

Agrar- und Fischereipolitik

WINFRIED VON URFF

Agrarpolitik

Situation am Jahresanfang

Das Jahr 1984 hatte in der Lösung der agrarpolitischen Probleme keine entscheidenden Fortschritte gebracht.

Zwar war es auf dem Milchmarkt durch das zum 1.1.1984 eingeführte Quotensystem¹ gelungen, die Molkereianlieferungen, die im Vorjahr noch bei 103,6 Mio. t gelegen hatten, auf 101,2 Mio. t zurückzuführen, aber auch diese Menge hatte noch erheblich über dem Verbrauch gelegen, der mit etwa 85 Mio. t Milchäquivalent angenommen werden kann. Es überrascht daher nicht, daß Ende 1984 die Interventionsbestände an Butter sich mit ca. 870 000 t auf der Höhe des Vorjahresniveaus befanden, während bei Magermilchpulver mit Interventionsbeständen von ca. 960 000 t die Höhe des Vorjahresniveaus sogar noch überschritten wurde.

Bei Getreide hatte die Ernte 1984 ein Rekordergebnis von 151 Mio. t gebracht. Da vorauszusehen war, daß diese Menge weit über den Inlandsbedarf hinausgehen würde, der tatsächlich 119 Mio. t betrug, waren vorsorglich große Mengen in die Intervention gegeben worden. Trotzdem lagen die Preise zum Jahresbeginn 1985 um 5 bis 10 % unter dem Vorjahresniveau².

Bei Rindfleisch sah die Situation keineswegs günstiger aus. Hier hatte 1984 einer Produktion von 7,5 Mio. t ein Verbrauch von 6,8 Mio. t gegenübergestanden. Obwohl die Exporte den bisher nie dagewesenen Umfang von 850 000 t erreicht hatten und die Importe auf 400 000 t zurückgenommen worden waren, war es zur Bildung erheblicher Lagerbestände gekommen. Am Jahresanfang 1985 beliefen sich die Interventionsbestände auf 565 000 t, und von den 275 000 t in privater Lagerhaltung waren ca. 170 000 t noch nicht abgerufen³.

An Zucker hatte die Ernte 1984 eine Produktion von 12,5 Mio. t gebracht, der ein erwarteter Verbrauch von 9,5 Mio. t gegenüberstand. Infolge gesunkener Weltmarktpreise war in der Zuckermarktordnung ein Finanzierungsdefizit von etwa 400 Mio. ECU aufgelaufen.

Trotz der auf dem Milchmarkt eingeführten Quotenregelung war es 1984 zu einem erneuten Anstieg der Ausgaben der Abteilung Garantie des „Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EAGFL) auf

18,4 Mrd. ECU gekommen, was gegenüber dem Vorjahr einer Steigerung um 15 % entspricht⁴.

Preisbeschlüsse für das Wirtschaftsjahr 1985/86

Die Kommission mußte bei ihren im Januar vorgelegten Preisvorschlägen für 1985/86⁵ der geschilderten Situation Rechnung tragen. Im Mittelpunkt ihrer Vorschläge standen Preissenkungen für Getreide und Raps um 3,6 % (Roggen 4,4 %). Die Kommission griff hiermit einen Beschluß des Ministerrates auf, der 1982 für den Getreidemarkt eine Produktionsschwelle beschlossen hatte, bei deren Überschreitung die Anhebung der Getreidepreise um bis zu 5 Prozentpunkte gekürzt werden sollte. Aufgrund der Rekordernte von 1984 waren die Bedingungen für die Anwendung des maximalen Kürzungssatzes erfüllt.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollten außerdem die Marktordnungspreise für Obst und Gemüse um 6 % und für Tabak um 5 % gesenkt werden. Für Rind-, Schaf- und Schweinefleisch sowie für Wein schlug die Kommission unveränderte Preise vor, für Milch eine Anhebung des Richtpreises um 1,5 % und für Olivenöl eine solche um 2 %. Die Mitverantwortungsabgabe für Milch sollte von 3 % auf 2 % herabgesetzt werden.

Im agri-monetären Bereich schlug die Kommission für Frankreich und Griechenland einen Abbau des negativen Währungsausgleichs vor, für die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande eine Kürzung des positiven Währungsausgleichs für Milch und Getreide von 2,9 % bzw. 2,3 % auf einen einheitlichen Satz von 1,8 %.

Insgesamt hätten die Vorschläge der Kommission für den Durchschnitt aller Erzeugnisse und Länder zu praktisch unveränderten Preisen in den Landeswährungen geführt. Sie stießen auf heftigen Widerstand der berufsständischen Organisationen. Der Verband der Europäischen Bauernverbände (COPA) bezifferte den mit Hilfe der früher verwendeten ‚objektiven Methode‘ ermittelten Preiserhöhungsbedarf auf 7,8 %, beschränkte seine Forderung aber angesichts der Marktlage auf 4 bis 5 % Preisanhebung unter der Voraussetzung einer wirksamen Marktverwaltung. Das Europäische Parlament forderte eine Preisanhebung um 3,5 %⁶.

