Agrar- und Fischereipolitik

WINFRIED VON URFF

Agrarpolitik

Überblick

In der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde die restriktive Preispolitik fortgesetzt. Die von der Kommission vorgelegten Preisvorschläge, die im wesentlichen auf eine Beibehaltung des bisherigen Niveaus hinausliefen, wurden Gegenstand langwieriger Verhandlungen im Rat, die erneut zeigten, daß umso zäher verhandelt wird, je geringer der Spielraum insgesamt ist[1]. Politisch am interessantesten war der Fortgang der Uruguay-Runde des GATT[2], bei der der Agrarhandel dafür verantwortlich war, daß es im Dezember zu einer Unterbrechung der Verhandlungen kam. Für Aufsehen sorgten Vorstellungen des für die Landwirtschaft zuständigen Kommissionsmitglieds Ray MacSharry.

Markt- und preispolitische Beschlüsse

Bereits am 5. Januar verabschiedete die Kommission ihre Vorschläge zur Markt- und Preispolitik 1990/91[3]. Abgesehen von einer automatischen Preissenkung bei Getreide von 3%, die wegen der Überschreitung der Garantieschwelle von 160 Mio. t durch die Ernte 1989 aufgrund der Automatik der Stabilisatorenregelung ausgelöst worden war, enthielten sie nur in wenigen Bereichen Preisänderungen. Für Hartweizen sollte der Interventionspreis um 3,8% gesenkt und dafür die Flächenbeihilfe um 6% angehoben werden. Für Milch enthielten die Kommissionsvorschläge eine Senkung des Richtpreises um 3,5%, für Rindfleisch eine Senkung des Orientierungspreises um 2,5%, gemildert durch einen erleichterten Zugang zur Mutterkuhprämie, und für Schweinefleisch eine Senkung des Grundpreises um 6,6%. Wegen des aufgrund des Marktgeschehens ohnehin weit niedrigeren Marktpreises hätten diese Preissenkungen für die Erzeuger keinen unmittelbaren Einfluß gehabt. Sie hätten lediglich den Außenschutz der Gemeinschaft vermindert[4]. Für frisches Obst (Äpfel), Zitrusfrüchte und getrocknete Weintrauben enthielten die Kommissionsvorschläge Verschärfungen der Interventionsbedingungen, nachdem es zu starken Rückkäufen mit entsprechend hohen Haushaltsbelastungen gekommen war. Für die Bundesrepublik schlug die Kommission außerdem vor, die noch bestehenden Währungsabstände von 0,4% bei tierischen Produkten und 0,85% bei pflanzlichen Erzeugnissen, außer Getreide, zu beseitigen, und den von 1,39% bei Getreide zu halbieren.

Die am 27. April 1990 im Rat erzielte Einigung[5] läuft darauf hinaus, daß die Preisvorschläge der Kommission angenommen, ihre Wirkungen auf die Einkommen der Landwirte aber durch eine Reihe ergänzender Maßnahmen weitgehend kompensiert wurden. Dies erfolgte im wesentlichen durch eine Verkürzung der Zahlungsziele bei der Intervention. Außerdem wurden bei Getreide die monatlichen Preiszuschläge von 1,31 auf 1,50 ECU/t angehoben. In diesen Entscheidungen sowie in der Abwendung der Halbierung des Währungsabstands bei Getreide sieht die deutsche Seite einen Verhandlungserfolg. Die Forderung nach dem Abbau der Mitverantwortungsabgaben konnte nicht durchgesetzt werden. Bezüglich der Stabilisatorenregelung wurde die Kommission verpflichtet, diese einer generellen Überprüfung zu unterziehen. Weiterhin soll sie geeignete Vorschläge vorlegen, damit "die EG-weite Umsetzung der marktentlastenden Maßnahmen verstärkt in Gang kommt"[6].

Agri-monetäre Maßnahmen

Im Bereich des Währungsausgleichs, der in früheren Jahren die agrarpolitische Diskussion und die Entscheidungsfindung auf EG-Ebene über Gebühr belastet hatte, ist es inzwischen zu einer deutlichen Entspannung gekommen. Änderungen gab es vor allem aus der Wirkung der 1987 gefaßten Beschlüsse.

Eine am 8. Januar vorgenommene Abwertung der italienischen Lira um 3% hatte im Rahmen des EWS eine Aufwertung des ECU um 0,69% zur Folge. Damit diese Aufwertung nicht zu einer Senkung der Marktordnungspreise in den Ländern ohne Währungsausgleich führte, wurde der Berichtigungsfaktor von 1,137282 auf 1,145109 erhöht[7]. Da die daraus resultierenden "künstlichen" Währungsausgleichsbeträge nach der 1987 beschlossenen Regelung zu Beginn des nächsten Wirtschaftsjahres um 25% abzubauen sind, ohne daß dies in den Ländern mit negativem Währungsausgleich zu Preiserhöhungen führt, mußten die Marktordnungspreise in ECU für 1990/91 zusätzlich zu den übrigen Preisbeschlüssen um 0,17% gesenkt werden. In der Bundesrepublik wurden außerdem noch die Währungsabstände bei tierischen Produkten und bei pflanzlichen Produkten außer Getreide gestrichen.

