

Agrar- und Fischereipolitik

WINFRIED VON URFF

Agrarpolitik

Im Mittelpunkt der öffentlichen Darstellung der Gemeinsamen Agrarpolitik des Jahres 1993 standen die Auseinandersetzungen um den Abschluß der Uruguay-Runde. Die Blockade der Zufahrtsstraßen nach Paris durch aufgebrauchte französische Bauern war ein medienwirksames Ereignis. Mit der Androhung eines Vetos für den Fall, daß es nicht zu erfolgreichen Nachverhandlungen gegenüber dem im Vorjahr mit den Vereinigten Staaten geschlossenen Kompromiß käme, verlieh die französische Regierung dem landwirtschaftlichen Teil der Verhandlungen in der Endphase der Uruguay-Runde eine zusätzliche Bedeutung, obwohl die entscheidende Weichenstellung bereits mit den Beschlüssen des Ministerrates zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Mai 1992 erfolgt war. Die Umsetzung dieser Beschlüsse stellte Verwaltungen und Landwirte vor erhebliche Aufgaben, erfolgte dann aber doch mit weniger Schwierigkeiten, als zunächst erwartet, vor allem nachdem einige Regelungen, die sich als unnötig kompliziert herausgestellt hatten, durch einfachere ersetzt worden waren.

Etwas außerhalb des Blickfeldes der Öffentlichkeit blieben die Beitrittsverhandlungen mit Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden, in denen die Landwirtschaft betreffenden Fragen zu den schwierigsten gehörten. Obwohl die Kommission erst im November ihre Vorstellungen, die von denen der Beitrittskandidaten stark abwichen, in einem Positionspapier vorlegte, gelang es – wenn auch mit einer gewissen Verzögerung im Falle Norwegens –, den vom Europäischen Rat für das Verhandlungsende festgesetzten Termin des 1. März 1994 einzuhalten.

Markt- und Preispolitik – Umsetzung der Reformbeschlüsse von 1992

Die Agrarpreisentscheidungen des Jahres 1993 waren durch die im Vorjahr beschlossene Reform weitgehend vorweg genommen. Sie brachte für Getreide als ersten Schritt einer sich über drei Jahre erstreckenden Preissenkung von insgesamt 33% eine Senkung des Richtpreises um 17% und für Rindfleisch als ersten Schritt einer insgesamt 15% betragenden Preissenkung eine Senkung des Orientierungspreises um 5%. Die Kommission hatte bei einigen weiteren Produkten kleinere Preissenkungen vorgeschlagen, denen der Rat in seiner Entscheidung vom 27. Mai aber nicht folgte¹. Zu den Ratsbeschlüssen gehörte

eine Verlängerung der Zuckermarktordnung um ein Jahr, die Zulassung der Dauerbrache und einer auf ein Intervall von sechs auf drei Jahren verkürzten Rotationsbrache zu einem um 5 Prozentpunkte (von 15% auf 20%) erhöhten Stilllegungssatz, eine Erhöhung der Stilllegungsprämie von 45 auf 57 ECU je Tonne durchschnittlichen Getreideertrag ab dem Wirtschaftsjahr 1994/95 sowie eine Aufstockung der Milchquoten zur Befriedigung der vom Europäischen Gerichtshof bestätigten Ansprüche ehemaliger Nichtvermarkter².

Aufgrund währungspolitischer Beschlüsse war es in den zurückliegenden zwölf Monaten aufgrund der Switch-over-Regelung zu einer Erhöhung des Korrektorkoeffizienten gekommen, die nach dem 1987 beschlossenen Abbaumechanismus um ein Viertel abzubauen war, was Preissenkungen von 1,3% zur Folge hatte. Die von deutscher Seite erhobene Forderung, auf diesen Abbaumechanismus zu verzichten, wurde von der Kommission sowie der Mehrheit der Mitgliedstaaten strikt abgelehnt³.

Mit großer Spannung wurde die Wirkung der zum Wirtschaftsjahr 1992/93 erstmals eingeführten "konjunkturellen" Flächenstilllegung verfolgt, an der sich mit Ausnahme der sogenannten Kleinerzeuger alle Landwirte mit einem Satz von 15% ihrer in der Basisperiode mit Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen bestellten Fläche beteiligen müssen, um in den Genuß der Ausgleichszahlungen zu kommen⁴. Insgesamt erreichte diese Flächenstilllegung in der Gemeinschaft knapp 4,8 Mio. ha, was einem Satz von knapp 10% entspricht⁵. Die Getreidefläche ging um 2,8 Mio. ha (8,1%) zurück. Bei Durchschnittserträgen entspricht dies einem Produktionsrückgang von 13 Mio. t. Gegenüber dem Vorjahr war die Getreideernte 1993 aber nur um 3 Mio. t geringer, was darauf zurückzuführen ist, daß 1992 witterungsbedingt nur eine weit unterdurchschnittliche Ernte eingebracht wurde. Für das Wirtschaftsjahr 1993/94 zeichnet sich außerdem eine um etwa 5 Mio. t höhere Verfütterung von Getreide ab, so daß die Aussicht besteht, die Interventionsbestände, die zum 30. Juni 1993 eine Rekordhöhe von 32,7 Mio. t erreicht hatten, zu verringern⁶.