In den nachfolgenden Beratungen im Ministerrat wandte sich die Bundesrepublik Deutschland vehement gegen die vorgeschlagene Senkung der Getreidepreise und den Abbau des deutschen Währungsausgleichs. Um der deutschen Seite entgegenzukommen, veranlaßte die italienische Präsidentschaft die Kommission, die von ihr vorgeschlagenen Preissenkungen für Raps und Getreide auf 1,8 % zu kürzen. Auch auf die Verminderung des Währungsausgleichs wurde im Laufe der Verhandlungen verzichtet. Als trotzdem keine Zustimmung der deutschen Seite zu erreichen war, wurde die Entscheidung für Getreide und Raps von dem Verhandlungspaket abgetrennt. Für die Preise der übrigen Erzeugnisse und die flankierenden Maßnahmen erfolgte am 16. Mai eine Eini-

gung, wobei die vom Rat beschlossenen Preise weitgehend den Vorschlägen der Kommission entsprachen⁷.

Über die strittigen Marktordnungspreise für Getreide und Raps fand am 11./12. Juni erneut eine Ratssitzung statt. Als offensichtlich war, daß die deutsche Delegation mit ihrer Auffassung allein stand, legte sie unter Berufung auf den ‚Luxemburger Kompromiß‘ ein Veto ein. Als der Ratspräsident danach eine Abstimmung vornehmen wollte, weigerten sich sechs Delegationen, daran teilzunehmen, so daß im Rat kein Beschluß zustande kam.

Die Kommission gab daraufhin eine Erklärung ab, in deren Mittelpunkt die förmliche Feststellung stand, daß der Rat nicht tätig geworden war, und daß sie, falls bis zum Beginn der Wirtschaftsjahre kein Ratsbeschluß vorläge, im Rahmen ihrer Verantwortung für das Funktionieren der gemeinsamen Agrarpolitik die erforderlichen vorsorglichen Maßnahmen ergreifen müsse⁸. Als kein weiterer Beschluß zustande kam, setzte die Kommission die Preise für Getreide und Raps um 1,8 % herab.

Das Veto in der Getreidepreisfrage hat dem Ansehen der deutschen Europapolitik geschadet. Den deutschen Landwirten hat es keinen Vorteil gebracht, da sich bereits die Kommission darüber hinwegsetzte. Im übrigen wurden die Getreidepreise nach der Ernte 1985 sehr viel mehr von markttechnischen Daten als von den Marktordnungspreisen bestimmt. Aufgrund der hohen Überhangbestände aus dem Vorjahr wurde Getreide nur zu weit unter den Interventionspreisen liegenden Preisen aufgenommen. Bei Weizen kam hinzu, daß die bisher in den ersten drei Monaten des Wirtschaftsjahres durchgeführte Intervention von Backweizen zu dem um 5 % über dem Interventionspreis liegenden Referenzpreis in eine auf die letzten drei Monate begrenzte Schlußintervention umgewandelt worden war, was beim Handel eine zusätzliche Verunsicherung auslöste. Auch bei Rindfleisch sanken die Marktpreise weit unter das Niveau der Interventionspreise. Hier wirkte sich die im Rahmen der Milchquotenregelung notwendige Abstockung der Kuhbestände als zusätzliche Marktbelastung aus.

Neuordnung des Weinmarkts

Die Neuordnung des Weinmarkts hatte in den Beratungen des Ministerrats 1984 einen breiten Raum eingenommen, ohne daß es gelungen wäre, Entscheidungen herbeizuführen. So mußte sich der Europäische Rat auf seiner Sitzung in Dublin im Dezember 1984 mit der Materie beschäftigen, wobei es gelang, Kompromißformeln zu finden, die im März vom Ministerrat in der Form von vier Verordnungen verabschiedet wurden⁹.

Kernstück der Neuregelung ist die obligatorische Destillation. Sie wird ausgelöst, wenn (a) die Lagerbestände den Jahresbedarf um eine Menge, die dem Bedarf von vier Monaten entspricht, übersteigen, (b) die Marktpreise während eines bestimmten Zeitraumes 82 % des Orientierungspreises unterschreiten oder (c) die Tafelweinerzeugung den normalen Verbrauch um mehr als 9 %

übertrifft. Die zu destillierende Menge wird von der Kommission festgesetzt und unter Berücksichtigung der Durchschnittsproduktion der Wirtschaftsjahre 1981/82 bis 1983/84 auf die Regionen aufgeteilt. In einer Region wird die obligatorische Destillation ausgelöst, wenn dort 85 % dieser Durchschnittsproduktion überschritten werden. Für die zur Destillation bestimmten Mengen werden – je nach Gesamtmenge – nur 50 bzw. 40 % des Orientierungspreises bezahlt, wovon man eine abschreckende Wirkung auf ertragreiche Sorten minderer Qualität, die besonders stark zur Destillation herangezogen werden, erwartet¹⁰.

Zur Verminderung der Rebflächen wurden Rodungsprämien beschlossen, deren Höhe von 2260 DM/ha bis 20034 DM/ha sich nach dem Hektarertrag richtet. Wer sich an der Prämienaktion beteiligt, muß auch die Einschränkung des Wiederbepflanzungsrechtes für seine noch in Nutzung verbleibenden Flächen hinnehmen, wobei die Kürzungsrate bis zu 40 % beträgt. Als Ausgleich wird eine zusätzliche Prämie von 2000 DM/ha gezahlt. An der Rodungsprämie beteiligt sich der EAGFL mit 50 %, an der Zusatzprämie mit 90 %. Man hofft, mit dieser Aktion die Rebfläche der Gemeinschaft um 200000 ha (10 %) und die Produktion um 22 Mio. hl – das entspricht der derzeitigen Überschußmenge – zu vermindern.