Weitere Konsequenzen ergaben sich aus dem zum 8. Oktober 1990 erfolgten Beitritt Großbritanniens zum EWS. Dabei kam es zu einer Aufwertung des britischen Pfundes um 4,35% und dementsprechend zu einer Abwertung des ECU um 0,56%. Der damit eröffnete Spielraum für eine Preisanhebung wurde mit Wirkung vom 11. Oktober in den meisten Mitgliedstaaten in voller Höhe genutzt. Sofern vorher positive Währungsabweichungen bestanden, wurden diese verrechnet. Dadurch verminderte sich der Währungsabstand bei Getreide in der Bundesrepublik auf 0,818%, in den Niederlanden auf 0,313%.

Für Spanien wurde im Rahmen der Preisverhandlungen der bestehende positive Währungsausgleich reduziert, woraus sich Preissenkungen von bis zu 0,6% ergaben. In Griechenland und im Vereinigten Königreich führten die Preisbeschlüsse zusammen mit dem automatischen Abbau des negativen Währungsaus-

gleichs zu erheblichen Reduzierungen der Währungsausgleichsbeträge und entsprechenden Preisanhebungen in der Landeswährung[8]. Am Jahresende wurden Währungsausgleichsbeträge nur noch in Spanien (unterschiedlich nach Sektoren bis zu +2,7%), im Vereinigten Königreich (bis zu –5,7%) und in Griechenland (bis zu –17,5%) angewandt.

Strukturpolitik

Die Umsetzung der bereits 1988 beschlossenen Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft machte wichtige Fortschritte. Von dem mehrstufigen Beantragungs- und Genehmigungsverfahren war der erste Teilschritt, die Auswahl von Förderregionen im Sinne der festgelegten Förderziele, durch die Rahmenverordnung vorgegeben worden; der nächste Teilschritt, die Aufstellung von Entwicklungsplänen durch regionale und nationale Stellen, war im Vorjahr angelaufen, so daß die Beschlußfassung über die gemeinschaftlichen Förderkonzepte folgen konnte. Für die Bundesrepublik wurden im Juni 1990 gemeinschaftliche Förderkonzepte, die von acht Bundesländern vorgelegt worden waren, formell beschlossen, womit die Zusage verbunden ist, die zur Durchführung der vorgesehenen Entwicklungsmaßnahmen benötigten Fördermittel bereitzustellen. Der letzte Teilschritt, die Einreichung der operationellen Programme auf der Grundlage der gemeinschaftlichen Förderkonzepte durch regionale und nationale Stellen und deren Genehmigung durch die Kommission, steht noch aus. Insgesamt hat sich das mehrstufige Verfahren als schwerfällig und zeitaufwendig erwiesen[9].

Die bereits Ende 1989 verabschiedete "Verordnung betreffend die Förderung von Maßnahmen zur beschleunigten Anpassung der Produktionsstrukturen in der Landwirtschaft"[10] wurde 1990 wirksam. Mit ihr wurde eine stärkere Ausrichtung auf eine langfristige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der EG vollzogen. Anders als bisher können nunmehr auch Personen gefördert werden, die die Landwirtschaft nicht im Hauptberuf betreiben, "sofern sie sich in ihren Betrieben forstwirtschaftlichen, touristischen oder handwerklichen Tätigkeiten widmen oder Leistungen für den Umweltschutz und die Erhaltung des natürlichen Lebensraumes erbringen". Beihilfefähig sind Maßnahmen, die nicht auf eine Erhöhung der Produktionskapazitäten, sondern auf eine qualitative Verbesserung der Produktionsbedingungen (Tierschutz und -hygiene, Direktverarbeitung und -vermarktung, Differenzierung der Einkommensquellen) abzielen[11].

Durch die "Verordnung betreffend die Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse"[12] wurden die Zuschüsse der Gemeinschaft in diesem Bereich restriktiver gefaßt. Förderungsfähig sind nur solche Investitionen, die der Ausrichtung der Erzeugung auf die Marktentwicklung bzw. der Schaffung neuer Absatzmöglichkeiten dienen oder zur Entlastung der Intervention beitragen bzw. der Anpassung in von wirtschaftlichen Umstellungen besonders betroffenen Gebieten, der Verbesserung oder Rationalisierung der Vermarktungsfähigkeit oder der Verarbeitungsbedingungen oder der Verbesserung der Produktqualität dienen.

Flächenstillegung und Extensivierung

Die Erhöhung der Gemeinschaftsfinanzierung sowie eine deutliche Kritik seitens der Kommission führten dazu, daß die französische Regierung in der Höhe der für die Flächenstillegung angebotenen Prämie durch eine Anhebung um 25% im Herbst 1989 und weitere 19% im April 1990 eine deutliche Verbesserung vornahm. Die Höhe der Prämie liegt nunmehr zwischen 1.500 F/ha (445 DM) und 3.700 F/ha (1.100 DM). Im November erfolgte eine weitere indirekte Erhöhung dadurch, daß eine Neueinteilung der Départements in die Kategorien I-IV vorgenommen wurde. Ihr Effekt auf die durchschnittliche Prämienhöhe wird mit 10–20% geschätzt[13].