In der Bundesrepublik stieß die Anwendung der Regelungen der Agrarreform in den neuen Bundesländern auf Schwierigkeiten, da die Flächen, für die dort Ausgleichszahlungen beantragt wurden, die Grundflächen um mehr als 348.000 ha (9,8%) überschritten, was entsprechende Kürzungen der Ausgleichszahlungen hätte auslösen müssen⁷. Die deutsche Forderung, auf die Anwendung des Sanktionsmechanismus zu verzichten, wurde von der Kommission abgelehnt, da man keine Präzedenzfälle schaffen wollte. In seiner Sitzung vom 17. Dezember 1993 kam der Rat dem deutschen Anliegen entgegen, indem die Grundfläche der neuen Bundesländer um die vorher darin nicht enthaltene Silomaisfläche in Höhe von 181.000 ha dauerhaft aufgestockt wurde und außerdem eine vorübergehende bis 1999 degressiv abzubauen zusätzliche Grundfläche von 150.000 ha eingeräumt wurde, innerhalb derer zunächst keine, von 1996/97 an schrittweise von 10% auf 40% des eigentlichen Kürzungssatzes ansteigende Kürzungen der Ausgleichszahlungen angewandt werden sollen⁸.

Agri-monetäre Beschlüsse

Da der Währungsausgleich nach dem Wegfall der Grenzkontrollen nicht mehr in seiner früheren Form weitergeführt werden konnte, hatte der Rat noch im Dezember 1992 eine Verordnung erlassen, die darauf hinauslief, Währungsabweichungen (Differenz zwischen "landwirtschaftlichem Umrechnungskurs" und "repräsentativem Marktkurs"), wie sie im Rahmen von Realignments oder durch Änderungen der Kassakurse floatender Währungen entstehen können, einem automatischem Abbau zu unterwerfen. Im Prinzip sollte der Abbau so erfolgen, daß sich die Währungsabweichungen zwischen zwei Ländern zu maximal 4% addieren konnten, da man von darüber hinausgehenden Spannen Verlagerungen der Handelsströme befürchtete⁹.

Die anhaltende Unruhe in der ersten Jahreshälfte 1993 führte dazu, daß die landwirtschaftlichen Umrechnungskurse, vor allem der floatenden Währungen, in Anwendung der beschlossenen Regelungen häufig geändert werden mußten, bis durch Entscheidung der Finanzminister und Notenbankpräsidenten vom 2. August 1993 bei unveränderten Leitkursen die Bandbreiten innerhalb des Europäischen Währungssystems auf $\pm 15\%$ erweitert wurden. Nach der Interpretation durch die Kommission wurden damit alle Währungen zu floatenden Währungen, auf welche die im Dezember 1992 beschlossenen Regelungen anzuwenden waren. Bei Währungen, deren Kassakurse sich gegenüber den Leitkursen im Sinne einer Aufwertung änderten, hätte dies bei Erreichen der vereinbarten Schwellen eine Aufwertung der landwirtschaftlichen Umrechnungskurse und damit eine Senkung der Marktordnungspreise in nationaler Währung ausgelöst.

Dies wollte die Bundesregierung unter allen Umständen verhindern. Sie forderte daher, das agri-monetäre System so anzupassen, daß die alten Garantien gegen abrupte währungsbedingte Preissenkungen erhalten blieben, was praktisch auf eine Forderung nach Beibehaltung des Switch-over hinauslief. Dies stieß bei der Kommission und den meisten Mitgliedstaaten auf Ablehnung, nicht nur wegen der damit verbundenen technischen Schwierigkeiten, sondern vor allem wegen der Befürchtung, daß es aufgrund der dadurch ausgelösten Preiserhöhungen in den Schwachwährungsländern zu Steigerungen der Marktordnungskosten kommen könne. Nach langen, schwierigen Verhandlungen einigte sich der Rat der Europäischen Union in seiner Sitzung vom 17. Dezember 1993 auf folgenden Kompromiß: Die Freimarge, zu der sich die Währungsabstände zweier Währungen addieren können, wird von 4% auf 5% erhöht und asymmetrisch in der Weise angewandt, daß, solange der Währungsabstand der aufwertenden Währung weniger als 5% beträgt, Anpassungen ausschließlich bei der abwertenden Währung durch Annäherung der landwirtschaftlichen Umrechnungskurse an den repräsentativen Marktkurs, d. h. Erhöhung der Marktordnungspreise in der nationalen Währung, erfolgen¹⁰.

