden für den Agrarbereich insgesamt 35,2 Mrd. ECU (62,8%) in den Haushalt 1991 eingestellt. Darin sind 0,8 Mrd. ECU Erstattungen an die Mitgliedstaaten für ein 1987/88 durchgeführtes Sonderabsatzprogramm für Butter enthalten. Die laufenden Ausgaben für die Agrarmarktordnungen wurden mit 31,5 Mrd. ECU veranschlagt. An der Spitze stehen dabei nach wie vor Milcherzeugnisse mit 5,6 Mrd. ECU, gefolgt von Getreide mit 5,4 Mrd. ECU, Ölsaaten mit 3,9 Mrd. ECU, Rindfleisch mit 2,3 Mrd. ECU, Olivenöl mit 2,1 Mrd. ECU und Zucker mit 1,9 Mrd. ECU¹². Aufgrund der Zahlungen bis zum 30. September 1991 wurde zur Jahreswende mit Einsparungen von 401 Mio. ECU gerechnet. Für Getreide erwartet die Kommission Einsparungen von 133 Mio. ECU, für Zucker von 160 Mio. ECU und für Ölsaaten von 300 Mio. ECU. Für Milch wurden demgegenüber Mehrausgaben von 142 Mio. ECU erwartet. Für den Rindfleischsektor rechnete die Kommission wegen des Zusammentreffens der Nachwirkungen hoher Importe im vorausgegangenen Jahr, einer Produktionssteigerung um 3% und einem Rückgang der Nachfrage um 2% mit einem zusätzlichen Mittelbedarf von 1.989 Mio. ECU und für Schafffleisch mit einem solchen von 124 Mio. ECU¹³.

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Im Februar 1991 hatte die Kommission das Grundsatzpapier "Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik" vorgelegt¹⁴, das eine überraschend

kritische Analyse der bisherigen Agrarpolitik enthielt. Am 12. Juli ließ die Kommission konkrete Vorschläge für deren Ausgestaltung folgen¹⁵. Das Kernstück ihres Vorschlages besteht darin, die Preisstützung deutlich zu reduzieren und den Landwirten bis zu gewissen Grenzen die daraus resultierenden Einkommenseinbußen voll, danach nur noch teilweise zu ersetzen. Flankiert werden soll dieses System in einzelnen Bereichen durch produktionsbegrenzende Maßnahmen.

Für die Getreidemarktordnung sieht der Kommissionsvorschlag vor, den Zielpreis um 35% von 155 ECU/t auf 100 ECU/t (Interventionspreis 90 ECU/t, Schwellenpreis 110 ECU/t) zu senken und den Einkommensverlust von 55 ECU/t den Landwirten durch eine flächenbezogene Beihilfe zu erstatten. Für deren Berechnung sollen mehrjährige regionale Durchschnitte der Hektarerträge mit der Preisdifferenz multipliziert werden. Für den Durchschnitt der Gemeinschaft ergäbe sich bei einem Ertrag von 4,6 t/ha eine Beihilfe von 253 ECU/ha. Mit Ausnahme von Kleinerzeugern, deren Produktion 92 t nicht überschreitet (im Durchschnitt der EG 20 ha), erhielten die Landwirte die Beihilfe aber nur, wenn sie einen Teil (genannt wurden 15%) der mit Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen bestellten Fläche stilllegten. Bis zu einer Anbaufläche, die 230 t entspricht (im Durchschnitt der EG 50 ha), sollen sie für die stillgelegte Fläche eine Prämie in gleicher Höhe wie die Ausgleichszahlungen erhalten.