Ende 1990 beliefen sich die stillgelegten Flächen auf rund 795.000 ha (2,2% der Getreidefläche); davon entfielen 224.000 ha auf die Bundesrepublik. Neu eingeführt wurde die Regelung, bei Stillegung von mindestens 30% der Ackerfläche den Anbau von Getreide für den Nichtnahrungsmittel-Sektor auf maximal 50% der stillgelegten Fläche zuzulassen und dafür eine Flächenprämie in Höhe von maximal 70% der sonst üblichen Hektarprämie zu gewähren.

Das bereits 1989 beschlossene Extensivierungsprogramm kam nur sehr zögernd in Gang. An sich hätten alle Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 1990 für Rindfleisch und Wein und vom 1. Januar 1990 bis zum 31. Dezember 1990 auch für alle anderen Überschußerzeugnisse Extensivierungsprogramme zumindest in Form von Pilotvorhaben einführen müssen. Bislang haben neben der Bundesrepublik aber nur Italien, Frankreich, Belgien, das Vereinigte Königreich, Irland, die Niederlande und Luxemburg entsprechende Maßnahmen bei der EG-Kommission zur Notifizierung vorgelegt[14].

Finanzierung

Im EG-Haushalt 1990 standen für den Agrarsektor 30,5 Mrd. ECU (65%) zur Verfügung. Davon entfielen 26,5 Mrd. ECU auf die Abteilung Garantie und 2,0 Mrd. ECU auf die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), der Rest auf die Wertminderung der Lagerbestände, eine nachträgliche Beteiligung der Gemeinschaft an der Finanzierung besonderer Absatzmaßnahmen sowie auf die vorsorgliche Bereitstellung der Währungsreserve. Gegenüber der von der 1988 beschlossenen Agrarleitlinie bestimmten Obergrenze der Abteilung Garantie des EAGFL von ca. 31,7 Mrd. ECU[15] blieben die im Haushalt bereitgestellten Mittel somit um 5,2 Mrd. ECU zurück. Die tatsächlichen Ausgaben dürften nach dem die Zahlungen bis zum 15. Oktober umfassenden "Frühwarnbericht" um 1,4 Mrd. ECU geringer gewesen sein. Zurückzuführen ist die Einsparung vor allem auf eine geringere Intervention bei Getreide aufgrund einer niedrigeren Ernte. Nach wie vor erfordert der Milchsektor die höchsten Marktordnungskosten (5,0 Mrd. ECU), gefolgt von Ölsaaten und Olivenöl (zusammen 4,6 Mrd. ECU), Getreide (3,9 Mrd. ECU) und Rindfleisch (2,8 Mrd. ECU).

Der Haushalt 1991 sieht für die Abteilung Garantie des EAGFL 31,5 Mrd. ECU (Steigerung: 18,9%) vor, für die Abteilung Ausrichtung 2,3 Mrd. ECU. Hinzu kommen 810 Mio. ECU für Sondermaßnahmen zum Butterabsatz. Die für die Abteilung Garantie eingestellten Mittel nähern sich bereits deutlich der durch die Agrarleitlinie gegebenen Obergrenze. Der Hauptgrund für den erwarteten Ausgabenanstieg wird in sinkenden Weltmarktpreisen bei gleichzeitig steigender Produktion innerhalb der Gemeinschaft gesehen. Die durch die deutsche Einigung bedingten Mehrkosten wurden mit 1,3 Mrd. ECU veranschlagt[16].

Die Uruguay-Runde des GATT

Die Weiterentwicklung im Rahmen der Uruguay-Runde stand 1990 im Mittelpunkt der agrarpolitischen Diskussion. Nach dem Genfer Kompromiß vom April 1989 und den darauf folgenden Verhandlungsschritten war die erste Hälfte des Jahres vor allem dadurch geprägt, daß die EG und die Vereinigten Staaten wechselseitig ihre Standpunkte bekräftigten und die EG gleichzeitig begann, intern eine Konzeption zu erarbeiten, die den Forderungen der USA und der Cairns-Gruppe entgegenkam. Anfang Oktober legte die Kommission ihr Konzept für ein Verhandlungsangebot vor[17]. Es enthielt als Kernstück einen Abbau der internen Stützung um 30% zwischen 1986 und Ende 1996 für die Produktgruppen Getreide und Reis, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, Olivenöl, Zucker und sämtliche tierische Produkte. Die Messung des Stützungsniveaus sollte auf der Grundlage eines aggregierten Stützungsmaßes, des "Aggregate Measurement of Support" (AMS) erfolgten. Das Jahr 1986 als Basis sah die Kommission durch den Genfer Kompromiß als beschlossen an. Aufgrund der inzwischen durchgeführten restriktiven Maßnahmen konnte die Hälfte des angebotenen Stützungsabbaus als vollzogen gelten.

