Agrar- und Fischereipolitik

WINFRIED VON URFF

Agrarpolitik

Überblick

Die gemeinsame Agrarpolitik des Jahres 1988 stand weitgehend im Zeichen der Umsetzung der Beschlüsse des Brüsseler Sondergipfels vom 11. bis 13. Februar durch den Ministerrat sowie der Fortsetzung der 1984 eingeleiteten Neuorientierung[1]. Dies gilt vor allem für die Weiterführung der restriktiven Preispolitik, weitere Lockerungen bei der Intervention sowie die Etablierung von Regelmechanismen, die bei Überschreiten bestimmter Produktionsschwellen Preissenkungen auslösen. Neben diesen Maßnahmen wurden in Form einer speziellen „Agrarleitlinie" Obergrenzen für den Zuwachs der Agrarausgaben beschlossen.

Ein Teil der Entscheidungen, die der Ministerrat 1988 als Folge der Grundsatzbeschlüsse des Brüsseler Sondergipfels traf, bezieht sich auf Maßnahmen, durch die über das Angebot von Prämien auf freiwilliger Basis eine Beschränkung der Produktionsmenge erreicht werden soll. Sie kamen vor allem durch deutsches Drängen zustande. Bisherige Erfahrungen lassen darauf schließen, daß von ihnen eine flankierende Wirkung zu den Maßnahmen der Preispolitik erwartet werden kann, daß sie aber nicht geeignet sind, wie von deutscher Seite erhofft, der Preispolitik im Interesse der landwirtschaftlichen Einkommen wieder mehr Spielraum zu verschaffen.

Im übrigen gewinnt in der agrarpolitischen Diskussion das Thema Binnenmarkt zunehmend an Bedeutung. Hier haben richtungsweisende Grundsatzbeschlüsse und Urteile des Europäischen Gerichtshofes starke Beachtung gefunden.

Markt- und preispolitische Beschlüsse

Obwohl die Entscheidungen des Ministerrats nur marginal von den Vorschlägen der Kommission abwichen, kamen sie erst nach zahlreichen, mit großer Zähigkeit geführten Verhandlungsrunden verspätet am 19. Juli zustande[2]. Die Kommission sah sich daher gezwungen, die Kontinuität der laufenden Agrarmarktverwaltung zunächst in eigener Verantwortung auf der Grundlage einer bereits erreichten Teileinigung sicherzustellen[3]. Da bei den meisten Produkten eine unveränderte Beibehaltung der Marktordnungspreise in ECU beschlossen wurde, kamen Preissenkungen in erster Linie über die Anwendung von Stabilisatoren sowie eine Lockerung der Interventionsbedingungen zustande.

Die wichtigsten Beschlüsse auf dem Gebiet der Markt- und Preispolitik betreffen die Einführung von Stabilisatoren für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen. Bei Getreide wurde für die nächsten vier Jahre eine Garantiemenge von 160 Mio. t beschlossen, bei deren Überschreitung zu Beginn des folgenden Wirtschaftsjahres der Interventionspreis um 3% gesenkt wird. Außerdem wird bereits während des Wirtschaftsjahres (ausgenommen Kleinerzeuger) eine zusätzliche Mitverantwortungsabgabe von bis zu 3% erhoben, die ganz oder anteilig zurückerstattet wird, wenn sich am Ende des Wirtschaftsjahres herausstellt, daß die Garantiemenge nicht oder um weniger als 3% überschritten wurde. Da in der EG 1988 eine Getreideernte von 163 Mio. t eingebracht wurde, trat der beschlossene Mechanismus in Kraft.