Bei den Marktordnungen für Ölsaaten und Eiweißpflanzen mußte die Kommission von der Vorgabe des Ölsaaten-Panel des GATT ausgehen, das die bisher an die Verarbeiter für den Kauf aus der innergemeinschaftlichen Erzeugung gezahlten Beihilfen als nicht GATT-konform eingestuft hatte. Die Kommission schlug deshalb vor, solche Beihilfen bei freier Einfuhr den Erzeugern direkt zu gewähren. Angestrebt wurde eine Verwertung der Ölsaaten gegenüber dem Getreidepreis im Verhältnis 2,1:1 (dabei sind keine wesentlichen Änderungen im Anbauverhältnis zu erwarten), was eine Verwertung von 325,50 ECU bedeuten würde. Bei einem angenommenen Weltmarktpreis von 156 ECU/t müßten 162,50 ECU/t als Beihilfe gezahlt werden. Dies entspräche im Durchschnitt der EG 384 ECU/ha bei einem Ertrag von 2,36 t/ha. Wie bei Getreide wurde eine Regionalisierung aufgrund der jeweiligen Hektarerträge vorgeschlagen.

Da von der EG die baldige Änderung eines als nicht GATT-konform eingestuftes Zustandes zugesagt worden war, beschloß der Ministerrat Mitte Oktober eine Änderung der Marktordnung für Ölsaaten, die im wesentlichen den Kommissionsvorschlägen folgte. Dabei wurde an Stelle der bisherigen Garantieschwelle der Stabilisatorenregelung eine maximale Getreidefläche beschlossen, die zur Folge hat, daß für jedes Prozent Überschreitung die Beihilfe um 1% gekürzt wird¹⁶. Da der sich aus dem Weltmarktpreis herleitende Marktpreis aber nicht einmal die variablen Produktionskosten deckt, wäre es für die Landwirte vorteilhafter, nur die Beihilfe in Anspruch zu nehmen und auf den Anbau zu verzichten. Um dies auszuschließen, werden umfangreiche Kontrollen notwendig. Zur Enttäuschung der EG hat das Ölsaaten-Panel des GATT auch das neue Beihilfensystem für nicht GATT-konform erklärt¹⁷.

Für den Milchmarkt laufen die Vorschläge der Kommission darauf hinaus, die Quotenregelung, die ursprünglich 1992 auslaufen sollte, zu verlängern und die Quoten um 3% zu kürzen. Von der Kürzung sollen Erzeuger bis zu 200.000 kg ausgenommen werden, indem die Mitgliedstaaten versuchen, Quoten in dem notwendigen Umfang aufzukaufen. Dazu soll die Gemeinschaft drei Jahre lang eine Beihilfe von jährlich 17 ECU/100 kg zahlen, wobei eine Aufstockung aus nationalen Mitteln möglich ist. Erzeugern, die einer Quotenkürzung unterliegen, sollen zehn Jahre lang jährlich ein Betrag von 5 ECU/100 kg aus EG-Mitteln gezahlt werden, wiederum mit der Möglichkeit einer Aufstockung aus nationalen Mitteln. Die institutionellen Preise sollen um 10% (15% bei Butter, 5% bei Magermilchpulver) gesenkt werden. Dafür soll eine Prämie von jährlich 75 ECU für die ersten 40 Kühe gezahlt werden, jedoch nur dann, wenn die Besatzdichte zwei (in benachteiligten Gebieten 1,4) Großvieheinheiten je Hektar Futterfläche nicht überschreitet¹⁸.

Für Rindfleisch soll nach den Vorschlägen der Kommission der Interventionspreis um 15% gesenkt werden. Für die ersten 90 zur Mast bestimmten Rinder soll in drei Jahresraten von je 60 ECU eine Prämie von insgesamt bis zu 180 ECU pro Tier gewährt werden. Diese Regelung gilt jedoch nur dann, wenn die Besatzdichte unterhalb der gleichen Schwellen bleibt, wie bei der für Milchkühe vorgeschlagenen Prämie. Für männliche Kälber aus Milchkuhbeständen soll bis zum Alter von 10 Tagen eine Verarbeitungsprämie gezahlt werden.