Das zweite tragende Element des Kommissionsvorschlages war ein Abbau des Außenschutzes. Alle Einfuhrschutzinstrumente sollten in feste Zolläquivalente umgewandelt und diese bis Ende 1995 ebenfalls um 30% abgebaut werden. Die Berechnung der Zolläquivalente sollte erfolgen aus der Differenz des um 10% erhöhten Interventionspreises und eines repräsentativen Weltmarkt- oder Importpreises im Durchschnitt der Jahre 1986 bis 1988. Alle wechselkursbedingten Preisschwankungen sollten durch einen Korrekturfaktor ausgeschlossen werden. Bei einem nicht wechselkursbedingten Sinken der Weltmarktpreise um bis zu 30% sollten $^{3}/_{10}$ dieser Preisdifferenz, bei darüber hinausgehenden Preisunterschreitungen außerdem die gesamte zusätzlich entstehende Preisdifferenz durch eine Erhöhung der Einfuhrabgaben ausgeglichen werden. Gegen das Zugeständnis der Tarifizierung sollten die bisher zollfreien Einfuhren der Futtermittelgrundstoffe auf der Basis von Eiweißpflanzen, Ölsaaten und Getreidesubstituten einer Einfuhrregelung unterworfen werden. Nach Auffassung der Kommission verringerten sich die Exporterstattungen automatisch entsprechend dem Abbau des internen Stützungsniveaus, so daß eine gesonderte Abbauverpflichtung aus ihrer Sicht nicht erforderlich erschien.

Die Vorschläge der Kommission waren Gegenstand langer, kontroverser Diskussionen im Rat, wobei sich vor allem Frankreich und die Bundesrepublik gegen die ihrer Meinung nach zu weit gehenden Zugeständnisse wehrten. Der durch den Rat am 6. November verabschiedete Vorschlag eines Verhandlungsangebotes[18] enthielt vor allem in zwei Punkten eine entscheidende Änderung. Der Abbau der aus Umwandlung der variablen Einfuhrbelastungen entstehenden Zolläquivalente um 30% wurde mit der Begründung gestrichen, daß sich durch den Abbau des internen Stützungsniveaus ein automatischer Abbau des Außenschutzes ergäbe. Dies trifft allerdings nur zu, wenn der Abbau des internen Stützungsniveaus durch Preissenkungen erfolgt, nicht jedoch, wenn dies durch produktionsbeschränkende Maßnahmen geschieht. Außerdem wurde die vorgeschlagene Erhöhung der Einfuhren der Jahre 1986 bis 1988 um 8% bei der Berechnung der Zolläquivalente für Futtermittelgrundstoffe gestrichen[19].

Das vom Rat verabschiedete Verhandlungsangebot fand nicht die Zustimmung der übrigen Partner. Sowohl die USA als auch die Cairns-Gruppe forderten einen Abbau der internen Stützung um 75%, beginnend ab 1990, und einen Abbau der Exporterstattungen um 90%. Bei den vom 4.–7. Dezember 1990 in Brüssel stattfindenden Verhandlungen konnte keine Einigung erzielt werden. Die Verhandlungen wurden daraufhin unterbrochen, wobei sowohl die USA als auch die Cairns-Gruppe deutlich machten, daß aus ihrer Sicht die Wiederaufnahme ein verbessertes Angebot der EG voraussetze. Anfang 1991 gab die EG zu verstehen, daß sie bereit sei, neben der Höhe der internen Stützung auch direkt über die Höhe der Einfuhrbelastung und die Höhe der Ausfuhrerstattungen zu verhandeln. Auch die USA signalisierten eine weitere Verhandlungsbereitschaft. Ursprünglich hätte eine Einigung bis zum 1. März erfolgen sollen, da zu diesem Zeitpunkt die der Regierung vom Kongreß erteilte Vollmacht, Verhandlungen zu führen und über deren Ergebnis nur als Paket zu entscheiden (Fast-Track-Verfahren), endete. Anfang März ersuchte die US-Regierung offiziell um eine zweijährige Verlängerung dieser Vollmacht. Damit steht genügend Zeit für das Aushandeln eines Kompromisses zur Verfügung.

Konsequenzen aus der deutschen Einigung

Bereits in dem im Mai abgeschlossenen Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion verpflichtete sich die DDR, ab 2. Juli 1990 Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse einzuführen, die denjenigen der Bundesrepublik entsprachen und Marktordnungen einzuführen, die auf den gleichen Grundsätzen aufgebaut waren wie die Marktordnungen der EG. Weiterhin verpflichtete sie sich, im Handel mit allen EG-Staaten auf Erstattungen und Abschöpfungen zu verzichten, sofern die EG das ihrerseits tat, was noch im Juli durch einen entsprechenden Ratsbeschluß geschah. Im Handel mit sogenannten sensiblen Erzeugnissen sollten noch für eine gewisse Zeit mengenmäßige Beschränkungen möglich sein, was sich aber sehr bald als nicht durchführbar herausstellte.