Finanzierung

Die Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL¹¹ beliefen sich 1993 auf 34,6 Mrd. ECU (66,4 Mrd. DM) und blieben damit um knapp 0,8 Mrd. ECU (1,5 Mrd. DM oder 2,2%) unter dem Haushaltsansatz von 35,4 Mrd. ECU (67,9 Mrd. DM). Die durch die Agrarleitlinie vorgegebene Obergrenze für die Marktordnungsausgaben wurde damit nicht ausgeschöpft¹². Die bei weitem kostenträchtigste Marktordnung mit einem Anteil von 19% ist die für Getreide, gefolgt von den Marktordnungen für Olivenöl und Ölsaaten, auf die gemeinsam ein Anteil von 15% entfällt. Bei diesen Marktordnungen wurden die Haushaltsansätze überschritten. Im tierischen Bereich steht die Marktordnung für Milch mit einem Anteil an den Gesamtausgaben von 15% an erster Stelle, gefolgt von der Marktordnung für Rindfleisch, deren Anteil sich auf 12% belief.

Auf die Abteilung Ausrichtung des EAGFL entfielen 1993 knapp 4,7 Mrd. ECU (9,0 Mrd. DM). Insgesamt erreichten die Ausgaben im Agrarbereich knapp 59% der Gesamtausgaben der Gemeinschaft. Der rückläufige Trend setzte sich damit fort.

Für das Haushaltsjahr 1994 rechnet die Kommission für die Abteilung Garantie des EAGFL mit einem Finanzierungsbedarf von 37,5 Mrd. ECU. Dem steht jedoch nur ein Haushaltsansatz in Höhe von knapp 36,5 Mrd. ECU gegenüber, dessen Höhe durch das Wirksamwerden der Agrarleitlinie begrenzt ist. Die Kommission rechnet damit, daß der Fehlbetrag durch Rückgriff auf die Währungsreserve ausgeglichen werden kann, die mit 1 Mrd. ECU zur Abdeckung währungsbedingter Mehrausgaben bei den Marktordnungskosten in den Haushalt der Gemeinschaft eingestellt wird, und die nach einem Beschluß des Europäischen Rates von Edinburgh vom Dezember 1992 auch zur Finanzierung von Mehrkosten herangezogen werden kann, die sich aus Währungsverschiebungen innerhalb der Gemeinschaft ergeben, soweit die Mittel nicht zum Ausgleich von ECU-Dollar-Schwankungen benötigt werden. Sofern ein Ausgleich der Finanzierungslücke auf diese Weise nicht gelingt, könnten die Mitgliedstaaten, wie in Edinburgh vorgesehen, nationale Nachschüsse leisten, was aber einen einstimmigen Beschluß voraussetzen würde. Da vor allem Großbritannien und die Niederlande solche Sonderzahlungen wohl nur als äußerstes Mittel akzeptieren würden, werden möglicherweise Einsparungen unumgänglich¹³.

Reform der Strukturfonds

Durch die 1988 beschlossene Reform der Strukturfonds waren für den Zeitraum 1989 bis 1993 insgesamt 60,3 Mrd. ECU (in der Kaufkraft von 1989) bereitgestellt worden, davon 3,4 Mrd. ECU für Ziel 5 a (beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen) und 2,8 Mrd. ECU für Ziel 5 b (Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes)¹⁴. Während es sich bei Ziel 5 a um eine Querschnittsaufgabe handelt, wurden für Ziel 5 b spezielle Fördergebiete festgelegt. Für sie wurden

von den nationalen oder regionalen Verwaltungen in Abstimmung mit der Kommission "Gemeinschaftliche Förderkonzepte" (GFK) erarbeitet, die dann in einem zweiten Schritt in "Operationelle Programme" (OP) umgesetzt wurden. Die bereitgestellten Mittel wurden bis zum Jahresende 1993 weitgehend mit bewilligungsreifen Vorhaben unterlegt, deren Finanzierung spätestens Ende 1995 abgewickelt sein muß.

Noch vor dem Auslaufen der 1988 beschlossenen Regelungen beschloß der Ministerrat am 19. Juli 1993 eine Anschlußregelung für die Jahre 1994 bis 1999. Nach einem bereits durch den Europäischen Rat von Edinburgh gefaßten Beschluß sollen die Mittel für die strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft von 21,3 Mrd. ECU (41,7 Mrd. DM) 1993 auf 30,0 Mrd. ECU (58,7 Mrd. DM) in 1999 (jeweils in der Kaufkraft von 1992) ansteigen. Die vom Ministerrat am 19. Juli verabschiedete neue Verordnung für die Abteilung Ausrichtung des EAGFL trägt den Änderungen durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik insofern Rechnung, als die flankierenden Maßnahmen (umweltbezogene Maßnahmen, Aufforstung landwirtschaftlicher Nutzflächen und Vorruhestandsprogramme) nicht mehr unter das Ziel 5 a fallen, sondern aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert werden und damit zu den Maßnahmen gehören, deren Finanzierung der Agrarleitlinie unterworfen ist. Damit beschränkt sich das Ziel 5 a künftig vor allem auf (1) Maßnahmen zur Verbesserung der Betriebsstrukturen, insbesondere durch Investitionen zur Kostensenkung, Qualitätsverbesserung, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und zur Diversifizierung der Produktion, (2) Startbeihilfen für Junglandwirte, (3) Ausgleichszulagen für Berg- und andere von der Natur benachteiligte Gebiete, (4) Maßnahmen zur Verbesserung der Vermarktungsbedingungen und (5) Maßnahmen zur Unterstützung von Erzeugerzusammenschlüssen. Die Mittel dieser Maßnahmen (außerhalb der Ziel 5 b-Gebiete) sollen real keine Steigerung erfahren. Dahinter steht die Absicht, Maßnahmen, die zu einer Steigerung der Produktion beitragen können, zurückzudrängen und dafür die Entwicklung ländlicher Räume zu intensivieren. Für den Zeitraum 1994 bis 1999 sind nur 4,0 Mrd. ECU (7,8 Mrd. DM) an Ziel 5 a-Förderung vorgesehen¹⁵.