Verlängerung der Zuckermarktordnung

Ein weiteres Problem, das 1985 zur Neuregelung anstand, war die Zuckermarktordnung. Diese war durch die letzten Änderungen von 1980 so konzipiert worden, daß im Prinzip die Zuckererzeuger unter Zurückwälzung der Kosten auf die Zuckerrübenanbauer die Kosten für die Unterbringung der Überschüsse – nach Abzug von 1,22 Mio. t, deren Abnahme den AKP-Staaten zugestanden worden war – tragen sollten. Zu diesem Zweck war im Rahmen der Kontingentierung für die A- und B-Quote eine Erzeugerabgabe von 2 % festgesetzt worden, die für die B-Quote um maximal 37,5 % erhöht werden kann. Darüber hinaus produzierter Zucker darf nur auf dem Weltmarkt abgesetzt werden.

Bei hoher Überschußproduktion und sinkenden Weltmarktpreisen reichten die Erzeugerabgaben in den letzten Jahren nicht aus, um die Kosten für die Unterbringung der Überschüsse auf dem Weltmarkt zu finanzieren. Anfang 1985 war ein Finanzierungsdefizit von etwa 400 Mio. ECU (880 Mio. DM) aufgelaufen, was die Kommission veranlaßte, im Rahmen der anstehenden Neuregelung der Zuckermarktordnung für die nächsten fünf Jahre die Erzeugerabgabe für die A- und B-Quote von 2,0 % auf 2,5 % anzuheben, und darüber hinaus die Obergrenze für die zusätzlich auf die B-Quote zu erhebende Abgabe auf 47 % heraufzusetzen. Dies stieß auf heftigen Widerstand der Mitgliedstaaten mit hoher B-Quote.

Nachdem sich die Gefahr abzeichnete, daß die Diskussion um eine Neuregelung der Zuckermarktordnung die Preisrunde für 1986/87 zu belasten drohte, entschloß sich die Kommission, eine grundsätzliche Neuregelung zu vertagen und zunächst nur einen Beschluß für die Finanzierung des aufgelaufenen Defi-

zits herbeizuführen. Im Dezember 1985 beschloß der Agrarministerrat eine Verlängerung der bis Mitte 1986 geltenden Zuckermarktordnung um weitere zwei Jahre mit der Ergänzung, daß das bislang aufgelaufene Finanzierungsdefizit durch eine zusätzliche Abgabe für die Jahre 1986/87 bis 1990/91 von jeweils 80 Mio. ECU (176 Mio. DM) aufgebracht wird. Die Aufteilung soll entsprechend dem Anteil der einzelnen Mitgliedstaaten am Abgabeaufkommen der letzten fünf Jahre erfolgen. Für die Bundesrepublik ergibt sich daraus eine Zusatzabgabe von 1,63 % des Interventionspreises¹¹.

Weiterentwicklung der Agrarstrukturpolitik

Die Strukturrichtlinien aus dem Jahr 1972 waren nach mehrfacher Verlängerung zum Jahresende 1984 ausgelaufen. Erst Mitte März 1985 gelang es dem Ministerrat nach langwierigen Verhandlungen, eine Anschlußregelung zu finden. Der Ratsbeschluß umfaßt eine Verordnung zur Festlegung des Finanzrahmens der Abteilung Ausrichtung des EAGFL, die „Verordnung zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (Effizienzverordnung)“¹² sowie mehrere gemeinsame Maßnahmen zugunsten Griechenlands und der Mittelmeergebiete. Insgesamt wurde für die Abteilung Ausrichtung des EAGFL für den Zeitraum 1985–1989 ein Gesamtvolumen von 5,25 Mrd. ECU (11,8 Mrd. DM) beschlossen, wovon 2 Mrd. ECU (4,5 Mrd. DM) für die Effizienzverordnung zur Verfügung stehen sollen, 1,3 Mrd. ECU für gemeinsame Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, der Rest für Maßnahmen im Weinbereich und für die derzeit laufenden Programme¹³.

Als wichtige Neuregelung trat an die Stelle des für die Investitionsförderung bisher vorausgesetzten Betriebsentwicklungsplanes ein Betriebsverbesserungsplan, durch den die betriebswirtschaftliche Zweckmäßigkeit der beabsichtigten Investitionen nachgewiesen werden muß, nicht jedoch die Erreichung einer bestimmten Förderschwelle. Weiterhin trat die Einkommenssicherung neben die Einkommensverbesserung, jedoch wurden Betriebe, die in der Ausgangssituation bereits das durchschnittliche regionale außerlandwirtschaftliche Einkommen erreichen oder überschreiten und nach einer Förderung 120 % dieses Vergleichswertes überschreiten würden, von der Förderung ausgeschlossen.

Kapazitätserweiterungen werden nur noch in engen Grenzen gefördert. In der Milchviehhaltung können sie nach der Quotenregelung nur im Rahmen vorhandener oder übertragener Referenzmengen gefördert werden und auch dann nur, wenn sie nicht über 15 % hinausgehen. Die Höchstgrenze von 40 Kühen je Arbeitskraft und 60 Kühen je Betrieb wurde festgeschrieben. In der Schweinehaltung wurde die Förderung von 550 auf 500 Stallplätze eingeschränkt. Für 1987 ist eine weitere Reduzierung auf 400 vorgesehen.