Die Erzeugerpreise in der ehemaligen DDR hatten für pflanzliche Erzeugnisse im Durchschnitt um 70% und für tierische Erzeugnisse um 160% über denjenigen der Bundesrepublik gelegen. Um die Verbraucher zu entlasten, waren Subventionen gewährt worden, die 1988 rd. 32 Mrd. Mark erreichten hatten. Der erfolgte Preisbruch zum 2. Juli führte zu einem tiefen Einschnitt. Hatte die Nettowertschöpfung der DDR-Landwirtschaft 1989 noch 26 Mrd. Mark betragen, wovon rd. 8 Mrd. Mark für die Entlohnung der Arbeitskräfte zu zahlen waren, so ergab sich durch die Umstellung auf das Preisniveau der Bundesrepublik bereits eine negative Nettowertschöpfung[20]. Die Situation wurde noch dadurch verschlimmert, daß die Bevölkerung zunächst fast nur "Westprodukte" nachfragte. Ein totaler Zusammenbruch konnte nur dadurch verhindert werden, daß auf dem Gebiet der ehemaligen DDR der Landwirtschaft (im Rahmen eines Agrarhaushalts für das zweite Halbjahr 1990 von insgesamt 6,8 Mrd. DM) 3 Mrd. DM an Anpassungs- und Überbrückungshilfen zugeführt und 2,7 Mrd. DM für Marktordnungsmaßnahmen gewährt wurden[21]. Auf dem Getreidemarkt wirkte sich die bereits zum 1. August eingeführte Intervention preisstabilisierend aus, bei Getreide, Rindfleisch und Schweinefleisch führten umfangreiche Exporte in die Sowjetunion und in andere osteuropäische Länder zu einer Entlastung.

Die Landwirtschaft im Beitrittsgebiet steht vor tiefgreifenden Problemen. Die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG), die die Agrarstruktur bisher prägten, müssen bis Ende 1991 aufgelöst oder in andere Rechtsformen überführt werden. Eines der Hauptprobleme ist die Verminderung des mit 870.000 (10% der Gesamtzahl) weit überhöhten Bestandes an Beschäftigten, der bis Ende 1990 bereits auf 590.000 vermindert wurde.

Durch die Erweiterung um das Gebiet der ehemaligen DDR erhöht sich die Bevölkerung der Gemeinschaft von 325,5 Mio. auf 342,1 Mio. (um 5,1%), die landwirtschaftlich genutzte Fläche von 128,6 Mio. ha auf 134,8 Mio. ha (um 4,8%). Mit dem Inkrafttreten des Einigungsvertrages zum 3. Oktober 1990 erhielt das gesamte EG-Agrarrecht auch im Beitrittsgebiet Gültigkeit, soweit nicht aus verwaltungsmäßigen Gründen oder zur Vermeidung wirtschaftlicher Schwierigkeiten Ausnahmeregelungen getroffen wurden. Im September hatten Rat und Parlament der Kommission Sondervollmachten für die Einführung des Gemeinschaftsrechts auf dem Gebiet der ehemaligen DDR erteilt[22]. Die mit der Übertragung des Gemeinschaftsrechts und den dabei notwendigen Anpassungen verbundenen umfangreichen Arbeiten wurden von den Dienststellen der Kommission in erstaunlich kurzer Zeit bewältigt. Eine offizielle Verabschiedung der von der Kommission erarbeiteten Regelungen erfolgte nach eingehender Diskussion im Rat und im Parlament am 4. Dezember durch die Außenminister[23]. Das angenommene Paket sieht u. a. vor, daß jeder Mitgliedstaat Schutzmaßnahmen beantragen kann, wenn sich seine wirtschaftliche Lage aufgrund von Schwierigkeiten, die sich aus der deutschen Einigung ergeben, beträchtlich verschlechtert. Die im Rahmen der Stabilisatoren festgelegten Garantiemengen wurden nicht erhöht, sondern es wurde beschlossen, die Produktion im Beitrittsgebiet nicht auf die Garantiemengen anzurechnen, die Preise dort aber dem durch die Stabilisatoren ausgelösten

Mechanismus zu unterwerfen. Bei den durch Quoten geregelten Märkten für Milch und Zucker wurden für das Beitrittsgebiet eigene Quoten festgelegt. Bei Zucker einigte sich der Rat auf 847.000 t, bei Milch auf 6,6 Mio. t, wovon aber noch 4,5% gegen Gewährung einer Ausgleichszahlung stillgelegt werden müssen, was nach der Stillegung einer Kürzung von 20% gegenüber 1989 entspricht. Bei Rindfleisch, Butter und Magermilchpulver wurden die für die Einstellung der Intervention bestehenden Auslöseschwellen erhöht[24].

Im Bereich der Agrarstrukturpolitik wurden durch Heraufsetzung des förderungsfähigen Investitionsvolumens und der Einbeziehung von Vereinigungen, die nicht die Rechtsform einer Genossenschaft haben, die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß sowohl die Wiedereinrichtung privater Betriebe als auch die Umstrukturierung bisheriger Produktionsgenossenschaften gefördert werden können[25]. Eine Förderung durch die Gemeinschaft wird außerdem die für die Strukturfonds formulierten Ziele 1 (Förderung der Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand), 2 (Umstellung der Regionen, die vom industriellen Niedergang bedroht sind) und 5 b (Förderung der Entwicklung ländlicher Gebiete) einschließen. Es ist zu erwarten, daß Ziel 1 das gesamte Gebiet der neuen Bundesländer umfaßt, Ziel 2 Regionen im Süden und Ziel 5 b weite Teile des Nordens[26].