Die Förderung der "Entwicklung ländlicher Räume" erfolgt ausschließlich über die Ziel 1- und die Ziel 5 b-Gebiete, vor allem über erstere. Für beide wurde eine Neuabgrenzung notwendig. Nach einem Beschluß des Europäischen Rates von Edingburgh gilt das Gesamtgebiet der neuen Bundesländer ab 1994 als Ziel 1-Gebiet. Bislang gilt für sie noch eine Sonderregelung, nach der im Zeitraum 1991 bis 1993 3 Mrd. ECU (5,9 Mrd. DM) an Mitteln der Europäischen Union in die neuen Bundesländer fließen sollten. Für den Zeitraum 1994 bis 1999 sollen es 14 Mrd. ECU (27,4 Mrd. DM) sein. Entsprechend dem Anteil der Abteilung Ausrichtung des EAGFL an den Gesamtmitteln soll ein Fünftel für die genannten 5 a-Maßnahmen sowie für Flurbereinigung, Dorferneuerung und wasserwirtschaftliche Maßnahmen aufgewandt werden.

Für die Abgrenzung der 5b-Gebiete schreibt die vom Rat am 19. Juli revidierte Rahmenverordnung vor, daß diese Gebiete einen niedrigeren Stand der sozio-ökonomischen Entwicklung, gemessen am Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt, nachweisen und mindestens zwei der drei folgenden Kriterien erfüllen müssen: hoher landwirtschaftlicher Erwerbsanteil, niedriges Agrareinkommen, geringe Bevölkerungsdichte und/oder eine starke Tendenz zur Abwanderung. Die für Ziel 5b eingesetzten Unionsmittel sollen um 40% aufgestockt werden. Jede Beteiligung der Europäischen Union setzt die Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität (Gemeinschaftsmittel nur, wenn Mitgliedstaaten Probleme nicht allein oder aus eigener Kraft lösen können) und der Additionalität (Gemeinschaftsmittel werden nur zusammen mit nationalen Mitteln gewährt) voraus. Anstelle des komplizierten mehrstufigen Antrags- und Bewilligungsverfahrens sollen künftig mit den Plänen schon die Programme vorgelegt werden, so daß die Kommission über Gemeinschaftliche Förderkonzepte und Operationelle Programme nur eine Entscheidung zu treffen hat.

Abschluß der Uruguay-Runde

Nach siebenjährigen Verhandlungen wurde die Uruguay-Runde des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) am 15. Dezember 1993 abgeschlossen. Nach feierlicher Unterzeichnung am 15. April 1994 und Ratifizierung in den Parlamenten sollen die Ergebnisse zum 1. Juli 1995 in Kraft gesetzt werden.

In den Verhandlungen hatte sich der Agrarbereich als besonders schwierig erwiesen. Dies galt auch noch im letzten Jahr, nachdem ein im November 1992 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den USA in dem sogenannten Blair-House-Abkommen gefundener Kompromiß bei den europäischen Bauernverbänden auf vehemente Ablehnung gestoßen war, und sich die französische Regierung dieser Haltung angeschlossen hatte¹⁶. Im Sommer 1993 forderte die französische Regierung Nachverhandlungen und drohte offiziell mit einem Veto. Durch Äußerungen des deutschen Bundeskanzlers fühlte sie sich in dieser Haltung bestätigt¹⁷. Nachdem sich auf der gemeinsamen Sitzung der Außen- und Landwirtschaftsminister vom 20. September 1993 nur eine schwache Unterstützung für den harten französischen Standpunkt ergeben hatte, sprach die französische Regierung nur noch von Interpretationen und kam damit den Vereinigten Staaten entgegen, die Neuverhandlungen kategorisch abgelehnt hatten¹⁸.