Neben Vorschlägen zu einzelnen Marktordnungen schlägt die Kommission eine Reihe von flankierenden Maßnahmen vor. Dazu gehören Prämien für Landwirte, die sich zu einer beträchtlichen Verringerung des Einsatzes möglicherweise umweltschädigender Mittel (Dünger, Pestizide, Herbizide) oder zur Verminderung eines umweltschädigenden Überbesatzes an Schafen und Rindern bereit erklären oder sich verpflichten, auf umweltschädigende Methoden (Trockenlegung, Bewässerung, Umbruch von Wiesen) zu verzichten bzw. solche Eingriffe wieder rückgängig zu machen. An solchen Prämien soll sich die EG bis zu 250 ECU/ha beteiligen. Außerdem soll für die langfristige Stillegung (20 Jahre) landwirtschaftlicher Flächen und ihre Nutzung für umweltspezifische Zwecke eine Prämie von 100 ECU/ha (Gemeinschaftsbeteiligung) zusätzlich zu der normalen Stillegungsprämie gewährt werden. Für die Umwidmung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen zur forstlichen Nutzung sollen deutlich höhere Prämien angeboten und für den Unterhalt der neuen Pflanzungen fünf Jahre eine Beihilfe gezahlt werden. Der erstattungsfähige Höchstbetrag für den Ausgleich von Einkommenseinbußen bis zur Hiebreife (höchstens für 20 Jahre) soll auf dem Niveau der Stillegungsbeihilfe für vergleichbare Anbauflächen in derselben Region angeboten werden. Die bisher in einzelnen Mitgliedstaaten fakultativ angebotene Vorruhestandsregelung soll – unter Heraufsetzung der Gemeinschaftsbeteiligung – zu einer obligatorischen Maßnahme werden.

Nach den Berechnungen der Kommission würden die im Bereich der Marktordnungen vorgeschlagenen Änderungen nach ihrem vollständigen Wirksamwerden zu einer jährlichen Mehrbelastung der Abteilung Garantie des EAGFL von

2,3 Mrd. ECU führen, womit diese Ausgaben unter der Agrarleitlinie blieben. Für den Bereich Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen geht die Kommission davon aus, daß durch ihre Vorschläge Mehrausgaben in Höhe von 13,96 Mrd. ECU entstehen, denen jedoch die bisherigen Marktordnungskosten in Höhe von 10,51 Mrd. ECU an Einsparungen gegenüberstünden. Die Kosten der flankierenden Maßnahmen werden von der Kommission für den Zeitraum 1993 bis 1997 auf insgesamt vier Milliarden ECU geschätzt.

Hinter den Kommissionsvorschlägen steht die Logik, daß es billiger und effizienter ist, den Landwirten direkte Einkommensübertragungen zu zahlen, als Einkommenspolitik über gestützte Preise zu betreiben, die dazu führen, daß wachsende Überschüsse mit laufend höheren Kosten auf dem Weltmarkt untergebracht werden müssen und der Einkommenszuwachs der Erzeuger gegenüber den Mehrbelastungen für Steuerzahler und Verbraucher in ein wachsendes Mißverhältnis gerät. Die verhältnismäßig große Preissenkung bei Getreide erklärt sich daraus, daß die Kommission damit den Preisvorteil der importierten Getreidesubstitute aufheben und neben einem Rückgang der Produktion auch eine stärkere Verfütterung von Getreide erreichen will. Die übrigen Preissenkungen erklären sich aus dem Bestreben, die Relationen zum Getreidepreis nicht zu stark zu ändern, bei den tierischen Produkten zum Teil aus Kosteneinsparungen bei Futtermitteln.