Bei Raps und Sonnenblumen wurden die Garantiemengen für die Zehnergemeinschaft auf 4,5 bzw. 2,5 Mio. t festgelegt, bei Soja und Eiweißpflanzen für die Zwölfergemeinschaft auf 1,3 bzw. 3,5 Mio. t. Bei Überschreiten der Höchstmengen sollten 1988/89 die jeweiligen Preise für das laufende Wirtschaftsjahr je 1% Überschreitung um 0,45% gekürzt werden, während in den darauffolgenden Wirtschaftsjahren die Kürzung je 1% Überschreitung 0,5% betragen soll. Bei Raps ergab sich daraus für das Wirtschaftsjahr 1988/89 eine Senkung der institutionellen Preise von 7,6%. Da im Vorjahr bei gleichem Richtpreis ein Abschlag von 10% erfolgt war, ergab sich für den gekürzten Interventionsankaufspreis eine Steigerung um 1,9%[4]. Für Sonnenblumen betrug die Kürzung 19,8%[5], für Eiweißpflanzen 9,0%[6].

Die Lockerung der Intervention wurde 1988 vor allem durch eine weitere Senkung des Betrags der monatlichen Zuschläge für Getreide, Raps und Sonnenblumen fortgesetzt. Bei Getreide hatte die Kommission eine Kürzung um 50% vorgeschlagen; nach heftigem deutschen Widerstand einigte man sich auf eine Kürzung um 25%.

Bei Rindfleisch leitete die Kommission dem Rat am 20. Oktober neue Vorschläge zur Reform der Marktorganisation zu, durch die die zum Jahresende auslaufende Übergangsregelung vom Dezember 1986 ersetzt werden sollte[7]. Eine Beschlußfassung des Rates dazu erfolgte erst am 2. März 1989[8]. Mit dieser Verordnung wird die bereits 1986 eingeleitete Lockerung der Intervention[9] durch Herabsetzung der Auslösungsschwellen, Umstellung auf ein Ausschreibungsverfahren und Begrenzung der Höchstmenge weiter fortgesetzt. Zur Kompensation wurde die Prämie für männliche Rinder von 25 ECU (59 DM) auf 40 ECU (90 DM) und die Zahl der Tiere, für die sie gezahlt wird, von 50 auf 90 erhöht. Eine entsprechende Anhebung der Prämie erfolgte bei Mutterkühen.

Die Garantiemengenregelung für Milch wurde um drei Wirtschaftsjahre bis zum 31. März 1992 verlängert.

Agrimonetäre Maßnahmen

Aufgrund der Beschlüsse des Vorjahres[10] kamen 1988 die letzten Reste positiver Währungsausgleichsbeträge, durch die das interne Preisniveau in Aufwer-

tungsländern über dem Durchschnitt der Gemeinschaft gehalten wurde, zum Erliegen. Als schwierig gestaltete sich demgegenüber der Abbau negativer Währungsausgleichsbeträge, die in Schwachwährungsländern bewirkten, daß das interne Preisniveau geringer ist als der Gemeinschaftsdurchschnitt. Dies galt insbesondere für die hohen negativen Währungsausgleichsbeträge Griechenlands. Griechenland drängte auf einen weitgehenden Abbau mit entsprechend hohen Preissteigerungen in nationaler Währung, während die Kommission ursprünglich nur einen Abbau um 10 Prozentpunkte zugestehen wollte. Als Kompromiß einigte man sich in dem Ratsbeschluß vom 19. Juli auf eine Senkung um 15 Prozentpunkte für tierische Erzeugnisse und um 20 Prozentpunkte für pflanzliche Erzeugnisse[11].

Nach dem gleichen Ratsbeschluß sollen negative Währungsausgleichsbeträge bei den Währungen, die der Disziplin des Europäischen Währungssystems (EWS) folgen, durch eine Anpassung der grünen Kurse in vier Etappen bis 1992 abgebaut werden. In der ersten am 1. Januar 1989 beginnenden Etappe soll für Dänemark und Spanien eine Kürzung um einen Prozentpunkt erfolgen, für Frankreich um 1,5 Prozentpunkte, für Irland um 1,55, für Italien um 2,5 (außer bei Schaffleisch) und für Großbritannien um 3,5 Prozentpunkte. Für Belgien soll dieser Abbau den gesamten negativen Währungsausgleich umfassen. Ein praktisch sofortiger und völliger Abbau wurde Portugal zugebilligt, wobei der Währungsausgleich hier ohnehin nur auf Zucker und entsprechende Verarbeitungserzeugnisse (– 9,5%) sowie auf Olivenöl (– 1,0%) angewendet wurde[12].