Die Niederlassung von Junglandwirten unter 40 Jahren kann durch eine Einheitsprämie von bis zu 7 500 ECU (18 000 DM) und durch eine Zinsvergütung für Darlehen um 5 % für 15 Jahre gefördert werden.

Normalerweise beteiligt sich der EAGFL an der Förderung von Gebäudeinvestitionen mit einem Satz von 35 %, bei sonstigen Investitionen mit bis zu 20 %. In benachteiligten Gebieten erhöht sich der Beitrag aus dem EAGFL auf 45 % und 30 %, während in Griechenland und im Mezzogiorno ein Satz von 50 % gilt.

Im Rahmen der Bergbauernrichtlinie wurde die Grenze für die Ausgleichszulage, die vorher bei 97 ECU je Großvieheinheit bzw. Hektar gelegen hatte, auf 101 ECU (rund 240 DM) angehoben. Bei der Berechnung der Ausgleichszulage können außerhalb der Berggebiete bis zu 20 (bisher 10) Milchkühe berücksichtigt werden.

In der Bundesrepublik wurde zum 1.1.1985 die Ausweitung der Ausgleichszulage, die bis dahin nur in den Berggebieten und den Kerngebieten der benachteiligten Agrarzonen (ca. 12 % der landwirtschaftlichen Flächen) gewährt worden war, auf die Gesamtheit der benachteiligten Gebiete (ca. 30 % der landwirtschaftlichen Fläche) in Kraft gesetzt. Die Höhe variiert nach dem Grad der Erschwernis zwischen 60 DM und 240 DM je Großvieheinheit bzw. Hektar.

Von grundsätzlicher Bedeutung ist die Ermächtigung der Mitgliedstaaten, nationale Beihilfen an Landwirte zu zahlen, die sich verpflichten, eine Bewirtschaftung durchzuführen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt dient. Solche Beihilfen fielen bisher unter das generelle Beihilfeverbot des EWG-Vertrages. Weiterhin können Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen und die Verbesserung von Waldflächen gewährt werden.

Insgesamt wurde durch die fakultative Gestaltung vieler Förderungsmaßnahmen dem deutschen Anliegen nach mehr Flexibilität Rechnung getragen.

Finanzierung

Der Anstieg der Marktordnungskosten setzte sich 1985 fort. Insgesamt lagen die Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL mit 20,1 Mrd. ECU (45 Mrd. DM) um 9,6 % über dem Vorjahreswert.

Auch 1985 entfiel der höchste Anteil der Ausgaben der Abteilung Garantie mit 32,8 % auf die Milchmarktordnung. Dabei nahmen vor allem die Interventionen zu, auf die ein Anteil von 46 % der Kosten dieser Marktorganisation entfielen. An zweiter Stelle unter den Gesamtausgaben der Abteilung Garantie stand der Rindfleischmarkt mit 12,2 %, dicht gefolgt von Getreide mit einem Anteil von 11,6 %¹⁴.

Wiederaufnahme der Reformdiskussion

Im Berichtsjahr kam es zu einer Wiederaufnahme der Reformdiskussion. Sie wurde von der Kommission eingeleitet, die am 15. Juli unter dem Titel „*Perspektiven für die gemeinsame Agrarpolitik*“ eine als ‚Grünbuch‘ bekannte gewordene Mitteilung an den Rat und an das Parlament vorlegte¹⁵.

Die Kommission geht davon aus, daß die in der gemeinsamen Agrarpolitik

deutlich gewordenen Schwierigkeiten darauf zurückzuführen sind, daß hauptsächlich ein Instrument, das der Markt- und Preispolitik, zur Erreichung verschiedener Ziele eingesetzt wurde. Die Preispolitik sei jedoch nunmehr an den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit angekommen. Wörtlich heißt es dazu: „Eine Agrarpolitik alter Prägung, derzufolge sich höhere Einkommen durch eine Steigerung der Produktion zu noch höheren Garantiepreisen erzielen lassen – und darüber hinaus Garantiepreise für unbegrenzte Mengen –, läßt sich nicht länger mit den wirtschaftlichen und finanziellen Realitäten verbinden.“

Hieraus wird die Folgerung gezogen, daß eine restriktive Preispolitik unumgänglich sei. Die Kommission ist sich jedoch im klaren darüber, daß Preissenkungen ohne flankierende Maßnahmen der Landwirtschaft nicht zugemutet werden können. In ihrem Konzept spielen daher Einkommensbeihilfen eine entscheidende Rolle. Sie sollen gemeinsam von der Gemeinschaft und den einzelnen Mitgliedstaaten getragen werden. Für die Ausgestaltung solcher Beihilfen nennt die Kommission vier mögliche Systeme:

- System A (frühzeitiger Ruhestand für Landwirte vom 55. Lebensjahr an) soll darin bestehen, daß Landwirten ein vorgezogenes Altersgeld von etwa 7 000 bis 8 000 DM gewährt wird, wenn sie ihre landwirtschaftliche Tätigkeit einstellen. Es wird erwartet, daß EG-weit etwa 15 % der in Frage kommenden Landwirte von einem solchen Angebot Gebrauch machen. Die jährlichen Kosten werden mit 270 bis 260 Mio. ECU angegeben.
- System B (,strukturpolitisch‘ orientierter Ansatz) liegt der Gedanke zugrunde, daß viele Betriebe, die an sich langfristig lebensfähig wären, durch die geforderte restriktive Preispolitik zunächst in Schwierigkeiten geraten können. Um dieser Gruppe zu helfen, sollen hauptberuflichen Landwirten, deren landwirtschaftliche Einkommen unter einem gewissen Prozentsatz (z.B. 75 %) des regional vergleichbaren Einkommens liegen, für eine Übergangszeit von fünf Jahren degressiv gestaltete Beihilfen gewährt werden. Es wird geschätzt, daß etwa 1,9 Mio. Landwirte von dieser Möglichkeit betroffen wären. Die Mittel dafür werden für einen Fünfjahreszeitraum auf 4 bis 6 Mrd. ECU geschätzt.
- System C (,sozialpolitisch‘ orientierter Ansatz) basiert auf dem Gedanken, daß Strukturveränderungen nicht zu einem unverträglichen sozialen Druck führen dürfen. Solange alternative Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten nicht gegeben sind, soll diese Form einer Einkommensbeihilfe dazu beitragen, den Anpassungsdruck zu erleichtern, ohne ihn jedoch völlig zu neutralisieren. Die Kommission sieht darin jedoch nur einen letzten Ausweg, der „in höchstem Maße selektiv“ gehandhabt werden müsse. Den Betriebsleitern soll nur der Unterschied zwischen dem Gesamteinkommen und einem bescheidenen Anteil (z.B. 50 %) des vergleichbaren Einkommens als Beihilfe gewährt werden. Nach ersten groben Schätzungen würde diese Regelung etwa 1 bis 1,5 Mio. Landwirte betreffen und in der Anlaufzeit Kosten von etwa 1 Mrd. ECU jährlich verursachen.

- System D (Ankauf und Umwidmung) liegt der Gedanke zugrund, daß eine Beihilfe gewährt wird, wenn der Landwirt bereit ist, „seinen Anspruch auf Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte auf seinem Grund und Boden“ abzutreten und damit einen Beitrag zur Verminderung der landwirtschaftlichen Erzeugung zu leisten.

Die Vorschläge der Kommission haben eine unterschiedliche Aufnahme gefunden. Von der Mehrzahl der Wissenschaftler, insbesondere von solchen, die marktwirtschaftliche Positionen vertreten, sind sie als Schritt in die richtige Richtung im wesentlichen positiv aufgenommen worden¹⁶. Der Berufsstand hat nach anfänglichem Zögern mit einer vehementen Ablehnung reagiert.

Das Grünbuch der Kommission hat in der Bundesrepublik eine intensive Diskussion ausgelöst, in deren Verlauf eine Reihe von Vorschlägen zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik gemacht wurden. Fast allen ist der Gedanke einer vorgezogenen Ruhestandsregelung gemeinsam, die inzwischen in dem vom Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vorgelegten ‚Sozialen Marktentlastungsprogramm‘ eine konkrete Ausgestaltung gefunden hat. Danach sollen vor allem älteren Landwirten ohne Hofnachfolger Prämien angeboten werden, wenn sie auf die landwirtschaftliche Produktion verzichten und ihre Flächen für ökologische Zwecke zur Verfügung stellen. Man hofft, auf EG-Ebene innerhalb von drei Jahren nach Anlaufen eines solchen Programms die Herausnahme von 1 Mio. bis 3 Mio. ha erreichen zu können¹⁷. Nach Auffassung des Bundeslandwirtschaftsministers ist eine aktive Preispolitik, die er langfristig für notwendig hält, erst wieder möglich, wenn die Überschüsse auf ein erträgliches Maß zurückgeführt worden sind. Eine ähnliche Auffassung vertritt der Deutsche Bauernverband.

Das Memorandum der Kommission zur Reform der Getreidemarktordnung
Im November 1985 legte die Kommission ein Memorandum zur Reform des Getreidemarktes¹⁸ vor, das auf der Erkenntnis basiert, daß dieser Markt dringend einer Neuregelung bedarf, wenn ein weiterer Anstieg der Überschüsse und der damit verbundenen Kosten sowie die Gefahr eines Handelskonfliktes mit den Vereinigten Staaten vermieden werden sollen. Entgegen früheren Äußerungen hält die Kommission Preissenkungen, die eine Größenordnung von 20 % erreichen müßten, als alleiniges Instrument für die Herbeiführung eines Marktgleichgewichtes für ebensowenig realisierbar wie die Einführung eines Quotensystems. Sie schlägt stattdessen vor, eine Mitverantwortungsabgabe einzuführen, die langfristig so bemessen werden soll, daß die Finanzierung der Überschüsse daraus bestritten werden kann.

Um dies zu erreichen, müßte die verkaufte Getreidemenge mit einer Abgabe von 6 % belastet werden. Die Kommission hat jedoch vorgeschlagen, zunächst nur die Hälfte dieses Satzes, d.h. 3 % anzuwenden und mit dieser Abgabe nur die Verkäufe zu belasten, die eine Freimenge von 25 t je Betrieb übersteigen.