Die Vorschläge der Kommission haben sowohl in der Bundesrepublik als auch innerhalb der EG heftige Ablehnung durch den Berufsstand erfahren¹⁹. Dieser sieht in dem Übergang von einer Einkommenspolitik durch Preisstützung zu direkten Einkommensübertragungen eine Abwertung des landwirtschaftlichen Unternehmers zum Empfänger öffentlicher Mittel. Dabei wird nicht ausgesprochen, daß das Einkommen der Landwirte über gestützte Preise bereits jetzt in hohem Maße ein Transfereinkommen ist. Nicht unberechtigt ist dagegen die Befürchtung, daß hohe Transfers über öffentliche Haushalte leicht unter einen ständigen Rechtfertigungszwang geraten und in Zeiten knapper Haushaltsmittel Kürzungen zum Opfer fallen könnten. Wenn den Vorschlägen der Kommission vorgeworfen wird, sie seien das "Aus" für die bäuerliche Landwirtschaft, so wird dabei über die Tatsache hinweggegangen, daß zumindest der Intention nach bäuerliche Betriebe bis zu einer gewissen Größenordnung von Einkommenseinbußen ausgenommen werden sollen.

Vom Europäischen Parlament wurde durch seinen Ausschuß für Landwirtschaft, Fischerei und ländliche Entwicklung zunächst eine mittlere Linie eingeschlagen. In einem Arbeitsdokument²⁰ wurden die Kommissionsvorschläge eingehend analysiert und Gegenvorschläge entwickelt, denen der Ausschuß im wesentlichen folgte²¹. Bei seiner Beschlußfassung wich das Europäische Parlament jedoch davon ab und schwenkte weitgehend auf die Linie der Kommission ein²².

Auch wenn man die Grundlinie des Kommissionsvorschlages bejaht, bleibt festzuhalten, daß er eine Reihe kritischer, ungenügend geklärter Punkte enthält. Die Kommission nimmt für ihren Vorschlag in Anspruch, daß er kleineren Betrieben einen völligen Ausgleich von Einkommensverlusten biete, was insofern nicht

zutrifft, als Kleinerzeuger für Getreide und Ölsaaten nur die an Getreide orientierte Prämie zum Ausgleich der Preissenkung erhalten und die Getreideprämie, die für die stillgelegte Fläche gezahlt werden soll, deutlich geringer ist als der entgangene Deckungsbeitrag. Bei Betrieben mit Milchproduktion oder Rindermast decken die vorgeschlagenen Prämien den Verlust durch die Preissenkung nur dann, wenn in hohem Maße Kraftfutter verfüttert wird und sich dieses entsprechend verbilligt. Sehr viel gravierender ist jedoch, daß durch die maximale Besatzdichte von zwei (in benachteiligten Gebieten von 1,4) Großvieheinheiten je Hektar Futterfläche in den Grünlandgebieten der nördlichen Mitgliedstaaten ein Großteil der Betriebe von der Prämiengewährung ausgeschlossen würde.

Als sehr problematisch muß außerdem die Grenze angesehen werden, von der ab nur für einen Teil der stillgelegten Fläche eine Prämie gezahlt werden soll – bzw. die Tierzahlen, auf die die Prämiengewährung bei Milchkühen und Mastrindern beschränkt werden soll. Diese Grenzen würden bereits mittleren Betrieben empfindliche Einkommenseinbußen zumuten, die für ihre weitere Entwicklungsfähigkeit entscheidend sein könnten. Den Betriebsstrukturen im Beitrittsgebiet werden die vorgeschlagenen Obergrenzen in keiner Weise gerecht.

Auch die Praktikabilität mancher Kommissionsvorschläge gibt zu Zweifeln Anlaß. So ist die vorgeschlagene Differenz zwischen einem Schwellenpreis von 110 ECU/t und einem Interventionspreis von 90 ECU/t zu gering, um die innergemeinschaftlichen Transportkosten über weite Entfernungen zu decken. Der Vorschlag, die Prämie für Mastrinder in drei Jahresraten zu zahlen, hätte zur Folge, daß, um in den Genuß der dritten Rate zu kommen, zu alte und zu schwere Tiere produziert würden, die der Markt nicht aufnimmt.