Der schließlich gefundene Kompromiß erhält die wesentlichen Punkte des Blair-House-Abkommens aufrecht, kommt aber in einigen Problembereichen der Gemeinschaft entgegen. Aufrecht erhalten wurde die Kürzung der internen Stützung um 20% innerhalb von sechs Jahren, was für die Union insofern kein Problem ist, als die im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeführten Direktzahlungen nicht der Abbaupflicht unterliegen und der notwendige Abbau durch die Reformmaßnahmen bereits übererfüllt war. Beibehalten wurde weiterhin die Umwandlung aller Einfuhrabgaben und nicht-tarifären Handels-

hemmnisse in Zölle und deren schrittweiser Abbau um durchschnittlich 36% (mindestens 15% für jedes Produkt) mit einer Schutzklausel, die bei Unterschreiten des durchschnittlichen Importpreisniveaus der Jahre 1986 bis 1988 um mehr als 10% einen Aufschlag auf den Außenschutz erlaubte. Unverändert blieb auch der Mindest-Marktzugang von 3% des internen Verbrauchs im ersten Jahr der Übergangszeit (1995/96), der auf 5% am Ende der Übergangszeit (2000/01) zu erhöhen ist. Bei der bisher unbegrenzten Einfuhr von Getreidesubstituten in die Gemeinschaft verpflichteten sich die Vereinigten Staaten, Konsultationen aufzunehmen, wenn diese Importe das durchschnittliche Einfuhrvolumen der Jahre 1990 bis 1992 (19 Mio. t) übersteigen¹⁹.

Aus dem Blair-House-Abkommen wurde weiterhin die Verpflichtung übernommen, die Haushaltsausgaben für Exportsubventionen innerhalb von sechs Jahren um 36% und die subventionierten Exportmengen um 21% gegenüber der Basis von 1986 bis 1990 zu senken. Der Abbaurhythmus wurde jedoch insofern geändert, als bei Produktgruppen, bei denen die subventionierten Ausfuhren im Durchschnitt der Jahre 1991 und 1992 höher lagen als in der Referenzperiode, ein linearer Abbau von dem höheren Niveau aus beschlossen wurde, was vor allem in den ersten Jahren der Übergangszeit deutlich höhere Exporte ermöglicht. Damit kann die Gemeinschaft im Laufe der Übergangszeit etwa 8 Mio. t mehr Weizen und 360.000 t mehr Rindfleisch mit Exportsubventionen am Weltmarkt absetzen. Alle Parteien verpflichten sich, in den nächsten neun Jahren keine Streitverfahren gegeneinander zu führen oder einseitige Handelsrestriktionen zu ergreifen, solange die vereinbarten Verpflichtungen eingehalten werden²⁰.

Nach Einschätzung der Kommission ist das Ergebnis mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vereinbar. Nur in einigen Teilbereichen werden weitere Anpassungen notwendig sein. Der Europäische Rat hat in einer Entscheidung vom 11. Dezember 1993 diese Bewertung zur Kenntnis genommen und erklärt, daß eventuell zusätzlich erforderlich werdende Maßnahmen weder die sich aus der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ergebenden Verpflichtungen erhöhen noch die Funktionsfähigkeit beeinträchtigen dürfen²¹. Der französischen Regierung gelang es, die erzielten Verbesserungen als Erfolg darzustellen.

Erweiterung der Gemeinschaft

Bei den Beitrittsverhandlungen, die mit Finnland, Österreich und Schweden am 1. Februar, mit Norwegen am 5. April begannen, erwies sich der Agrarbereich als besonders schwierig, weil die Beitrittsländer ihre Landwirtschaft nicht zuletzt aus regionalpolitischen Gründen relativ stark stützen. Grundsätzlich verpflichteten sie sich, das Gemeinschaftsrecht zu übernehmen. Dies bedeutet die Übernahme der Marktordnungen einschließlich des Systems der gemeinsamen Finanzierung und die Aufgabe nationaler Marktregelungen, soweit sie den Unionsbedingungen entgegenstehen²².

Damit sind erhebliche Schwierigkeiten verbunden, da die Preise in den Beitrittsländern teilweise doppelt so hoch sind wie in der Union. Bei Getreide kommt hinzu, daß die Preise dort teilweise regional gestaffelt sind. Darüber hinaus haben die Beitrittsländer differenzierte Eingriffsregeln, wie z. B. Vermarktungsmonopole und Transportkostenbeihilfen in Finnland und Norwegen oder kombinierte Flächen- und Mengenbeschränkungen in Österreich. Weitere Probleme lagen in der Höhe der Grundflächen, denen nach der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eine zentrale Bedeutung zukommt, sowie in der Höhe der Zuckerquoten. Bei Milchprodukten gestaltete sich neben der Anpassung der teilweise beträchtlich höheren Preise, die in den skandinavischen Ländern auch noch regional gestaffelt sind, die Festsetzung der Höhe der Milchquote als schwierig. Bei Rindfleisch kam zur Übernahme der durch die Reform eingeführten neuen Marktordnungsregelung für Österreich noch hinzu, daß seine Beihilfen für den Export von Zuchtvieh nicht weiter gewährt werden können²³.

Ein Hauptproblem ist die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in den arktischen und subarktischen Regionen Skandinaviens und in den Berggebieten Österreichs. Dort wird nach Auffassung der Beitrittsländer mit der Anpassung an das Stützungs-niveau der Europäischen Union die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung gefährdet. Die in den Beitrittsländern existierenden Regelungen erlaubten zwar grundsätzlich eine Anpassung an die in Zielsetzung und Ausgestaltung vergleichbaren, jedoch in der Höhe der Beihilfen weniger großzügigen Strukturverordnungen der Union. Zur Lösung der Probleme ihrer Polarlandwirtschaft drängten die skandinavischen Staaten auf die Errichtung eines speziellen Fonds, dessen Mittelausstattung es erlauben sollte, die Betriebe mit dem doppelten bis dreifachen Satz der bisherigen Förderung in den benachteiligten Gebieten zu fördern²⁴.