Im März 1991 wurden durch die Kommission 3 Mrd. ECU (6,15 Mrd. DM) aus dem Gemeinschaftshaushalt für die Unterstützung der neuen Bundesländer bis 1993 (davon 1,5 Mrd. ECU aus dem Regionalfonds, 900 Mio. ECU aus dem Sozialfonds und 600 Mio. ECU aus der Abteilung Garantie des EAGFL) freigegeben. Die Beteiligung des EAGFL soll sich vor allem auf folgende Aufgaben konzentrieren: die Wiedereinrichtung bäuerlicher Familienbetriebe und die Neuausrichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung, Investitionen in Verarbeitungs- und Vermarktungsanlagen sowie Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete[27].

Vorschläge für eine Reform der EG-Agrarpolitik

Ende 1990 gelangten Vorschläge für eine Reform der EG-Agrarpolitik an die Öffentlichkeit, die auf das für die Landwirtschaft zuständige Kommissionsmitglied Ray MacSharry zurückgehen[28]. In einem zunächst als inoffiziell bezeichneten Arbeitspapier wird als Ziel genannt, im Interesse der Umwelt und zur Bewahrung "unseres Gesellschaftsmodells" eine ausreichende Zahl landwirtschaftlicher Betriebe zu erhalten. Es wird konstatiert, daß die bisherige Politik dies nicht konnte, nicht zuletzt weil 80% der für die Preisstützung eingesetzten Mittel nur 20% der landwirtschaftlichen Betriebe zugute gekommen seien. Daraus wird die Konsequenz gezogen, einerseits die restriktive Preispolitik verstärkt fortzusetzen, andererseits aber kleinere Betriebe durch Ausgleichszahlungen so zu fördern, daß für sie die Wirkung dieser Preispolitik weitgehend kompensiert wird.

Nach dem Reformkonzept von MacSharry sollten die Preise für Getreide und Ölsaaten um ca. 40% gesenkt werden. Bis zu einer Getreide- und Ölfruchtfläche

von 30 ha sollten die daraus entstehenden Einkommensverluste voll, für die nächsten 50 ha zu 75% und für die 80 ha übersteigende Fläche zu 65% ausgeglichen werden. Voraussetzung dafür sollte die Teilnahme an einer Flächenstillegung sein, von der nur Betriebe bis zu 30 ha ausgenommen werden sollten. Bei Milch sollte den Erzeugern mit einer Referenzmenge von mehr als 200.000 kg eine Kürzung von 10% auferlegt werden. Gleichzeitig sollten alle Erzeuger für die ersten 15 Kühe eine Prämie von 40 ECU (94 DM) erhalten, jedoch nur, wenn sie weniger als eine Großvieheinheit je Hektar hielten. Der Rindfleischpreis sollte um 15% gesenkt werden, mit einem gewissen Ausgleich dadurch, daß die Prämie von 40 ECU (94 DM) für die ersten 90 Tiere, die jetzt nur einmal während ihrer Lebenszeit gewährt wird, jährlich, d.h. bis zu dreimal gewährt werden sollte, jedoch ebenfalls nur dann, wenn weniger als eine Großvieheinheit je Hektar gehalten wurde.

Anfang Februar 1991 legte die Kommission ein Grundsatzpapier "Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik" vor[29]. Es zeichnet sich zunächst durch eine schonungslose Analyse der bisherigen Agrarpolitik aus, deren entscheidender Fehler darin gesehen wird, daß sie in einer Situation konzipiert wurde, in der die Gemeinschaft noch ein Nettoimporteur an Nahrungsmitteln war. Sie habe Anreize zur Intensivierung der Produktion geboten, die ihrerseits zu einer zunehmenden Belastung der Umwelt führte. Trotz der Steigerungen der Ausgaben für die Agrarmarktordnungen und trotz des Rückgangs der in der Landwirtschaft Beschäftigten um 35% seit 1975, hätten deren Einkommen nicht gesteigert werden können. Die bisherigen Reformbemühungen werden als unzureichend beurteilt. Die restriktive Preispolitik, flankiert durch das Flächenstillegungsprogramm, sowie die Produktionsaufgabenrente hätten nicht die erhofften Ergebnisse erbracht. Die Reformen der Jahre 1985 bis 1988 seien Stückwerk geblieben, da sie einem bestehenden System übergestülpt wurden und die grundlegenden Probleme ungelöst ließen. Als Ergebnis konstatiert die Kommission eine schwere Krise der Gemeinsamen Agrarpolitik, eine Vertrauenskrise im Inneren sowie eine Krise im Außenverhältnis.