Als höchst problematisch müssen auch die Kostenschätzungen der Kommission gelten. Eine von Agra-Europe London verbreitete Schätzung kommt zu dem Ergebnis, daß die Marktordnungsausgaben nur von 36 Mrd. ECU auf 30,5 Mrd. ECU im Jahr 2000 zurück gingen, wozu die von der Kommission geschätzten 16,5 Mrd. ECU hinzukämen. Dies ergäbe einen Anstieg auf 47 Mrd. ECU, der allerdings auch bei einer Fortsetzung der bisherigen Politik eintreten würde²³.

Der Ministerrat befaßte sich mehrmals mit den Vorschlägen der Kommission. In der vorliegenden Form wurden diese einhellig abgelehnt. Da eine Reform unaufschiebbar ist, wurde von einigen Ministern die Bereitschaft signalisiert, eine weniger drastische Preissenkung bei Getreide in Verbindung mit dauerhaften Ausgleichszahlungen mitzutragen, dafür jedoch bei Milch auf die wegen der damit verbundenen Abgrenzungsfragen äußerst problematische Prämiengewährung zu verzichten und stattdessen die Quoten stärker zu kürzen. Dieser Vorschlag fand allerdings nicht die Zustimmung der an einer hohen Milchproduktion interessierten Länder. Für den völlig desolaten Rindfleischmarkt zeichnet sich eine Neigung dazu ab, die Intervention noch stärker zu lockern und das Schlachtkörpergewicht für die Intervention zu begrenzen.

Die Uruguay-Runde des GATT

In den Agrarverhandlungen zur Uruguay-Runde gab es 1991 keine entscheidenden Fortschritte. Über den Verhandlungsstand zum Jahresbeginn war im vorigen Jahr ausführlich an dieser Stelle berichtet worden²⁴. Die Verhandlungen wurden Anfang 1991 wieder aufgenommen, wobei mit der Mitte des Jahres erfolgten offiziellen Verlängerung des "Fast Track-Verfahrens" durch die Vereinigten Staaten um zwei Jahre ein neuer zeitlicher Rahmen gesetzt wurde. Trotzdem bekundeten Politiker – nicht zuletzt die Staats- und Regierungschefs der sieben führenden Industrieländer anlässlich des Londoner Wirtschaftsgipfels – ihre Bereitschaft, die Uruguay-Runde noch während des Jahres zu einem erfolgreichen Abschluß zu bringen.

Diesen Ankündigungen folgten auf der Verhandlungsebene zunächst nur wenige konkrete Schritte. Ende Juni wurde von GATT-Generaldirektor Dunkel ein Arbeitspapier vorgelegt, das aus der Sicht der EG unannehmbar schien, da es weder den beim Kompromiß von Genf im April 1989 beschlossenen "Kredit" (Anrechnung der seit 1986 erfolgten Rücknahme des Stützungslevels) enthielt, noch die Forderung der EG nach Einbeziehung von Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Getreidesubstituten in den Außenschutz, das sogenannte "Rebalancing"²⁵.

Nachdem es auch in der zweiten Jahreshälfte zu keiner ernsthaften Wiederaufnahme der Verhandlungen gekommen war, legte GATT-Generaldirektor Dunkel am 20. Dezember 1991 einen Kompromißvorschlag vor. Er enthält für die Landwirtschaft als Kernstück einen Abbau des internen Stützungslevels um 20% in sechs Jahren (1993–1999) auf der Basis der Jahre 1986–1988, wobei nach 1986 erfolgte Maßnahmen als Kredit voll angerechnet werden sollen. Ausgenommen von der Abbaupflicht sind direkte Einkommenszahlungen, sofern die Berechnungsbasis vergangenheitsbezogen ist und eine Fortsetzung der Produktion nicht zur Voraussetzung der Zahlung gemacht wird. Beim Außenschutz sollen alle Zölle um 36% gesenkt, andere handelshemmenden Maßnahmen in Zölle (Tarifäquivalente auf der Basis der Daten von 1986–1988) umgewandelt und diese ebenfalls in sechs Jahren um 36% abgebaut werden. Daneben sollen allen Beteiligten Mindestmarktzugangsmöglichkeiten von zunächst 3% des internen Verbrauchs eingeräumt werden, die bis zum Ende der sechsjährigen Übergangszeit auf 6% angehoben werden sollen. Dabei dürfen im Basiszeitraum 1986–88 bestehende Einfuhrmöglichkeiten angerechnet, aber nicht eingeschränkt werden. Exportsubventionen sollen auf der Basis von 1986–90 im Zeitraum 1993–1999 um 36%, bezogen auf die Haushaltsausgaben, und um 24%, bezogen auf die tatsächlichen Exportmengen einzelner Produkte oder Produktgruppen, verringert werden²⁶.