In den Verhandlungen mit Norwegen, das umfangreiche Fischereigewässer in die Europäische Union einbringt und dessen Küstenbevölkerung stark vom Fischfang abhängig ist, war die Übernahme der Gemeinsamen Fischereipolitik ein weiterer Schwerpunkt in den Beitrittsverhandlungen.

Die Kommission legte ihre Vorstellungen zu den aus der Sicht der Beitrittsländer zentralen Bereichen der Regional- und Agrarpolitik erst Ende November in einem Positionspapier nieder. Bei der Agrarstrukturpolitik war sie bereit, die nördlichen Breitengrade als Abgrenzungskriterium für benachteiligte Gebiete zu prüfen, aber ihre Vorschläge beinhalteten zunächst keine konkreten zusätzlichen Maßnahmen für die arktische Landwirtschaft oder für Bergregionen in Österreich²⁵.

Zur großen Überraschung der Beitrittsländer wurde im Bereich der Agrarmarktpolitik ihr Wunsch nach Übergangsregelungen, wie sie bei den bisherigen Erweiterungen üblich waren, abgelehnt, da Beitrittsausgleichsbeträge und ergänzende Handelsmechanismen an Grenzkontrollen gebunden und diese mit den Prinzipien des Binnenmarktes unvereinbar seien. Die Kommission schlug stattdessen eine sofortige Preisanpassung in den Beitrittsländern vor und verwies sie

auf die Möglichkeit, zur Überbrückung der dadurch bedingten Schwierigkeiten degressiv ausgestaltete Direktzahlungen aus nationalen Mitteln an die betroffenen Landwirte zu leisten. Im übrigen wurden die Beitrittsländer darauf verwiesen, daß mehrere Regionen die für Ziel 1 der Strukturfonds aufgestellten Kriterien erfüllten und deshalb in diesem Rahmen gefördert werden könnten²⁶. Obwohl in einer ersten Reaktion die Kommissionsvorschläge von den Beitrittsländern scharf zurückgewiesen wurden, da sie den Problemen der Polar- und Gebirgswirtschaft in keiner Weise gerecht würden, folgte die schließlich gefundene Einigung weitgehend den darin niedergelegten Grundsätzen²⁷.

Mit Finnland, Österreich und Schweden konnten die Verhandlungen gerade noch rechtzeitig zum 1. April 1994 abgeschlossen werden, mit Norwegen etwas später, nachdem Spanien und Portugal zusätzliche Fangquoten in norwegischen und russischen Gewässern zugestanden worden waren. Die beschlossene Anpassung der Agrarpreise zum Beitrittszeitpunkt wird durch eine Schutzklausel abgemildert, nach der die Kommission bei akuten Marktstörungen in den Beitrittsländern Stützungsmaßnahmen beschließt, die jedoch den innergemeinschaftlichen Handel nicht stören dürfen. Den regionalpolitischen Anliegen kam die Europäische Union durch die Zusage umfangreicher Ausgleichszahlungen entgegen. In Österreich können Einkommenseinbußen, die durch die sofortige Preis-anpassung entstehen, durch degressiv ausgestaltete Kompensationszahlungen ausgeglichen werden. In Berggebieten kann kleinen Betrieben, wenn die Ausgleichszahlung nach der Gemeinschaftsregelung geringer ist als die bisherige, die Differenz bis 2004 aus nationalen Mitteln gezahlt werden. In den skandinavischen Ländern sollen als neue Förderkategorie Ziel 6-Gebiete allein nach der Bevölkerungsdichte (weniger als 8 Einwohner je qkm) ausgewiesen und mit 122 ECU (235 DM) pro Kopf gefördert werden. Schweden wurde zugesagt, große Waldregionen in Süd- und Zentralschweden als benachteiligte Gebiete anzuerkennen. Finnland darf außerdem allen Landwirten nördlich des 62. Breitengrades unbefristete Ausgleichszahlungen und in den südlichen Landesteilen befristete Übergangshilfen aus nationalen Mitteln gewähren. Bei den Zucker- und Milchquoten wurden Kompromißlösungen gefunden. Die Grundflächen werden so festgelegt wie für die Altmitglieder²⁸.

Als Unterstützung für die Anpassung der Landwirtschaft an die Bedingungen der Gemeinsamen Agrarpolitik gewährt die Europäische Union den neuen Mitgliedern für den Zeitraum 1995 bis 1998 Ausgleichszahlungen in Höhe von 2,97 Mrd. ECU. Für Strukturausgaben wurde bis 1999 ein Haushaltsrahmen von insgesamt 8,89 Mrd. ECU festgelegt. Für die Mitfinanzierung von Maßnahmen zur Förderung einer umweltverträglichen Landwirtschaft wurden jährliche Richtbeiträge von 0,53 Mrd. ECU beschlossen²⁹.