Ergänzend zu der Mitverantwortungsabgabe hat die Kommission vorgeschla-

gen, bei der Intervention von Weizen künftig die Qualitätskriterien für Backweizen anzuwenden, d.h. statt eines Aufpreises für Backweizen einen Abschlag von 5 % für Weizen vorzunehmen, der nicht diesen Kriterien entspricht. Dieser Vorschlag ist auf heftige Kritik gestoßen, da er entgegen den Ankündigungen der Kommission doch eine erhebliche Preissenkung bewirken würde¹⁹.

Erweiterung der Gemeinschaft

Mit der zum 1.1.1986 vollzogenen Erweiterung der Gemeinschaft erhöhten sich ihre Bevölkerung um 18 %, die landwirtschaftlich genutzte Fläche um 31 %, die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten um 36 % und die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe um 44 %²⁰. Es ist abzusehen, daß es auf einer Reihe weiterer Märkte, insbesondere für Wein, Olivenöl, Obst und Gemüse zu Überschüssen kommen wird. Die sich in diesem Bereich abzeichnenden Probleme, einschließlich der damit verbundenen finanziellen Belastungen, trugen entscheidend zu der ungewöhnlichen Länge der Beitrittsverhandlungen (sieben Jahre) bei und fanden ihren Niederschlag in langen Übergangszeiten und speziellen Übergangsregelungen.

Für die Mehrzahl der spanischen Agrarerzeugnisse sowie für einige Erzeugnisse Portugals wurden die ‚klassischen‘ Übergangsregelungen beschlossen, die darin bestehen, daß die gemeinsamen Agrarmarktordnungen mit Beginn des auf den Beitritt folgenden Wirtschaftsjahres angewandt werden, jedoch die Preise erst im Laufe einer Übergangszeit an das gemeinsame Niveau angeglichen werden. Solange dieses noch nicht erreicht ist, wird die Differenz durch Be- und Entlastungen bei der Einfuhr bzw. Ausfuhr (Beitrittsausgleich) ausgeglichen. Während der Übergangszeit erfolgen gleichzeitig (a) die Angleichung der Außenzölle an den gemeinsamen Zolltarif, (b) die Abschaffung tarifärer und nicht-tarifärer Hemmnisse im Handel zwischen der Gemeinschaft und den neuen Mitgliedstaaten sowie (c) die Anwendung der gemeinschaftlichen Präferenzregelungen für Einfuhren aus Drittländern durch die neuen Mitgliedstaaten²¹.

Die Länge der Übergangszeit wurde im Falle Spaniens für die meisten der dieser Regelung unterworfenen Erzeugnisse und im Falle Portugals für Obst und Gemüse sowie Zucker und Isoglucose auf sieben Jahre festgelegt. Für pflanzliche Öle und Fette wurde in beiden Fällen eine Übergangszeit von zehn Jahren beschlossen.

Für alle Agrarerzeugnisse Portugals außer den genannten und für frisches Obst und Gemüse aus Spanien wurde ein stufenweiser Übergang beschlossen, bei dem die Übernahme der Marktordnungen und die Preisangleichung erst in einer zweiten Stufe beginnt, während in einer vorgeschalteten ersten Stufe durch den Aufbau der notwendigen Infrastruktur die Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollen. Für spanisches Obst und Gemüse wird nach einer vorgeschalteten Stufe von vier Jahren der ‚klassische‘ Übergang innerhalb von sechs Jahren erfolgen. Im Falle Portugals soll die erste Stufe fünf Jahre umfas-

sen, sofern der Ministerrat sie nicht auf drei Jahre verkürzt, woraus sich für den daran anschließenden ‚klassischen‘ Übergang ein Zeitraum von fünf bzw. sieben Jahren ergibt. In allen Fällen soll der Übergang nach zehn Jahren endgültig abgeschlossen sein²².

Während des ‚klassischen‘ Übergangs wird für empfindliche Erzeugnisse ein neues Kontrollsystem im Handel zwischen der Zehnergemeinschaft und den neuen Mitgliedstaaten eingeführt. Es besteht im wesentlichen darin, daß zu Beginn eines jeden Wirtschaftsjahres für jedes Erzeugnis ein ‚Richtplafond‘ für die Einfuhr festgesetzt wird. Bei Erreichen oder Überschreiten dieses Plafonds und der Gefahr von Störungen auf den Binnenmärkten können verschiedene Maßnahmen, darunter auch die Begrenzung oder Einstellung der Importe, angewandt werden²³.

Ein Problem, mit dem sich die Gemeinschaft durch die Erweiterung konfrontiert sieht, ist das der den übrigen Anrainerstaaten des Mittelmeers eingeräumten Präferenzen. Mit fast allen dieser Staaten bestehen Vereinbarungen, die ihnen vor allem für typische landwirtschaftliche Produkte des Mittelmeerraumes (Obst und Gemüse, Südfrüchte, Tomaten, Kartoffeln, Wein) – meist begrenzt auf bestimmte Mengen und Zeiten – einen präferenziellen Zugang zum Markt der Gemeinschaft einräumen. Diese Staaten befürchten mit einem gewissen Recht, daß die ihnen eingeräumten Präferenzen durch die Erweiterung der Gemeinschaft weitgehend wertlos werden. Um dem vorzubeugen, hat die EG-Kommission im Juli vorgeschlagen, die Zugangsbedingungen der Mittelmeeranrainer zum EG-Markt so zu modifizieren, daß sie zumindest bis zur völligen Integration Spaniens und Portugals die traditionellen Lieferungen (gemessen am Durchschnitt der Jahre 1980–1984) aufrecht erhalten können²⁴.

