Agrar- und Fischereipolitik

WINFRIED VON URFF

Agrarpolitik

Unbewältigte Probleme am Jahresanfang

Wie kaum ein früheres Jahr war das Jahr 1983 unter Hinterlassung unbewältigter agrarpolitischer Probleme zu Ende gegangen. Die Staats- und Regierungschefs hatten sich auf der Sitzung des Europäischen Rates vom 5. und 6. Dezember in Athen in Fragen der Agrarpolitik und der damit zusammenhängenden Finanzierungsprobleme festgefahren und waren zum ersten Mal in der Geschichte dieser Institution ohne Schlußkommuniqué auseinandergegangen. Die Frage, wie eine Neuordnung des durch dramatisch anwachsende Überschüsse und Kosten gekennzeichneten Milchmarktes erfolgen sollte, war genauso offen geblieben wie das vor allem zwischen der Bundesrepublik und Frankreich strittige Problem des Währungsausgleichs und das Problem der britischen Nettobeiträge zum Gemeinschaftshaushalt, das bereits frühere Sitzungen des Europäischen Rates bis an die Grenzen des Erträglichen belastet hatte[1].

Der außerordentlich starke Anstieg der Marktordnungskosten, der 1983 28,3 % betragen hatte, zwang zum Handeln. Zwar hatten die ungünstige Witterung des Jahres 1983 und die dadurch verursachten unterdurchschnittlichen Ernten bei Getreide und Zuckerrüben zu einem gewissen Entlastungseffekt geführt, der durch den steigenden Außenwert des Dollars und die damit tendenziell sinkenden Exporterstattungen noch verstärkt wurde, aber es war für alle Beteiligten einsichtig, daß es illusionär gewesen wäre, davon eine dauerhafte Entlastung zu erwarten. Im Rahmen seiner Preisbeschlüsse für das Wirtschaftsjahr 1984/85 mußte der Ministerrat das vom Europäischen Rat unbewältigt zurückgelassene Bündel von Problemen aufarbeiten, und es kommt schon fast einer kleinen Sensation gleich, daß ihm dies so rechtzeitig gelang, daß es nicht notwendig war, wie vielfach in der Vergangenheit geschehen, bei wichtigen Marktordnungsprodukten zu einer Verlängerung des Wirtschaftsjahres Zuflucht zu nehmen.

Einführung eines Milchquotensystems

Zu den wichtigsten Entscheidungen, die der Ministerrat in seiner Sitzung vom 30./31. März 1984 traf, gehört die Einführung eines Quotensystems auf dem Milchmarkt. Er beschloß, die Preisgarantie im Milchwirtschaftsjahr 1984/85 auf

eine Gesamtmenge von 99,0 Mio. t und in den danach folgenden Jahren bis 1989/90 auf 98,2 Mio. t zu begrenzen. Gegenüber der tatsächlich 1983 an die Molkereien gelieferten Menge von 103,6 Mio. t bedeutet dies für das Milchwirtschaftsjahr 1984/85 eine Verminderung um 4,1 % danach um 5,2 %. Mit Ausnahme Italiens, dem man eine unveränderte Menge, sowie Griechenlands und Irlands, denen man noch einen gewissen Zuwachs zugestand, sollen damit in allen übrigen Ländern die Milchanlieferungen auf den Stand von 1981 zuzüglich 1 % zurückgeführt werden. Für die deutsche Landwirtschaft bedeutet dies gegenüber 1983 eine Kürzung um 6,7 % im Milchwirtschaftsjahr 1984/85 und von 7,6 % in den darauffolgenden Jahren[2].

Nach der Festlegung der nationalen Quoten ließ der Ministerrat den Mitgliedstaaten die Wahl, entweder die nationalen Quoten auf die einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe aufzuteilen (Formel A) oder den einzelnen Molkereien Quoten zuzuweisen (Formel B). Bei einer Quotierung auf der Ebene der einzelnen Betriebe muß für die über die Quote hinausgehende Milch eine Abgabe in Höhe von 75 % des Richtpreises gezahlt werden, bei der Quotierung auf der Ebene der Molkereien eine Abgabe von 100 % des Richtpreises für die Menge, um die die Anlieferungen die Quote der Molkereien überschreitet, wobei Überlieferungen und Unterlieferungen gegeneinander aufgerechnet werden können. Die Molkerei wälzt in diesem Fall die Belastung auf die Erzeuger zurück, und zwar im Verhältnis zu den Anteilen der einzelnen Erzeuger an der Überschreitung der Molkereiquote[3].

Von den einzelnen Mitgliedstaaten haben Belgien, die Bundesrepublik und die Niederlande die Formel A gewählt, alle übrigen Länder (mit Ausnahme Großbritanniens für Nord-Irland) die Formel B. Griechenland wurde zugestanden, das Gesamtgebiet als eine Molkerei zu betrachten.

In der Bundesrepublik ist die Quotenregelung inzwischen durch mehrere Verordnungen konkretisiert worden. Die Gesamtquote wurde auf die einzelnen Betriebe aufgeteilt, wobei die Abzüge gegenüber 1983 zwischen 2 % und 12,5 % schwanken. Zur Berücksichtigung von Härtefällen wurde eine Reihe von Sonderregelungen eingeführt. Vor allem für bäuerliche Betriebe im unteren Einkommensbereich, die zur Erzielung eines einigermaßen ausreichenden Einkommens noch auf ein gewisses Wachstum angewiesen sind, wirkt sich diese Begrenzung negativ aus.

Vom Deutschen Bauernverband war bereits seit Jahren ein Quotensystem zur Steuerung des Angebots auf dem Milchmarkt vorgeschlagen worden, um damit wieder Spielraum für eine aktive Preispolitik zu gewinnen. Die Einführung eines Quotensystems ohne die erhofften Preiserhöhungen stieß auf den Widerstand der Landwirte, der um so schärfer wurde, je deutlicher sich die Nachteile der neuen Regelung und gewisse, bei der Einführung unterschätzten Ausgestaltungsprobleme abzeichneten.