Fischereipolitik

Auf den Märkten für Fischereiprodukte setzte sich die seit Herbst 1992 zu beobachtende Tendenz starker Preiseinbußen und zunehmender Preisschwankungen fort. Dies veranlaßte das Europäische Parlament im April 1993 zu einer Stellungnahme zur Krise des Marktes für Fischereierzeugnisse, in der angesichts erheblicher Marktstörungen aufgrund von Einfuhren aus Drittländern unterhalb der Referenzpreise eine Verschärfung der Unionsregelungen gefordert wird, außerdem eine Verlängerung der für bestimmte Arten festgesetzten Mindestpreise, das Einfrieren der Freigabe neuer Kontingente für Drittlandseinfuhren sowie Regeln für die direkte Anlandung von Schiffen aus Drittländern, die nicht weniger strikt sein sollen als der Durchschnitt der in den anderen Ländern des Atlantik geltenden Regeln. Weiterhin empfahl das Parlament, die Funktionsfähigkeit der gemeinsamen Marktorganisation zu überprüfen, um das Gleichgewicht zwischen Erzeugung und Einfuhren sicherzustellen, und forderte die Festlegung von Rahmenbedingungen für nationale Beihilfesysteme – unter Beteiligung der Europäischen Union – zum Ausgleich der durch die Krise bedingten Verluste der Berufsfischer³⁰.

In seiner Sitzung vom 25. Juni 1993 traf der Rat "Fischerei" eine Reihe grundlegender Entscheidungen. Dazu gehört die politische Einigung über verbesserte Kontrollregelungen. Die Behörden der Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bei Verstößen gegen geltende Vorschriften geeignete Maßnahmen einschließlich der Einleitung von Strafverfahren zu treffen. Die Zuständigkeit für Kontrollen liegt bei den Mitgliedstaaten. Die Kommission überwacht und garantiert ihre Wirksamkeit, vor allem durch unangekündigte Inspektionen, unterstützt durch Ortung über Satellit. Fischereifahrzeuge unter der Flagge eines Drittlandes sind verpflichtet, alle Bewegungen und die an Bord befindlichen Fänge zu melden. Alle Fischereifahrzeuge müssen ein Logbuch führen, anhand dessen überprüft werden kann, ob die an Bord gehaltenen Fänge den Gemeinschaftsvorschriften über die Zusammensetzung der Arten für das an Bord mitgeführte Netz entsprechen³¹. Weiterhin forderte der Rat unter Hinweis auf den vorläufigen Charakter der in der Beitrittsakte enthaltenen Ausnahmen die Kommission auf, ihm Vorschläge zur Einbeziehung Spaniens und Portugals in die allgemeinen Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik und die neuen Kontrollregelungen ab 1. Januar 1996 vorzulegen³². Dieser Aufforderung kam die Kommission am 13. Oktober 1993 nach.

Die Einfuhren aus Drittländern machten die Strukturschwäche der Fischereiwirtschaft in der Europäischen Union offensichtlich und ließen die Notwendigkeit erkennen, Maßnahmen zur langfristigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Einkommenssituation der Fischer zu ergreifen. Damit steht der Abbau von Überkapazitäten im Vordergrund. Zusätzlich muß dem Abbau der Fischbestände entgegengewirkt und die illegale Fischerei konsequenter bekämpft werden³³.

Nach langwierigen Verhandlungen wurden mehrjährige Ausrichtungsprogramme für die Fischereiflotten im Zeitraum 1993 bis 1996 beschlossen. Sie sehen einheitlich für alle Mitgliedsländer eine Reduzierung des Fischereiaufwandes je nach Zielfischarten und Fangmethoden vor. Diese beträgt für die Schleppnetzfischerei auf Grundfischarten, deren Bestände besonders gefährdet sind, 20%, für den Plattfischfang 15%. Die Fischerei auf die weniger gefährdeten pelagischen Arten sowie die als selektiv und bestandsschonend geltende "stille Fischerei" (Stellnetze, Reusen) wurde auf den Umfang des Basisjahres 1991 beschränkt³⁴. Die Obergrenzen beziehen sich auf das Produkt aus Fangkapazität und zeitlicher Fischereiaktivität, wobei die Ziele bis zu 45% durch Verringerung der zeitlichen Aktivität erreicht werden können. Da sich die genannten Verringerungssätze auf 1991 festgelegte Kapazitätsziele beziehen, ist die tatsächliche Reduzierung gegenüber dem Stand zu Beginn des Programms Anfang 1993 in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich³⁵.

Im Rahmen der Reform der Strukturfonds wurde ein einheitliches Finanzinstrument für die Fischerei (FIAF) eingeführt. Es löste die bisherigen gemeinschaftlichen Förderungsregelungen im Bereich der Seefischerei und der Aquakultur sowie der Verarbeitung und Vermarktung von Fischereierzeugnissen zum 31. Dezember 1993 ab. Für Entscheidungen über die künftige Förderung werden im wesentlichen die Mitgliedsländer im Rahmen der ihnen zugewiesenen Mittel und nach Maßgabe einer vereinfachten Programmplanung zuständig sein³⁶.