Fischereipolitik

Auf dem Gebiet der Fischereipolitik verlief das Jahr 1985 weitgehend ruhig. Die Gesamtfangmenge für die einzelnen Fischbestände und die Quoten der Mitgliedstaaten sowohl im EG-Meer als auch vor Drittländern waren zu Beginn des Jahres ohne größere Probleme festgelegt worden. Auch der Austritt Grönlands aus der Gemeinschaft vollzog sich ohne Probleme, nachdem bereits 1984 ein Abkommen mit zehnjähriger Laufzeit zwischen der Gemeinschaft, Dänemark und der Lokalregierung Grönlands ausgehandelt worden war, das der Gemeinschaft gegen gewisse finanzielle Kompensationen Fangrechte vor der Küste Grönlands einräumte, durch die im wesentlichen der Status quo aufrecht erhalten wurde.

Daß es erneut zu Verhandlungen mit Grönland kam, hatte ausschließlich bestandsbiologische Gründe. Der Rückgang der Kabeljaubestände, der bereits im Vorjahr begonnen hatte, setzte sich fort, so daß die ursprünglich vorgesehenen Fangmengen zurückgenommen werden mußten.

Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen, bei denen die sehr große spanische Flotte ein Problem darstellte, wurde sichergestellt, daß das in der gemeinsamen

Fischereipolitik erreichte Gleichgewicht erhalten bleibt. Die Fischerei der Beitrittsländer bleibt für längere Zeit auf deren traditionelle Fanggebiete und Fischarten außerhalb der Nord- und Ostsee beschränkt²⁵.

Trotz schwieriger Verhandlungen gelangte der Fischereirat noch im Dezember zu einer Einigung für 1986 über die Gesamtfangmenge im EG-Meer und ihre Aufteilung auf die zwölf Mitgliedstaaten, sowie über Regelungen für die Fischerei vor Norwegen, Schweden und den Färöern. Wegen des schlechten Zustandes der Bestände gestand die EG zu, auf den Kabeljaufang vor Westgrönland zu verzichten (Grönland selbst will von seiner Quote von 50 000 t nur 12 500 t in Anspruch nehmen), erhält als gewissen Ausgleich dafür jedoch erhöhte Fangrechte für Rotbarsch.

Ausblick

Das Jahr 1985 hat erneut gezeigt, daß grundsätzliche Entscheidungen in der Agrarpolitik wahrscheinlich nicht mehr lange hinausgeschoben werden können. Die Erkenntnis, daß eine aktive Preispolitik mit unbeschränkter Abnahmegarantie in einer durch massive Überschüsse auf wichtigen Agrarmärkten geprägten Situation nicht möglich ist, hat sich allgemein durchgesetzt. In der Frage, welche Richtung einzuschlagen ist, gehen die Meinungen jedoch auseinander.

Eine Politik, die darauf hinausläuft, das innergemeinschaftliche Preisniveau so stark absinken zu lassen, daß Exporte auch ohne Erstattung auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig werden, dürfte wohl kaum eine allseits akzeptierte Lösung sein. Sie hätte zur Konsequenz, daß die Landwirtschaft in weiten Teilen der Gemeinschaft, insbesondere in den Mittelgebirgslagen, zum Erliegen käme. Eine solche Entwicklung wäre nur zu tolerieren, wenn die Aufgabe der Landwirtschaft allein in einer möglichst rationellen Produktion von Nahrungsmitteln bestünde und die Erhaltung der Kulturlandschaft ebensowenig ein gesellschaftliches Ziel wäre wie die Aufrechterhaltung der Lebensfähigkeit ländlicher Räume.

Viele der agrarpolitischen Maßnahmen, die gegenwärtig auf nationaler und internationaler Ebene diskutiert werden, laufen darauf hinaus, die Überschußproduktion dadurch einzuschränken, daß Flächen aus der Produktion genommen werden. Ob dies durch Stilllegungsprämien geschieht oder durch Prämien in Verbindung mit einem vorgezogenen Altersruhegeld, ist eine Frage der Ausgestaltung. Ob Maßnahmen dieser Art ausreichen, die Überschüsse trotz Fortsetzung des technischen Fortschritts auf ein erträgliches Maß zurückzuführen, ist eine offene Frage.

Muß sie verneint werden, so stellt sich die Frage nach einer Ausweitung des Systems der Kontingentierung. Die Politiker haben sich dieser Entscheidung noch nicht gestellt. Äußerungen aus dem landwirtschaftlichen Berufsstand lassen darauf schließen, daß man dort im Notfall auch die Ausweitung der Kontingentierung akzeptieren würde, wenn damit wieder Spielraum für die Preispolitik zurückgewonnen würde.