Auf Gemeinschaftsebene gab es erhebliche Verwirrung im Zusammenhang mit der Einziehung der Abgaben für Überlieferungen und ihrer Abführung

nach Brüssel. Nach dem Beschluß des Ministerrates müssen bei Überschreitung der Quoten vierteljährliche Abschlagszahlungen erhoben werden, die innerhalb von 45 Tagen nach Ende des betreffenden Vierteljahres nach Brüssel zu überweisen sind.

Nach dieser Regelung waren die ersten Zahlungen zum 15. 11. 1984 fällig. Es löste erhebliche Aufregung aus, als die französische Regierung kurz vor diesem Termin erklärte, sie sei verwaltungsmäßig nicht in der Lage, eine rechtzeitige Aufteilung der nationalen Quote auf die einzelnen Molkereien vorzunehmen und die fälligen Zahlungen einzuziehen. Daraufhin hielten auch die übrigen Länder ihre Zahlungen zurück. Die EG-Kommission gestand zunächst nur eine Verschiebung auf den 15. 12. 1984 zu, aber auch bis dahin sah sich Frankreich außer Stande, die fälligen Beträge einzuziehen. Seither ist die Angelegenheit offen.

Abbau des Währungsausgleichs und Maßnahmen der Bundesregierung zur Kompensation der daraus resultierenden Einkommensverluste

Mit den Beschlüssen des Ministerrates vom 30./31. März 1984 wurden entscheidende Änderungen in das System des Währungsausgleichs eingeführt[4]. So wurde der positive deutsche Währungsausgleich mit Beginn des Wirtschaftsjahres 1984/85 um 3 Prozentpunkte abgebaut, jedoch in einer Weise, die für die deutschen Landwirte preisneutral blieb: Durch die Einführung eines ‚Korrekturkoeffizienten', der die Differenz zwischen dem für die Agrarmarktordnungen maßgeblichen Kurs (dem Grünen Kurs) und einem neu eingeführten ‚korrigierten Leitkurs' zum Ausdruck bringt, wurden die drei Prozentpunkte, um die der positive deutsche Währungsausgleich gesenkt wurde, den bestehenden negativen Währungsausgleichsbeträgen zugeschlagen, dort jedoch unmittelbar im Anschluß daran abgebaut, woraus sich für die Abwertungsländer eine Anhebung der Marktordnungspreise in nationaler Währung um etwa 3 Prozentpunkte ergab. Da außerdem bei den Abwehrtungsländern bestehende Spielräume zu Preiserhöhungen durch den Abbau des negativen Währungsausgleichs genutzt wurden, wurde der Währungsausgleich insgesamt auf vergleichsweise geringe Restbeträge reduziert. Danach wandte die Bundesrepublik noch einen Währungsausgleich von 6,8 % (für Getreide 7,3 % und für Milch 7,9 %) an, die Niederlande einen positiven Währungsausgleich von 2,5 % (für Getreide 3 % und für Milch 3,5 %), während der negative Währungsausgleich für Frankreich 2 % (für Milch 1 %) betrug. Für alle übrigen Länder wurde der Währungsausgleich – soweit überhaupt noch vorhanden – aufgehoben, womit sich gegenüber vorangegangenen Jahren wieder eine wesentlich stärkere Annäherung der innerhalb der EG geltenden Preise für die einer Marktordnung unterliegenden Agrarerzeugnisse ergab[5]. Diese Tendenz wurde auch im weiteren Verlauf des Jahres nicht mehr gestört, da es im Gegensatz zu früheren Jahren 1984 nicht zu Paritätsänderungen innerhalb des EWS kam.

Darüber hinaus beschloß der Ministerrat, den deutschen Währungsausgleich

zum 1. 1. 1985 um weitere 5 Prozentpunkte abzubauen, wobei sich dieser Abbau in vollem Umfang in einer Senkung der Marktordnungspreise niederschlagen sollte[6]. Zum Ausgleich der daraus entstehenden Einkommensverluste wurde die Bundesregierung ermächtigt, den deutschen Landwirten eine Sonderbeihilfe in Höhe von maximal 3 % des Nettoumsatzes zu gewähren. Wie beim Aufwertungsausgleich von 1970 beschloß die Bundesregierung, den Ausgleich über eine Anhebung der Mehrwertsteuer vorzunehmen. Für die von der Möglichkeit der Pauschalierung Gebrauch machende Mehrzahl der Landwirte bedeutet dies, daß sie die ihren Abnehmern in Rechnung gestellte Mehrwertsteuer um die beschlossene Anzahl von Prozentpunkten erhöhen können, die daraus resultierenden Einnahmen aber nicht an das Finanzamt abzuführen haben, da ihre Vorsteuerpauschale um den gleichen Satz angehoben wird. Die für die Regelbesteuerung optierenden Landwirte stellen ihren Abnehmern einen unveränderten Mehrwertsteuersatz in Rechnung und erhalten den beschlossenen Erhöhungssatz für die nachgewiesenen Umsätze vom Finanzamt erstattet. Betriebe mit gewerblicher Tierhaltung und landwirtschaftliche Betriebe, deren Tierhaltung 330 Vieheinheiten überschreitet, sind von dem Einkommensausgleich über die Mehrwertsteuer ausgenommen.