Der Ministerrat beriet am 23. Dezember über den Dunkel-Vorschlag und bezeichnete ihn in erster Stellungnahme als nicht ausgewogen. Besonders kritisch aus der Sicht der EG ist, daß der Außenschutz mit 36% stärker abgebaut werden soll als das interne Stützungslevel mit 20%, was zur Folge haben kann, daß in einzelnen Bereichen der Außenschutz nicht mehr ausreicht, um der Inlandsproduktion einen präferenziellen Absatz zu sichern. Außerdem stellt sich für die EG das Problem, wie die im Rahmen der Reformvorschläge vorgesehenen Aus-

gleichszahlungen einzustufen sind. Fielen sie, da sie produktbezogen und damit an die Fortsetzung der Produktion gebunden sind, in die Gruppe der abbaupflichtigen Maßnahmen, so wäre den Reformvorschlägen der Kommission die Grundlage entzogen. Auch der Mindestmarktzugang bereitet der EG Schwierigkeiten, wenn sich die Bestimmung auf einzelne Produkte, darunter solche, für die bereits hohe Überschüsse vorliegen, beziehen soll.

Innerhalb der Gemeinschaft gibt es deutliche Meinungsunterschiede. Aus deutscher Sicht steht die Einstufung der von der Kommission vorgeschlagenen Ausgleichszahlungen als nicht-abbaupflichtige Maßnahme an erster Stelle, während der Abbau der Exporterstattungen als verhandelbar gilt. Frankreich wehrt sich vor allem gegen den Abbau der Exporterstattungen und mißt demgegenüber der Einstufung der Ausgleichszahlungen geringere Priorität bei.

Am 10. Januar 1992 ermächtigte der Rat die Kommission, als Verhandlungsführer der Gemeinschaft auf der Grundlage des Dunkel-Vorschlages in die entscheidende Phase der Verhandlung einzutreten. Die Kommission wurde beauftragt, wesentliche Verbesserungen im Agrarbereich zu verhandeln, insbesondere einen ausreichenden und funktionsfähigen Außenschutz sowie die Sicherstellung, daß die Ausgleichszahlungen im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik dauerhaft und verläßlich gewährt werden können und nicht der Abbaupflicht unterliegen²⁷.

Fischereipolitik

Rechtzeitig vor Jahresbeginn konnten die Fangquoten der Mitgliedstaaten festgelegt werden. Wie in den vergangenen Jahren mußten jedoch die Fangmengen bei wichtigen Beständen weiter gesenkt werden²⁸. Der Verbesserung des biologischen Zustandes der Fischbestände in Gemeinschaftsgewässern durch technische Maßnahmen dient auch ein Beschluß des Fischereirates vom 28. Oktober: Er sieht ab dem 1. Juli 1992 eine Anhebung der Mindestmaschenöffnungen, die Mindestanlandungsgrößen von Fischen und das Verbot von Treibnetzen vor²⁹.