Wenn es nicht bald zu einschneidenden Regelungen kommt, wird sich die bisherige Entwicklung fortsetzen, d.h. die Produktion wird wachsen und die realen Preise für die Erzeuger werden verstärkt sinken. Eine solche Politik hätte langfristig die gleichen Konsequenzen wie ein bewußtes Absenken der innergemeinschaftlichen Preise auf das Weltmarktniveau. Ihre negativen Konsequenzen können nur dadurch aufgefangen werden, daß sich die EG-Agrarpolitik verstärkt direkt einkommenswirksamer Maßnahmen bedient. Darüber hinaus wird man jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten nicht das Recht absprechen können, ergänzende Maßnahmen in eigener Finanzierung durchzuführen, je nachdem, welches Gewicht sie dem Ziel der Erhaltung der Kulturlandschaft und der Lebensfähigkeit des ländlichen Raumes beimessen. Je unbeweglicher die Preispolitik wird, desto unausweichlicher wird eine Verlagerung des Schwergewichts zugunsten nationaler Maßnahmen, die aber nicht so weit gehen dürfen, daß der Fortbestand der gemeinsamen Agrarpolitik dadurch infrage gestellt wird.

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1984, S. 99–112, hier S. 99ff.
- 2 Vgl. hierzu Friedrich Uhlmann, Die Märkte für Getreide und Kartoffeln, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1985, H. 12, S. 375–390.
- 3 Bulletin der EG, 2/1985, S. 45.
- 4 Kommission der EG (Hrsg.), Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1985 (Im Zusammenhang mit dem „Neunzehnten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft“ veröffentlichter Bericht), Brüssel/Luxemburg 1986, S. 73.
- 5 Dok. KOM (1985)50 endg.; Bulletin der EG 1/1985, S. 30ff.
- 6 Vgl. hierzu Dirk Manegold, Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1985, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1985, H. 12, S. 361–375, hier S. 364.
- 7 Bulletin der EG, 5/1985, S. 53–62.
- 8 Bulletin der EG, 6/1985, S. 68.
- 9 Verordnung (EWG) Nr. 775/85 des Rates vom 26. März 1985 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 337/79 über die gemeinsame Marktorganisation für Wein; Verordnung (EWG) Nr. 776/85 des Rates vom 26. März 1985 zur Abweichung von der in der Verordnung (EWG) Nr. 456/80 über die Gewährung von Prämien für die vorübergehende Aufgabe und die endgültige Aufgabe bestimmter Rebflächen sowie von Prämien für den Verzicht auf die Wiederbepflanzung vorgesehenen Regelung; Verordnung (EWG) Nr. 777/85 des Rates vom 26. März 1985 über die Gewährung von Prämien zur endgültigen Aufgabe bestimmter Rebflächen in den Weinwirtschaftsjahren 1985/86 bis 1989/90; ABl. der EG, L v. 28.3.1985 und ABl. der EG, L 89 v. 29.3.1985.
- 10 Vgl. Agra-Europe 9/85, Europa-Nachrichten, S. 1.
- 11 Vgl. hierzu Agra-Europe 50/85, Europa-Nachrichten, S. 1–3.
- 12 Verordnung (EWG) Nr. 797/85 vom 12. März 1985, ABl. der EG, L 93 v. 30.3.1985.
- 13 Für eine Kurzfassung vgl. Agra-Europe 11/85, Europa-Nachrichten S. 6–9, sowie Bulletin der EG, 3/1985, S. 51f.
- 14 Kommission der EG (Hrsg.), a.a.O., S. 273.
- 15 Dok. KOM (85) 333 endg. Für eine zusammenfassende Darstellung vgl. auch Bulletin der EG, 7/8/1985, S. 12–17.
- 16 Vgl. hierzu Günther Schmitt und Stefan Tangemann, Das Grünbuch der EG-Kommission – Pro und Kontra –, Agra-Europe 38/85, Dokumentation.
- 17 Agra-Europe 43/85, Dokumentation; Agra-Europe 50/85, Länderbericht, S. 28.

- 18 Vgl. hierzu Agra-Europe 46/85, Europa-Nachrichten, S. 5.
- 19 Vgl. hierzu Agra-Europe 50/85, Sonderbeilage.
- 20 Kommission der EG (Hrsg.), a.a.O., S. 47.
- 21 Kommission der EG (Hrsg.), a.a.O., S. 31/32.
- 22 Vgl. hierzu Dirk Manegold, a.a.O., S. 370–372.
- 23 Kommission der EG (Hrsg.), a.a.O., S. 35.
- 24 Vgl. hierzu Dirk Manegold, a.a.O., S. 375.
- 25 Agrarbericht 1986, Agrar- und Ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, S. 104.

Weiterführende Literatur

- Ertl, Josef, *Agrarpolitik ohne Illusionen*, Hannover: Verlag Alfred Strothe 1985.
- Kiechle, Ignaz, . . . und grün bleibt unsere Zukunft, Stuttgart: Seewald 1985.
- Kommission der EG (Hrsg.), *Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1985 (Im Zusammenhang mit dem „Neunzehnten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften“ veröffentlichter Bericht)*, Brüssel/Luxemburg 1986.
- Kommission der EG – Generaldirektion Information, Kommunikation, Kultur (Hrsg.), *Die landwirtschaftlichen Aspekte der Erweiterung*, Brüssel/Luxemburg 1986.
- Manegold, Dirk, *Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1985*, in: *Agrarwirtschaft*, Hannover 1985, H. 12, S. 361–375.
- Priebe, Hermann, *Die subventionierte Unvernunft, Landwirtschaft und Naturhaushalt*, Berlin: Siedler 1985.
- Schmitt, Günther u. Stefan Tangermann, *Das Grünbuch der EG-Kommission – Pro und Kontra – Agra-Europe 38/85, Dokumentation*.