Obwohl die entsprechende EG-Verordnung[7] über den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Regelung keine Aussage enthält, wurde wegen des ursächlichen Zusammenhangs davon ausgegangen, daß diese Hilfe gleichzeitig mit dem Abbau des Währungsausgleichs ab 1. Januar 1985 angewandt werden sollte. Die Bundesregierung beschloß jedoch relativ bald nach der Entscheidung des Ministerrates, die Ausgleichszahlung über eine Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 3 Prozentpunkten bereits ab 1. September 1984 wirksam werden zu lassen. Für diesen Entschluß spielte sicher auch die Tatsache eine Rolle, daß die für die Landwirte mit Einkommenseinbußen verbundene Einführung der Quotenregelung auf dem Milchmarkt und eine Nicht-Erhöhung der Marktordnungspreise (siehe weiter unten) in eine Zeit fielen, in der sich der Rückgang der landwirtschaftlichen Einkommen des Wirtschaftsjahres 1983/84 um etwa 18 % gegenüber dem Vorjahr deutlich abzuzeichnen begann, womit sich die – abgesehen von jährlichen Schwankungen – seit 1975/76 zu beobachtende Stagnation der nominalen Einkommen und der damit verbundene Rückgang der realen Einkommen in der Landwirtschaft weiter fortsetzte. Daß es in dieser Situation zu Unruhen unter den Landwirten kam, ist verständlich. Die Ankündigung eines früheren Beginns des Aufwertungsausgleichs reichte nicht aus, diese Unruhen zu besänftigen, was die Bundesregierung veranlaßte, die Höhe des Ausgleichssatzes von 3 % auf 5 % anzuheben (Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 8 % auf 13 %) und den Beginn auf den 1. Juli 1984 vorzuziehen. Die dazu notwendige Zustimmung der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft konnte die Bundesregierung erst im letzten Augenblick auf der Tagung des Europäischen Rates vom 25./26. Juni in Fontainebleau erreichen[8].

Ein erhebliches Problem, das sich im Zusammenhang mit dem Abbau des

deutschen Währungsausgleichs um 5 Prozentpunkte stellte, war die Regelung des mit dieser Maßnahme verbundenen Preisbruchs, der darin zum Ausdruck kommt, daß für die in den Lagern befindliche Ware beim Verkauf an Interventionsstellen vom 1. Januar 1985 an nur ein um 5,17 % niedrigerer Preis erlöst wird. Es war zu erwarten, daß ohne eine Übergangsregelung der Handel bis zum Jahresende nur die unbedingt notwendigen Mengen aufnehmen würde, oder aber in seinem Preisgebot die erwartete Wertminderung vorwegnehmen würde. Damit wäre ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Produktion in die Intervention gegangen, zumal die Möglichkeit bestanden hätte, sich nach dem 1. Januar 1985 zu einem niedrigeren Preis aus Interventionsbeständen einzudecken.

Die Bundesregierung hatte daher bei den Ministerratsverhandlungen im März auf die Notwendigkeit einer Preisbruchregelung hingewiesen und war bei den Partnerländern und bei der Kommission auf Verständnis gestoßen. Dieses Verständnis schwand jedoch mit dem deutschen Vorgehen beim Aufwertungsausgleich, was dazu führte, daß die Kommission erst im September nach massivem deutschen Drängen eine Entscheidung zur Preisbruchregelung traf, die inhaltlich erheblich von den deutschen Vorstellungen abwich[9]. Die von der Kommission verabschiedete Regelung sah vor, die Intervention von Futtergetreide zum alten Interventionspreis auf 2,5 Mio. t zu beschränken und darüber hinausgehende Mengen nur noch zu dem ab 1.1.1985 gültigen niedrigeren Interventionspreis aufzunehmen. Der Ankauf von Backweizen zum Referenzpreis war ohnehin EG-weit auf den Zeitraum vom August bis Oktober und eine Interventionsmenge von 3 Mio. t beschränkt worden. Für Zucker und Zuckerrüben sah die Entscheidung der Kommission die sofortige Anwendung der neuen „Grünen Kurse" auf alle Interventionskäufe und Abrechnungen der Zuckerfabriken mit den Zuckerrübenerzeugern vor. Kurz nach Bekanntgabe der Kommissionsentscheidung wurde von der Bundesregierung beim Europäischen Gerichtshof wegen der nach ihrer Auffassung willkürlichen Begrenzung der Intervention eine Anfechtungklage eingereicht[10].

Für die nach dem Abbau zum 1. Januar 1985 verbleibenden Restbeträge des Währungsausgleichs sah der Ministerratsbeschluß lediglich vor, daß ein Abbau bis Mitte 1987 erfolgen solle. Von deutscher Seite wird davon ausgegangen, daß nach dem früher getroffenen „Gentlemen's Agreement" damit keine nominalen Preissenkungen für die deutsche Landwirtschaft verbunden sein dürfen.

Die Beschlüsse des Ministerrats zum Währungsausgleich beinhalten weiterhin eine Regelung, nach der bei künftigen Änderungen der Wechselkurse der zum 1.4.1984 erstmals eingeführte Korrekturkoeffizient so angepaßt wird, daß keine positiven, sondern nur noch negative Währungsausgleichsbeträge entstehen. Praktisch bedeutet das eine Bindung des Währungsausgleichs an die jeweils stärkste Währung. Ein Vorteil dieser Regelung wird darin gesehen, daß Wechselkursänderungen für Landwirte in Ländern mit starker Währung in Zukunft preisneutral sein werden. Es kommt nicht mehr zu positiven Währungs-

ausgleichsbeträgen, die sich gegen den Widerstand der Landwirte nur sehr schwer abbauen lassen. Dem steht jedoch die Gefahr gegenüber, daß Länder mit schwachen Währungen ihre Agrarpreisniveaus durch Abbau ihres negativen Währungsausgleichs anheben, was mit Produktionssteigerungen und einem Anstieg der Marktordnungskosten verbunden sein dürfte, während die Hartwährungsländer allein von den Beschlüssen des Ministerrates über eine Änderung der Marktordnungspreise in ECU abhängig wären[11].