Die im Anschluß daran für eine grundlegende Reform genannten Ziele stellen einen deutlichen Bruch gegenüber der bisherigen Argumentation dar, über dessen Beweggründe man nur Mutmaßungen anstellen kann. Dort heißt es: "Wir müssen eine ausreichend große Zahl von Landwirten zum Bleiben bewegen", denn es gäbe "keinen anderen Weg, um die Umwelt, eine in Jahrtausenden geschaffene Landschaft und das Modell der durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten." Es müsse anerkannt werden, daß "die Landwirte zwei wichtige Funktionen gleichzeitig erfüllen oder zumindest erfüllen könnten und müßten: die Produktion und die gleichzeitige Erbringung von Leistungen für den Schutz der Umwelt im Kontext der ländlichen Entwicklung." Die finanzielle Solidarität müsse vor allem denjenigen zugute kommen, die sie am notwendigsten brauchen, womit zum Ausdruck gebracht wird, daß die durch die Marktordnungen gebotene Unterstützung sich nicht mehr fast ausschließlich auf Preisgarantien beschränken, sondern in stärkerem Maße mit zunehmender Betriebsgröße degres-

siv gestaffelte Beihilfen umfassen soll. Der Kritik, eine solche Staffelung sei diskriminierend, wird entgegengehalten, daß die jetzige Form der Marktordnung in ihrer Wirkung diskriminierend sei, weil sie dazu führe, daß Betriebe um so stärker gefördert werden, je größer sie sind und je intensiver sie produzieren. Dem Argument, die vorgesehene Reform erhöhe die Haushaltskosten, weil ein Teil der bisher vom Verbraucher getragenen Unterstützung künftig zu Lasten des Haushaltes ginge, setzt die Kommission entgegen, daß die bisherige Einkommenspolitik über Preisstützungen ineffizient sei, da Steuerzahler und Verbraucher insgesamt weit mehr aufwenden müßten, als den Landwirten als Einkommen zugute komme.

Fischereipolitik

Auch 1990 konnten durch einen Ratsbeschluß vom 19. Dezember 1989 die zulässigen Gesamtfangmengen, die für die Gemeinschaft verfügbaren Anteile daran, die Aufteilung dieser Anteile auf die Mitgliedstaaten sowie die Bedingungen für die Befischung dieser Bestände rechtzeitig vor dem Jahreswechsel festgelegt werden. Aus Erhaltungsgründen mußten die Fangmengen bei wichtigen Fischarten erneut gesenkt werden. Zusammen mit diesen Beschlüssen verabschiedete der Rat Verordnungen zur Festlegung bestimmter Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen in den Hoheitsgewässern Portugals und Spaniens sowie die Orientierungspreise für 1990, die der allgemein festeren Marktverfassung Rechnung tragen, und die Gemeinschaftszollkontingente für Fischereierzeugnisse auf einem Niveau, das gegenüber dem Vorjahr einer deutlichen Senkung entsprach[30]. Das Netz bilateraler Fischereiabkommen wurde weiterentwickelt. Mit einer Reihe afrikanischer Staaten wurden Abkommen bzw. Protokolle zur Festlegung der Fischereirechte für die Gemeinschaft und des dafür gewährten finanziellen Ausgleichs abgeschlossen oder paraphiert.

Aufgrund einer zum 1. Januar 1990 in Kraft getretenen Regelung[31] können Vorhaben zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur gefördert werden, wenn sie sich in die für jeden einzelnen Mitgliedstaat aufzustellenden Sektorpläne und ein darauf basierendes gemeinschaftliches Förderkonzept eingliedern. Projekte in benachteiligten Regionen werden von der Gemeinschaft mit bis zu 50% bezuschußt, in allen übrigen Regionen mit bis zu 30%[32].

Im Juli legte die Kommission Leitlinien für eine EG-Fischereipolitik im Mittelmeerraum vor. Sie sieht die Hauptaufgabe darin, der bedrohlichen Bestandsentwicklung entgegenzuwirken. Da das Quotensystem nicht anwendbar sei, empfiehlt die Kommission ein Überwachungssystem auf der Grundlage von gemeinschaftlichen Fischereilizenzen. Für Aufsehen sorgte Ende 1990 eine Stellungnahme des für die Fischerei zuständigen Kommissionsmitglieds Manuel Marín, der der Fischereipolitik der EG vorwarf, nur auf dem Papier gut zu sein, in Wahrheit aber zu einer besorgniserregenden Bestandsverminderung zu führen. Als Hauptproblem nannte er die völlig unzureichenden Kontrollen von Quoten

und Höchstfangmengen, für die die Mitgliedstaaten verantwortlich sind. Er verwies auf ein Sachverständigengutachten, in dem eine Kapazitätsverringerung der EG-Flotte um durchschnittlich 40% verlangt wird, und forderte, vor unpopulären Maßnahmen nicht zurückzuschrecken. Der Kapazitätsabbau solle durch soziale und strukturelle Hilfen für die betroffenen Fischer flankiert werden, wobei die Kommission daran denkt, zusätzliche Mittel aus dem Strukturfonds zu mobilisieren[33].

Im Zusammenhang mit der deutschen Einigung wurde von der Kommission begrüßt, daß die Bundesrepublik mit Ausnahme der Bestände, die von den neuen Bundesländern eingebracht wurden, keine zusätzlichen Fangmöglichkeiten beanspruchte. Die Umstrukturierung der Flotte der neuen Bundesländer soll im Rahmen der 1986 genehmigten Mehrjahresprogramme für die Bundesrepublik erfolgen, die entsprechend geändert und erweitert werden sollen, wobei die Küstenregionen des Beitrittsgebietes in das Verzeichnis der Gebiete aufgenommen wurden, für die höhere Beihilfesätze bei Gemeinschaftszuschüssen für Flotten- und Aquakulturmaßnahmen gewährt werden[34].