Bei den EG-Orientierungspreisen gab es für 1991 für die Hauptfischarten nur geringe Veränderungen. Für 1992 beschloß der Ministerrat am 11. November die Orientierungspreise, wobei die Änderungen zwischen -3% für Hering und +5% für Schellfisch schwankten³⁰.

Im Rahmen der Reform der EG-Strukturfonds wurden Operationelle Programme zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur genehmigt. Dazu gehört das Operationelle Programm für die alten Bundesländer mit Fördermitteln in Höhe von 22,3 Mio. DM und das für das Beitrittsgebiet mit 25,4 Mio. DM, jeweils für den Zeitraum 1991-1993³¹.

Angesichts bestehender Überkapazitäten in der Gemeinschaft und des Ungleichgewichts zwischen Fangmöglichkeiten und Fangkapazitäten müssen letztere weiter verringert werden. Diesem Ziel dient die am 1. Januar 1991 in Kraft getretene Verordnung (EG) Nr. 3944/90. Sie ändert die aus dem Jahre 1986

stammende Verordnung über Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verbesserung und Anpassung der Strukturen im Bereich der Fischerei und Aquakultur. Danach soll die Einbeziehung der Kleinfischerei in die gemeinschaftlichen Förderungsmaßnahmen eine deutliche Anhebung der Prämiensätze für das endgültige Ausscheiden von Fischereifahrzeugen und die finanzielle Förderung neuer Maßnahmen einen Beitrag zur Anpassung der Fischereitätigkeit an die verfügbaren und zugänglichen Fischereiressourcen leisten. In die Liste der besonders förderungswürdigen Gebiete der Gemeinschaft wurde Mecklenburg-Vorpommern aufgenommen³².

Beim Abschluß des Abkommens über die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes gehörten der Zugang der EG-Staaten zu norwegischen und isländischen Fischfanggebieten sowie der Zugang von Fischereiwaren der EFTA-Staaten zum Markt der Gemeinschaft zu den bis zuletzt strittigen Fragen. Eine Lösung wurde dahingehend gefunden, daß sich Norwegen bereiterklärte, bestimmte Fangmengen, die im Rahmen des bestehenden bilateralen Abkommens mit der EG ausgehandelt worden waren, zu konsolidieren, andere schrittweise anzuheben; Island tauschte bestimmte Fangrechte in seinen Gewässern gegen vertragliche Rechte der Gemeinschaft in den grönländischen Gewässern. Die Gemeinschaft gewährt den EFTA-Staaten je nach Erzeugnis entweder freien Zugang zu ihrem Markt ab dem 1. Januar 1993 oder eine progressive Zollsenkung, die bis 1997 70% erreicht haben soll. Dabei wurden allerdings bestimmte empfindliche Fischereierzeugnisse ausgenommen³³. Das Netz bilateraler Fischereiabkommen wurde weiterentwickelt.

Ausblick

1992 dürfte zu einem Entscheidungsjahr für die Gemeinsame Agrarpolitik werden. Der von den laufenden GATT-Verhandlungen, vom Wiederanstieg der Marktordnungsausgaben und von der Erfolglosigkeit der bisherigen Agrarpolitik ausgehende Druck ist so groß geworden, daß ein weiteres Kurieren an Symptomen nicht mehr möglich erscheint. Bei aller Kritik an den vorliegenden Kommissionsvorschlägen wurde die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform vom Ministerrat nie in Frage gestellt. Wie weit er den Kommissionsvorschlägen folgen wird, ist offen. Angesichts der bestehenden Interessengegensätze ist nicht auszuschließen, daß der Ministerrat das Grundkonzept der Kommission, die Einkommenspolitik über Preisstützungen zu einem erheblichen Teil durch direkt einkommenswirksame Maßnahmen zu ersetzen, abschwächen wird. Die Wahrscheinlichkeit dafür ist vor allem dann groß, wenn die Verhandlungen zur Uruguay-Runde nicht mehr rechtzeitig vor dem Präsidentschaftswahlkampf in den Vereinigten Staaten zu einem erfolgreichen Abschluß gebracht werden können. Dies hätte zur Folge, daß wegen des unvermindert starken Interesses der Vereinigten Staaten und der übrigen am Weltagrarhandel interessierten Länder der vom GATT ausgehende Druck nach den Präsidentschaftswahlen wieder aufleben und die Gemeinschaft zu weiteren Reformschritten drängen würde. Eine Reform auf Raten mag politisch

leichter zu verkraften sein, ändert an der Sache jedoch nichts. Ob man den Betroffenen damit einen Gefallen tut, kann bezweifelt werden.