Preisbeschlüsse für das Wirtschaftsjahr 1984/85

Der dramatische Anstieg der Marktordnungskosten des Jahres 1983 veranlaßte den Ministerrat auch zu einer allgemein restriktiven Preispolitik. So wurden die Marktordnungspreise für Weichweizen, Gerste, Mais, Olivenöl, Tafelwein und Tomaten sowie für Rind-, Schweine- und Schaffleisch um jeweils 1 % gesenkt, während die Preise für Hartweizen, Zuckerrüben und Milch in unveränderter Höhe beibehalten wurden. Im Durchschnitt aller Produkte ergab sich daraus eine Preissenkung in ECU von 0,5 %. Für Milch beschloß der Ministerrat außerdem eine Anhebung der Mitverantwortungsabgabe für das Wirtschaftsjahr 1984/85 um 1 Prozentpunkt, da die Kürzung der Anlieferungsmenge durch das Quotensystem in diesem Jahr noch nicht ihre volle Höhe erreichen sollte. Für alle Mitgliedsländer mit Ausnahme der Bundesrepublik und der Niederlande fielen die Preisbeschlüsse in nationaler Währung durch die Verlagerung des positiven Währungsausgleichs in den negativen Bereich und den anschließenden Abbau weniger stringent aus. Da in einzelnen Ländern außerdem noch Preiserhöhungsmöglichkeiten durch den Abbau bestehender negativer Währungsausgleichsbeträge genutzt werden, ergab sich im Durchschnitt der EG in nationalen Währungen eine Preiserhöhung von 3,2 %[12].

Der Ministerrat hielt sich mit seinen Preisbeschlüssen deutlich stärker an die vorgegebenen finanziellen Beschränkungen, als dies in früheren Jahren der Fall war. Durch flankierende Maßnahmen, wie eine Verschärfung der Interventionskriterien und eine Verlängerung der Zahlungsziele für die durch die Intervention aufgenommenen Waren, wurden außerdem Einsparungen erzielt.

Geringe Fortschritte bei einer Neuordnung des Weinmarkts

Im Anschluß an die Preisbeschlüsse wandte sich der Ministerrat einer Neuordnung des Weinmarktes zu, konnte dabei allerdings nur Teilergebnisse erreichen. Auslösendes Moment war die Tatsache, daß in der Vorbilanz des Weinwirtschaftsjahres 1983/84 für den Dreijahreszeitraum 1981/82–1983/84 mit einer durchschnittlichen Erzeugung von ca. 160 Mio. hl Wein (darunter 120 Mio. hl Tafelwein), einem Inlandsverbrauch (ohne Intervention) von ca. 135 Mio. hl und einem Nettoexport von 5 Mio. hl gerechnet, d.h. die jährlich intervenierte (destillierte) Weinmenge auf 20 Mio. hl veranschlagt worden war. (Später stellte sich heraus, daß die Schätzung der Interventionsmenge für 1983/84 wegen falscher Produktionsangaben aus Italien von etwa 23 Mio. hl auf 32 Mio. hl re-

vidiert werden mußte, womit die Ausgaben für die Weinmarktordnung auf über 1 Mrd. ECU anstiegen[13].)

Das sich zuspitzende Ungleichgewicht auf dem Weinmarkt erforderte einschneidende Maßnahmen. Ende April beschloß der Ministerrat eine Änderung der Grundverordnung für Wein, durch die ab 1. September eine Neubepflanzung von Rebflächen mit Tafelweinreben (bis Ende 1989/90) ganz untersagt und die Bedingungen für die Intervention verschärft wurden[14]. Weitergehende Vorschläge für eine Reform der Weinpolitik legte die Kommission dem Ministerrat im September vor[15]. Sie wurden im Ministerrat mehrfach beraten, jedoch kam es noch nicht zu einer Entscheidung, obwohl der anstehende Beitritt Spaniens und Portugals restriktive Maßnahmen dringend nahegelegt hätte. Wenig kontrovers sind anscheinend Vorschläge zur Verringerung der Rebflächen durch Rodungsprämien und Verbot von Neuanpflanzungen, während die vorgeschlagenen unmittelbar marktwirksamen Maßnahmen bei den jeweils am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten auf Ablehnung stießen. Nach den Vorstellungen der Kommission soll der Orientierungspreis für Tafelwein eingefroren werden, solange die Destillation 10 % der jährlichen Gesamterzeugung übersteigt. Darüber hinaus soll eine Garantieschwelle für Tafelwein in Höhe von 100 Mio. hl für die Jahre 1984/85 bis 1986/87 eingeführt werden, die zur Konsequenz hätte, daß bei ihrer Überschreitung sofort eine obligatorische Destillation in dem Umfang ausgelöst würde, daß der am Ende des Wirtschaftsjahres vorhandene Tafelweinbestand den normalen Bedarf von fünf Monaten nicht überschreitet. Für die Destillation sollte der Ankaufspreis statt auf bisher 65 % auf 50 % des Orientierungspreises (für Wein von besonders ertragreichen Flächen auf 33 %) herabgesetzt werden. Schließlich enthielten die Kommissionsvorschläge eine stufenweise Abschaffung der Zuckerung sowie der Beihilfen für die Verwendung von Traubenmostkonzentrat bei der Weinbereitung[16].

Vor allem Italien widersetzte sich der Einführung einer Garantieschwelle bzw. wollte eine solche nur für eine wesentlich höhere Menge akzeptieren. Inzwischen wurden die Kommissionsvorschläge dahingehend geändert, daß die Preisdifferenzierung nach Hektarerträgen durch eine proportionale Beteiligung der Mitgliedstaaten an der obligatorischen Destillation gemäß den nationalen Anteilen an der Tafelweinproduktion ersetzt wurde. Die ersten 10 Mio. hl sollen zu 50 %, alle weiteren Mengen zu 40 % des Orientierungspreises aufgenommen werden.