Ausblick

Die mittelfristige Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik hängt in erster Linie davon ab, inwieweit die eingeleitete Reform, ergänzt durch einige zusätzliche Restriktionen in Teilbereichen, die durch den GATT-Kompromiß notwendig werden, die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Negative Auswirkungen für den ländlichen Raum dürften durch die Reform der Strukturfonds, insbesondere die Steigerung der Mittelausstattung für die Ziel 1- und Ziel 5 b-Gebiete abgemildert werden. Grundsätzlich ist es richtig, für regionalpolitische Ziele statt einer Einkommenpolitik über Preisstützungen Instrumente der Regionalpolitik einzusetzen.

Ob diese Politik langfristig zum Erfolg führt, ist schwer abzuschätzen. Setzt sich der technische Fortschritt unvermindert so fort, so werden erhebliche Flächen nicht mehr für die landwirtschaftliche Produktion benötigt werden. Damit stellt sich die Aufgabe, für diese Flächen Folgenutzungen zu finden, die ökonomisch und ökologisch verträglich sind und durch die ein gesellschaftlicher Bedarf gedeckt wird. Es wird weder sinnvoll noch möglich sein, diese Flächen in ihrer Gesamtheit durch Stützungsmaßnahmen in der landwirtschaftlichen Produktion zu halten. Für die wirtschaftliche Lebensfähigkeit schwachstrukturierter ländlicher Räume, wie sie vor allem durch die Erweiterung in großem Umfang in die Union eingebracht werden, wird die Landwirtschaft eine geringere Rolle spielen können, als dies in der Vergangenheit der Fall war.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Bulletin der EG 5 (1993), S. 45/48.
- 2 Vgl. Agrarbericht 1994, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, S. 89.
- 3 Vgl. ebd.
- 4 Vgl. Urff, Winfried von: Agrar- und Fischereipolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, S. 97–109, hier S. 99.
- 5 Vgl. Agra-Europe 5 (1994), Europa-Nachrichten, S. 7/8.
- 6 Vgl. Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 100.
- 7 Vgl. Agra-Europe 42 (1993), Europa-Nachrichten, S. 16, 17.
- 8 Vgl. Agra-Europe 52 (1993), Europa-Nachrichten, Sonderbeilage.
- 9 Vgl. Urff, Winfried von, a. a. O., S. 103/104; Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1993, in: Agrarwirtschaft I (1994), S. 1–18, hier S. 6–12.
- 10 Vgl. Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 89/90; Agrar-Europe 52 (1993), Europa-Nachrichten, Sonderbeilage.
- 11 Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.
- 12 Vgl. Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 157/158.
- 13 Vgl. Agra-Europe 27 (1993), Europa-Nachrichten, S. 7–9; Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 158.
- 14 Vgl. Urff, Winfried von: Agrar- und Fischereipolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1989/90, S. 103–114, hier S. 106/107; Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Landwirtschaft und die Reform der Strukturfonds – Vademekum, Grünes Europa 5 (1990).
- 15 Vgl. Agra-Europe 32 (1993), Europa-Nachrichten, Sonderbeilage.
- 16 Vgl. Urff, Winfried von: Agrar- und Fischereipolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, S. 101–103.
- 17 Vgl. Agra-Europe 23 (1993), Europa-Nachrichten, S. 11; Agra-Europe 35 (1993), Europa-Nachrichten, S. 12/13.
- 18 Vgl. Agra-Europe 42 (1993), Europa-Nachrichten, S. 13.
- 19 Vgl. Agra-Europe 51 (1993), Europa-Nachrichten, S. 1/2.
- 20 Vgl. Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 143.
- 21 Vgl. ebd.
- 22 Vgl. Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 151.
- 23 Vgl. ebd., S. 152.
- 24 Vgl. ebd.; Manegold, Dirk, a. a. O., S. 17.
- 25 Vgl. Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 152.
- 26 Vgl. Agra-Europe 48 (1993), Sonderbeilage; Manegold, Dirk, a. a. O., S. 17.
- 27 Vgl. Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 152.
- 28 Vgl. Agra-Europe 10 (1994), Europa-Nachrichten, S. 12–14.
- 29 Vgl. Agra-Europe 11 (1994), Europa-Nachrichten, S. 8–10.
- 30 Vgl. Bulletin der EG 4 (1993), S. 52/53.
- 31 Vgl. Bulletin der EG 6 (1993), S. 95/96.
- 32 Vgl. Agrarbericht 1994, a. a. O., S. 148.
- 33 Vgl. ebd.
- 34 Vgl. ebd.
- 35 Vgl. ebd.
- 36 Vgl. ebd.

Weiterführende Literatur

- Agrarbericht 1994, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1993 (Im Zusammenhang mit dem "XXVII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften" veröffentlichten Bericht), Brüssel-Luxemburg 1994.
- Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1992, in: Agrarwirtschaft I (1994), S. 1–18.