Anmerkungen

- 1 Vgl. von Urff, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 97–108.
- 2 Vgl. Agra-Europe 11 (1991), Dokumentation.
- 3 Vgl. Agrarbericht 1992, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, S. 96 und 98; Agra-Europe 13 (1991), Europa-Nachrichten, S. 12.
- 4 Vgl. Agrarbericht 1992, a. a. O., S. 98; Bulletin der EG 5 (1991), S. 37.
- 5 Vgl. ebd.
- 6 Agrarbericht, a. a. O., S. 140.
- 7 Vgl. ebd.
- 8 Vgl. Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1991, in: Agrarwirtschaft 12 (1991), S. 469–387, hier S. 374.
- 9 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 92.
- 10 Kommission der EG: Die Landwirtschaft und die Reform der Strukturfonds – Vademecum, Grünes Europa 5 (1990), S. 101.
- 11 Grundlage dieses Förderkonzeptes ist die Verordnung Nr. 3575/10 v. 4. 12. 1990.
- 12 Vgl. Agra-Europe 48 (1991), Europa-Nachrichten, S. 13–16.
- 13 Vgl. ebd.
- 14 Vgl. Agra-Europe 7 (1991), Dokumentation.
- 15 Vgl. Agra-Europe 30 (1991), Dokumentation.
- 16 Vgl. Agra-Europe 44 (1991), Europa-Nachrichten, S. 1–3.
- 17 Vgl. Agra-Europe 13 (1992), Europa-Nachrichten, S. 20/21.
- 18 Vgl. Agra-Europe 30 (1991), Dokumentation.
- 19 Vgl. Agra-Europe 38 (1991), Dokumentation; Agra-Europe 49 (1991), Europa-Nachrichten, S. 8–9; Agra-Europe 1–2 (1992), Sonderbeilage.
- 20 Europäisches Parlament, Ausschuß für Landwirtschaft, Fischerei und ländliche Entwicklung: Arbeitsdokument zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Bericht-erstatte: R. L. Bocklet, PE 152.398, 27. 8. 1991.
- 21 Vgl. Agra-Europe 49 (1991), Europa-Nachrichten, S. 1–2.
- 22 Vgl. Agra-Europe 12 (1992), Europa-Nachrichten, S. 12–14.
- 23 Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1991, a. a. O., S. 381.
- 24 Vgl. von Urff, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, a. a. O., S. 101–102.
- 25 Vgl. Agra-Europe 27 (1991), Europa-Nachrichten, S. 5/6.
- 26 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 144.
- 27 Vgl. ebd., S. 144.
- 28 Vgl. ebd., S. 46.
- 29 Vgl. Bulletin der EG, 10 (1991), S. 59/60.
- 30 Vgl. Agrarbericht 1992, S. 147; Bulletin der EG, 11 (1991), S. 57.
- 31 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 147.
- 32 Vgl. ebd. S. 145.
- 33 Vgl. Bulletin der EG 10 (1991), S. 58.

Weiterführende Literatur

Agrarbericht 1992, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung.
 Kommission der EG: Die Landwirtschaft und die Reform der Strukturfonds – Vademecum, Grünes Europa 5 (1990).
 Kommission der EG: Die künftige Entwick-

lung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 5 (1991).
 Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1991, in: Agrarwirtschaft 12 (1991), S. 369–387.