Dem vorgeschlagenen Verbot der Zuckerung widersetzte sich die Bundesrepublik mit Nachdruck. Nach den jüngsten Vorschlägen der Kommission soll dieses Verbot nicht mehr für Qualitäts-, sondern nur noch für Tafelwein gelten.

Agrarstrukturpolitik

Auf dem Gebiet der Agrarstrukturpolitik war das Jahr 1984 durch Immobilismus gekennzeichnet. Bereits Ende September 1983 hatte die Kommission ihre Vorstellungen für eine Neugestaltung der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik

entwickelt, die Anfang Oktober in Form eines Vorschlags für eine „Verordnung zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur" dem Rat zugeleitet wurde[17]. Über den Inhalt der Kommissionsvorschläge, die eine weitgehende Abkehr von dem bisherigen Konzept der gemeinsamen Strukturpolitik bedeutet hätten, wurde im Vorjahr an dieser Stelle ausführlich berichtet[18].

Da es 1983 nicht mehr zu einer Einigung im Rat über die Kommissionsvorschläge kam, wurden von der Kommission gerade noch rechtzeitig zum Jahreswechsel Vorschläge vorgelegt, die eine Verlängerung der Agrarstrukturrichtlinien (72/159/EWG, 72/160/EWG, 72/161/EWG, 75/268/EWG) bis zum 30.6.1984 vorsahen, wobei den Mitgliedstaaten anheim gestellt wurde, ob sie für die einzelbetriebliche Förderung weiterhin eine Förderschwelle anwenden wollten. Wie bereits berichtet, machte die Bundesrepublik von der Möglichkeit einer Suspendierung der Förderschwelle Gebrauch. Die von der Kommission vorgeschlagene Verlängerung wurde vom Ministerrat Ende Februar beschlossen. Verbunden mit diesem Beschluß war eine Aussetzung jeglicher Beihilfen für Investitionen in der Milchviehhaltung bis zu dem Zeitpunkt, zu dem der Ministerrat die zur Wiederherstellung des Gleichgewichts auf dem Milchmarkt erforderlichen Maßnahmen beschlossen haben würde.

Nachdem es auch im ersten Halbjahr zu keiner Einigung über die Kommissionsvorschläge kam, wurden die bestehenden Richtlinien noch ein weiteres Mal bis zum 31. Dezember 1984 verlängert. Sie liefen danach aus, da die Kommission keinen Vorschlag für eine nochmalige Verlängerung unterbreitete[19].

Im Bereich der EG-Sonderprogramme wurden vor allem Maßnahmen zugunsten Griechenlands beschlossen, die von der EG-Kommission im Juli 1983 im Rahmen der Antwort auf ein Memorandum der griechischen Regierung vorgeschlagen worden waren. Der Rat beschloß am 28. Februar 1984 eine Ausdehnung der gemeinsamen Maßnahmen zur beschleunigten Agrarentwicklung in bestimmten Gebieten Griechenlands und stellte hierfür zusätzliche Mittel in Höhe von 44,7 Mio. ECU zur Verfügung. Weiterhin erklärte er sich damit einverstanden, daß das Verzeichnis der Gemeinschaft über die benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete für Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich geändert wird, was in Italien mit einer Vergrößerung um 18 %, im Vereinigten Königreich um 14 % verbunden ist[20].

Die Kommission hatte bereits im März 1983 umfangreiche Vorschläge zur Einführung „Integrierter Mittelmeerprogramme" vorgelegt, über deren Inhalt im Vorjahr an dieser Stelle ausführlich berichtet wurde[21]. Auch über diesen Kommissionvorschlag konnte während des Berichtsjahres keine Einigung erzielt werden. Die von der Kommission vorgeschlagenen „Integrierten Mittelmeerprogramme" waren Gegenstand der Beratungen des Europäischen Rates auf seinen Tagungen am 19./20. März 1984 in Brüssel, und am 25./26. Juni 1984 in Fontainebleau, der sich grundsätzlich dafür aussprach, daß diese Programme „in der Weise in Gang gesetzt werden, daß sie 1985 operationell sind"[22], und eine Absichtserklärung über eine Aufstockung der Mittel der bestehenden Struk-

turfonds abgab, ohne über deren Höhe eine verbindliche Entscheidung zu treffen. Die von einzelnen Regierungschefs genannten Vorstellungen blieben weit hinter dem Kommissionsvorschlag von 6,6 Mrd. ECU zurück. Im Dezember 1984 erhielt das Problem dadurch ein besonderes Gewicht, daß Griechenland erklärte, einer Erweiterung der Gemeinschaft solange nicht zustimmen zu können, bis eine befriedigende Haltung der Gemeinschaft zu den „Integrierten Mittelmeerprogrammen" zustanden gekommen sei[23].

Finanzierung

Nach der Entlastung der Jahre 1980 bis 1981 und einem deutlichen Wiederanstieg der Ausgaben des EAGFL im Jahre 1982 schloß das Jahr 1983 mit einem Anstieg von 26,7 % und Bruttoausgaben von 16,5 Mrd. ECU ab. Von dieser Summe entfielen 15,9 Mrd. ECU (96,3 %) auf die Abteilung Garantie, deren Ausgaben sich gegenüber dem Vorjahr um 28,3 % erhöht hatten. Die Ausgaben für Getreide und Milcherzeugnisse waren jeweils um 33 % gestiegen (auf 2,4 Mrd. bzw. 4,4 Mrd. ECU), die Ausgaben für Rindfleisch um 50 % (auf 1,7 Mrd. ECU). Mit dieser finanziellen Belastung war die Gemeinsame Agrarpolitik an der Grenze der Finanzierbarkeit angekommen.