Ausblick

Es dürfte mehr als bisher deutlich geworden sein, daß eine allenfalls mit kleinen Korrekturen verbundene Fortsetzung der bisherigen gemeinsamen Agrarpolitik kaum möglich sein wird. Das Aussetzen der GATT-Verhandlungen im Dezember 1990 sollte sicher nicht überbewertet werden, aber es dürfte andererseits doch feststehen, daß – im Gegensatz zu allen bisherigen GATT-Runden – ein erfolgreicher Abschluß der Uruguay-Runde ohne eine befriedigende Regelung der Probleme des Agrarhandels kaum zu erwarten ist. Die Tatsache, daß der amerikanische Kongreß bereit ist, das Fast-Track-Verfahren um zwei Jahre zu verlängern, deutet darauf hin, daß man nicht unter Zeitdruck verhandeln will, dafür aber an einem substantiellen Ergebnis interessiert ist. Die Kommissionsvorschläge für eine Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik insbesondere in der Version, in der sie zunächst an die Öffentlichkeit gelangten, haben sicher kaum eine Chance, unmittelbar in praktische Politik umgesetzt zu werden. Bezeichnend ist jedoch die überraschend harte Kritik, die die Kommission an der bisherigen Agrarpolitik einschließlich der seit 1984 eingeleiteten Reformen übt. Damit ist eine Diskussion um eine grundlegende Neuausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik in Gang gesetzt worden, deren Ergebnis noch nicht abzusehen ist.

Anmerkungen

1 Vgl. von Urff, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/90, S. 103–114.

2 Vgl. ebd., S. 110–111.

3 Bulletin der EG 1 (1990), S. 40 ff.

4 Vgl. Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1990, in: Agrarwirtschaft 12 (1990), S. 379–399, hier S. 382.

5 Vgl. Bulletin der EG 4 (1990), S. 35–45;

Agra-Europe 18 (1990), Europa-Nachrichten, S. 16–22.
6 Vgl. Manegold, a. a. O., S. 383.
7 Vgl. ebd., S. 384.
8 Vgl. Agrarbericht 1991, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, S. 82.
9 Vgl. ebd., S. 100.
10 VO (EWG) Nr. 3808/89, in: Agra-Europe 8 (1990), Dokumentation.
11 Vgl. Manegold, a. a. O., S. 388.
12 VO (EWG) Nr. 866/90, in: Agra-Europe 16 (1990), Dokumentation.
13 Vgl. Agra-Europe 47 (1990), Länderberichte, S. 17.
14 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 119.
15 Vgl. Manegold, a. a. O., S. 386.
16 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 135.
17 Vgl. Agra-Europe 41 (1990), Europa-Nachrichten, S. 9–12; Manegold, a. a. O., S. 392–393.
18 Vgl. Agra-Europe 42/90, Dokumentation.
19 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 121.
20 Vgl. ebd., S. 146–147.
21 Vgl. ebd., S. 165.
22 Vgl. Agra-Europe 38 (1990), Europa-Nachrichten, S. 1–2.
23 Vgl. Agra-Europe 46 (1990), Europa-Nachrichten, S. 5.
24 Vgl. ebd., S. 5.
25 Vgl. Agra-Europe 52 (1990), Dokumentation, S. 15.
26 Vgl. Seidel, Bernhard: Sozial- und Regionalpolitik, in diesem Band.
27 Vgl. Agra-Europe 12 (1991), Europa-Nachrichten, S. 7–8.
28 Vgl. Agra-Europe 51 (1990), Europa-Nachrichten S. 3; Agra-Europe 4 (1991), Europa-Nachrichten, S. 10–13.
29 Vgl. Agra-Europe 7 (1991), Dokumentation.
30 Vgl. Bulletin der EG 12 (1989), S. 76–80; Agrarbericht, a. a. O., S. 124.
31 VO (EWG) Nr. 4042/89.
32 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 125.
33 Vgl. Agra-Europe 49 (1990), Europa-Nachrichten, S. 9–10.
34 Vgl. Agra-Europe 47 (1990), Europa-Nachrichten, S. 8.

Weiterführende Literatur

Agrarbericht 1991, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung.

Gollnick, Heinz/Wissing, Peter/Heinrich, Jürgen: Die Landwirtschaft in der DDR Ende der achtziger Jahre – Bestandsaufnahme und Übergang zur Marktwirtschaft –, Agrarwirtschaft, Sonderheft 126, Frankfurt/M. 1990.

Kommission der EG: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1990 (im Zusammenhang mit dem "24. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft"), veröffentlichter Bericht, Brüssel/Luxemburg 1991.

Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik, in: Agrarwirtschaft 12 (1990), S. 379–399.

Ders.: Die Nahrungswirtschaft der DDR im Übergang zu Marktwirtschaft und Binnenmarkt, Landbauforschung, Völkenrode 40 (1990).