Trotz der inzwischen eingeführten Quotenregelung auf dem Milchmarkt setzte sich der Anstieg der Ausgaben des EAGFL 1984 fort. Sie erhöhten sich um insgesamt 15 % auf 19,0 Mrd. ECU, woran die Abteilung Garantie mit 96,7 % (18,4 Mrd. ECU) beteiligt war. Besonders dramatisch war der Anstieg der Marktordnungsausgaben für Milch, die sich um 34 % auf 5,9 Mrd. ECU erhöhten, während bei Getreide der steigende Außenwert des US-Dollars einen gewissen Entlastungseffekt brachte[24].

Im März 1984 regte die Kommission an, daß sich die Staats- und Regierungschefs darauf verständigen sollten, die Wachstumsrate der Agrarausgaben unter der Wachstumsrate der Bemessungsgrundlage für die eigenen Mittel der Gemeinschaft zu halten[25]. Darüber hinaus empfahl die Kommission den Staats- und Regierungschefs folgende Regel zur Annahme: „Neigt der Rat der Landwirtschaftsminister nach Ansicht der Kommission zu einer Überschreitung der von der Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag veranschlagten Kosten, so muß der endgültige Beschluß an eine Sondertagung des Rates, an der sowohl die Finanz- als auch die Landwirtschaftsminister teilnehmen, verwiesen werden und darf nur im Rahmen dieser Sondersitzung gefaßt werden."[26]

Der Europäische Rat befaßte sich auf seiner Sitzung im März 1984 in Brüssel mit den Vorschlägen der Kommission, konnte jedoch nicht zu einer endgültigen Einigung kommen.

Eine umfassende Regelung erfolgte jedoch auf der Sitzung des Europäischen Rates in Fontainebleau im Juni 1984. Danach soll der auf die Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage anzuwendende Höchstsatz für 1986 und 1987 auf 1,4 % angehoben werden, wobei es der bis dahin auf zwölf Mitglieder erweiterten Gemeinschaft vorbehalten bleiben soll, ab 1.1.1988 eine weitere Erhöhung auf

1,6 % zu beschließen. Im Falle des Nettobeitrages Großbritanniens wurde für 1984 eine Entlastung von 1,0 Mrd. ECU endgültig beschlossen. Ab 1985 wurde Großbritannien ein Finanzausgleich in Höhe von 66 % der Differenz zwischen dem mehrwertsteuerabhängigen Teil des britischen Finanzbeitrages und den finanziellen Rückflüssen im Rahmen der verschiedenen EG-Politiken zugestanden, wobei diese Regelung an die Laufzeit der Begrenzung des Mehrwertsteuer-Höchstsatzes auf 1,4 % gebunden sein soll. Die Entlastung soll in der Form einer Beitragsermäßigung und nicht – wie bisher – in der Form von Rückzahlungen erfolgen, womit dem Europäischen Parlament die Möglichkeit genommen ist, die finanzielle Begünstigung von der Erfüllung gewisser Auflagen abhängig zu machen[27].

Neben einer Regelung der grundsätzlichen Fragen bereitete der Ausgleich des Haushalts 1984 erhebliche Probleme. Nach dem Wirksamwerden der Agrarpreisbeschlüsse hatte die Kommission einen Fehlbetrag von 2,33 Mrd. ECU geschätzt. Sie schlug vor, den Nachtragshaushalt 1984 über zinslose Vorschüsse der Mitgliedstaaten auf die später erhöhten Eigeneinnahmen der Gemeinschaft zu decken und die vorgesehene Erhöhung der Mehrwertsteuereinnahmen auf den 1. Oktober 1985 vorzuziehen, um den Haushalt 1985 nicht ebenfalls über Vorschüsse ausgleichen zu müssen[28]. Durch den steigenden Außenwert des US-Dollars sank der Fehlbedarf im Haushalt 1984 auf 1,8 Mrd. ECU. In der zweiten Oktoberhälfte stimmte das Europäische Parlament einem Nachtragshaushalt in dieser Höhe zu, wovon 1,0 Mrd. ECU durch Vorschüsse der Mitgliedstaaten, der Rest durch Umschichtungen innerhalb des gegebenen Finanzierungsrahmens gedeckt werden sollten.

Fischereipolitik

Wie im Vorjahr an dieser Stelle berichtet, war durch eine im Januar 1983 erfolgte Einigung im Ministerrat ein Schlußstrich unter mehr als sechsjährige konfliktträchtige Verhandlungen gezogen worden[29]. Die Tatsache, daß sich der Fischereirat danach zum ersten Mal seit Bestehen einer gemeinsamen Fischereipolitik für 1984 schon am 31. Januar über die Höchstfangmengen der einzelnen Fischarten und die Verteilung der Quoten auf die einzelnen Länder einigen konnte, wurde als gutes Zeichen gewertet[30].

Für Nordsee-Hering erstreckte sich der Ministerratsbeschluß zunächst nur auf eine vorläufige Menge, da die Kommission die endgültige Gesamt-Fangmenge für 1984 erst zu einem späteren Zeitpunkt auf der Grundlage eines wissenschaftlichen Gutachtens und von Beratungen mit Norwegen vorschlagen wollte. Obwohl die Verhandlungen mit Norwegen nicht zu einem Abschluß kamen, legte die Kommission im Mai den für die Gemeinschaft verfügbaren Anteil an der Gesamt-Fangmenge für Hering in der Nordsee und im östlichen Ärmelkanal sowie die den Mitgliedstaaten zugewiesenen Quoten vorläufig fest, so daß auch für die Heringsfischerei rechtzeitig vor Beginn der Sommersaison ausreichende Dispositionsgrundlagen gegeben waren.

Auch die Probleme, die aus dem zum 1. Januar 1985 vorgesehenen Ausscheiden Grönlands aus der Gemeinschaft entstanden, fanden eine befriedigende Lösung. Zwischen der Gemeinschaft, Dänemark und der Lokalregierung Grönlands wurde am 13. März 1984 ein Fischereiabkommen mit zehnjähriger Laufzeit und jeweils sechsjähriger Verlängerungsmöglichkeit unterzeichnet. Die jährlichen Fangrechte entsprechen zunächst für fünf Jahre den Fangquoten des Jahres 1984. Diese Regelung und die Entwicklung der Fischereibestände bilden einen Maßstab für Anschlußregelungen. Die EG gewährt Grönland eine finanzielle Kompensation und unbeschränkten, freien Marktzugang für Fischereiprodukte, solange eine zufriedenstellende Fischereiregelung besteht[31].

Die Tatsache, daß der Austritt Grönlands wegen der nicht rechtzeitig erfolgten Ratifizierung des Abkommens in allen EG-Mitgliedstaaten nicht termingerecht vollzogen werden konnte, bereitete keine größeren Schwierigkeiten. Auf Vorschlag der Kommission einigte man sich darauf, ab Januar 1985 den in dem Fischereiabkommen mit Grönland ausgehandelten Quotenrahmen anzuwenden.

Nachdem es 1983 zu einer weitgehenden Unterbrechung des mit Kanada bestehenden mehrjährigen Fischereiabkommens gekommen war, verlief der Fischfang in kanadischen Gewässern 1984 wieder normal. Dies ist den Zusatzvereinbarungen zu verdanken, mit denen die EG nach langwierigen Verhandlungen Ende 1983 auf einen Teil der kanadischen Wünsche eingegangen war. Am 21. September kam es zum förmlichen Abschluß eines neuen Fischereiabkommens zwischen der Gemeinschaft und den Vereinigten Staaten, das an die Stelle eines am 30. September 1984 auslaufenden Abkommens von 1977 trat[32].

Ausblick

Das Jahr 1984 brachte – sieht man einmal von der von Anfang an bestehenden Kontingentierung des Zuckermarktes ab – mit der Einführung des Milchquotensystems zum ersten Mal auf einem wichtigen Markt eine Abkehr von dem Prinzip einer Preisgarantie für praktisch unbegrenzte Mengen. Ob dies ein Schritt in die richtige Richtung war, muß sich in der Zukunft erweisen. Bisher hat sich nur gezeigt, daß die Einführung des Milchquotensystems die Verwaltung vor Probleme stellte, die nur mit einem erheblichen Maß an Härten und Ungereimtheiten im Einzelfall gelöst werden konnten. Unter den Landwirten hat diese Regelung – auch bei der Bereitschaft, die Unmöglichkeit unbegrenzter Preisgarantien anzuerkennen – zu einem hohen Maß an Verunsicherung und zu Enttäuschungen geführt. Die unterschiedliche Handhabung der Milchquotenregelung, die vermuten läßt, daß der politische Wille zu ihrer Einführung nicht überall in gleichem Maße gegeben war, hat die Gemeinschaft darüber hinaus vor eine erhebliche Belastungsprobe gestellt.

Ähnlich schwerwiegende Entscheidungen kommen beim Getreidemarkt auf die Gemeinschaft zu. Die Tatsache, daß allein 1984 die Erzeugung an Getreide den Verbrauch innerhalb der Gemeinschaft um 30 Mio. t überschritt, macht

deutlich, daß es auch auf diesem Markt nicht möglich sein wird, auf Dauer bei unbeschränkter Abnahmegarantie die Preise wesentlich über dem Weltmarktniveau zu halten. Die Gemeinschaft ist hier vor die Frage gestellt, ob sie, ähnlich wie auf dem Milchmarkt, zu einer Quotenregelung Zuflucht nimmt, nach dem Muster der Vereinigten Staaten Flächenstillegungen einführt oder das innergemeinschaftliche Preisniveau so stark absinken läßt, daß die innergemeinschaftliche Getreideproduktion ohne Exporterstattungen auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig wird.

Absolut ungelöst sind die Probleme des Weinmarktes. Auch hier gilt die Feststellung, daß eine Situation, bei der die Produktion innerhalb der EG den Verbrauch um etwa 23 % übersteigt, auf die Dauer nicht aufrecht erhalten werden kann. Drastische Maßnahmen sind auch für diesen Markt unumgänglich, vor allem im Hinblick auf die Erweiterung der Gemeinschaft um Portugal und Spanien, zwei Länder, die über erhebliche Exportüberschüsse verfügen und in denen der Weinverbrauch rückläufig ist, während die Produktion steigt und noch stärker steigen wird, wenn sie in das Stützungssystem der Gemeinsamen Weinmarktordnung einbezogen ist.

Für die Finanzierung der vor allem durch die Agrarpolitik bedingten Ausgaben der Gemeinschaft konnte 1984 eine Lösung gefunden werden, die vermutlich den Bedürfnissen der nächsten drei Jahre gerecht werden wird. Wie brüchig der gefundene Kompromiß allerdings ist, zeigt die gegen Jahresende wieder aufgeflammte Diskussion, in der einzelne Länder eine Begrenzung der Ausgaben für die gemeinsamen Agrarmarktordnungen erneut infrage stellten, während anderen die Auflagen hinsichtlich einer finanziellen Selbstdisziplin nicht weit genug gingen, oder die Erhöhung der Eigenmittel der Gemeinschaft davon abhängig gemacht wurde, daß bis zu Beginn des Jahres 1986 die Erweiterung der Gemeinschaft verbindlich beschlossen sei. Da zum Teil die gleichen Länder von dem früheren Vorschlag der Kommission zur Durchführung finanziell großzügig ausgestatteter „Integrierter Mittelmeerprogramme" abrückten, während Griechenland und Italien die Durchführung dieser Programme in dem zunächst vorgesehenen Umfang zur Voraussetzung ihrer Zustimmung zur Erweiterung der Gemeinschaft machten, entstand eine Patt-Situation, die skeptische Beobachter zu der Frage veranlaßte, ob wirklich alle politischen Willenserklärungen zur Erweiterung der Gemeinschaft für bare Münze zu nehmen seien.

Die 1984 eingeführten, für die Landwirte mit einschneidenden Konsequenzen verbundenen Änderungen als eine geglückte Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu bezeichnen, wäre sicher verfrüht. Abgesehen davon, daß die Bewährungsprobe dieser Änderungen noch aussteht, ist heute bereits abzusehen, daß sie nicht ausreichen und binnen kurzem ähnlich einschneidende Maßnahmen in anderen Bereichen folgen müssen. Zwar ist durch die bisher getroffenen Entscheidungen die Richtung weitgehend vorgegeben, wichtige Schritte einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik stehen jedoch noch aus. Eine

stärkere Gewichtsverlagerung zugunsten nationaler Maßnahmen, wie sie bereits stattgefunden hat, wird unvermeidlich sein, jedoch müssen Wege und Mittel gefunden werden, die Grundprinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik aufrecht zu erhalten, da eine Renationalisierung der Agrarpolitik den Fortbestand nicht nur der Zollunion, sondern auch des in anderen Bereichen erzielten ‚acquis communautaire' in Frage stellen würde.

Anmerkungen

1 Vgl. hierzu Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, S. 95–108, hier S. 104.
2 Milch – Das Quotensystem, Mitteilungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik 203, hrsg. v. Dienst „Agrarinformation" der Generaldirektion Information, Kommission der EG, Monatsheft 8–1984.
3 Ebenda.
4 Für eine ausführliche Darstellung vgl. Agrarpreise 1984/85 und Rationalisierung der GAP-Beschlüsse des Rates, Im Brennpunkt 27, hrsg. v. Dienst „Agrarinformation" der Generaldirektion Information, Kommission der EG, April 1984; Bulletin der EG, 3/1984, S. 55–57.
5 Agra-Europe 14/84, 2. April 1984.
6 Ebenda.
7 VO Nr. 855/84/EWG vom 31.3.1984.
8 Dirk Manegold, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1984, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1984, H. 12, S. 359–373, hier S. 364.
9 VO Nr. 2677/84/EWG vom 20.9.1984.
10 Vgl. hierzu Dirk Manegold, a.a.O., S. 365.
11 Ebenda.
12 Agra-Europe 14/84, 2. April 1984.
13 Vgl. hierzu Dirk Manegold, a.a.O., S. 370.
14 Bulletin der EG, 4/1984, S. 45.
15 Dok. KOM (1984) 515 endg. vom 12.9.1984.
16 Vgl. hierzu Dirk Manegold, a.a.O., S. 370.
17 Die neue gemeinsame Agrarstrukturpolitik, Mitteilungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik 199, hrsg. v. Dienst „Agrarinformation" der Generaldirektion Information, Kommission der EG, Januar 1984.
18 Vgl. hierzu Winfried von Urff, a.a.O., S. 99–100.
19 Agrarbericht 1985, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, S. 77.
20 Bulletin der EG, 2/1984, S. 76–77.
21 Vgl. hierzu Winfried von Urff, a.a.O., S. 99.
22 Agrarbericht 1985, a.a.O., S. 77.
23 Ebenda.
24 Kommission der EG (Hrsg.), Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1984 (Im Zusammenhang mit dem „Achtzehnten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften" veröffentlichter Bericht), Brüssel/Luxemburg 1985, S. 106ff.; Agrarbericht 1985, a.a.O., S. 104.
25 Dok. KOM (84) 83 end./3 vom 6.3.1984.
26 Für eine ausführliche Darstellung vgl. Dirk Manegold, a.a.O., S. 371.
27 Vgl. hierzu Dirk Manegold, a.a.O., S. 372; die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Fontainebleau sind abgedruckt als Dokument Nr. 5 in diesem Band.
28 Ebenda.
29 Vgl. hierzu Winfried von Urff, a.a.O., S. 106.
30 Bulletin der EG, 1/1984, S. 41.
31 Agrarbericht, a.a.O., S. 99.
32 Bulletin der EG, 9/1984, S. 51.

Weiterführende Literatur

Buchholz, Hans Eberhard, Stellungnahme zur Einführung der Milchquoten in der EG, Institut für Landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Arbeitsbericht 1984/4, Braunschweig-Völkenrode, Dezember 1984.

Kersten, Lutz, Die EG-Milchmarktüberschüsse zum Wirtschaftsjahr 1984/85 – Überlegungen zur Quotenregelung, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1984, H. 5, S. 153–159.

Kersten, Lutz u. Petra Salamon, Analyse der EG-Milchmarktpolitik, Institut für Landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Arbeitsbericht 1985/1, Braunschweig-Völkenrode, Januar 1985.

Kommission der EG (Hrsg.), Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1984 (Im Zusammenhang mit dem „Achtzehnten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften" veröffentlichter Bericht), Brüssel/Luxemburg 1985.

Koester, Ulrich, Reform der europäischen und deutschen Agrarpolitik, in: Herbert Giersch (Hrsg.), Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik, Stuttgart 1983, S. 78–100.

Manegold, Dirk, Abbau des positiven Währungsausgleichs. – Kritische Anmerkungen zum agrimonetären Teil der Beschlüsse des EG-Ministerrates vom 31. März 1984 und einigen nationalen Folgemaßnahmen, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1984, H. 5, S. 143–152.

Manegold, Dirk, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1984, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1984, H. 12, S. 359–373.

Zur „Renationalisierung" der Europäischen Agrarpolitik, mit Beiträgen von Günther Schmitt und Carsten Thoroe, Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, H. 57, Göttingen 1984.

Tangermann, Stefan, Hat die Reform der EG-Agrarpolitik Aussichten auf Erfolg, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1984, H. 8, S. 229–236.

Priebe, Hermann, Wilhelm Scheper u. Winfried von Urff, Agrarpolitik in der EG – Probleme und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos 1984.