Sozio-strukturelle Maßnahmen

Im Bereich der sozio-strukturellen Maßnahmen brachte vor allem die Verabschiedung der von der Kommission bereits im April 1987 vorgeschlagenen und auf dem Brüsseler Sondergipfel vom Februar 1988 im Grundsatz beschlossenen Vorruhestandsregelung eine Neuerung. Die vom Rat am 25. April 1988 beschlossene Verordnung zur Einführung einer Gemeinschaftsregelung zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit[13] entspricht in den entscheidenden Punkten dem Vorschlag der Kommission[14].

In der Bundesrepublik können nach dem am 21. Februar 1989 beschlossenen „Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit" (FELEG)[15] Landwirte, die das 58. Lebensjahr vollendet haben, während der nächsten drei Jahre eine Produktionsaufgaberente beantragen, wenn sie aus der landwirtschaftlichen Produktion ausscheiden, indem sie ihre Flächen entweder stillegen oder sie durch Verkauf oder Verpachtung an andere landwirtschaftliche Betriebe übertragen. Sie erhalten ein vorzeitiges Altersgeld entsprechend ihren individuellen Altersruhegeldansprüchen. Bei Stillegung der Flächen kommt eine jährliche Prämie von 150 bis 600 DM/ha hinzu. In der gesetzlichen Krankenversicherung sind die Leistungsempfänger wie Altersgeldempfänger abgesichert. Bei der Stillegung von Flächen übernimmt der Bund ferner den vollen Beitrag zur landwirtschaftlichen Alterskasse, während bei einer strukturverbessernden Flächen-

abgabe die aufgebenden Landwirte die Hälfte dieses Beitrages zu entrichten haben. Ältere Arbeitnehmer und mitarbeitende Familienangehörige, die wegen der Produktionsaufgaberente des Unternehmers aus dem Erwerbsleben ausscheiden, erhalten ein Ausgleichsgeld in Höhe von 65% ihres bisherigen Bruttoarbeitsentgelts.

Während die vom Rat beschlossene Vorruhestandsregelung praktisch ganz den Vorschlägen der Kommission vom April 1987 folgte, nahmen die Beratungen der von der Kommission gleichzeitig vorgelegten Verordnungsvorschläge über direkte Einkommensbeihilfen einen völlig anderen Verlauf. Die Kommissionsvorschläge umfaßten eine Gemeinschaftsregelung für Einkommensbeihilfen an „potentiell lebensfähige Betriebe" und eine Rahmenregelung für einzelstaatliche Einkommensbeihilfen an „nicht-lebensfähige Betriebe"[16]. Diese Unterscheidung wurde im weiteren Verlauf der Beratungen fallengelassen. Im Juni 1988 legte die Kommission einen neuen Richtlinienentwurf[17] vor, der den weniger weitgehenden Vorschlag enthält, daß sich die Gemeinschaft nur an Beihilfen beteiligen solle, die hauptberuflichen Landwirten gewährt werden.

Nach diesem Entwurf können landwirtschaftliche Betriebsinhaber und mitarbeitende Familienangehörige für einen Zeitraum von fünf Jahren eine Einkommensbeihilfe erhalten, wenn das Familieneinkommen je Arbeitseinheit 100% des regionalen oder – je nach Wahl des Mitgliedstaates – 75% des nationalen Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen nicht überschreitet. Die Höhe der Beihilfe bemißt sich nach der Differenz zwischen dem tatsächlich erzielten landwirtschaftlichen Betriebseinkommen je Arbeitseinheit und dem regionalen Durchschnitt des landwirtschaftlichen Betriebseinkommens je Arbeitseinheit bzw. 80% des nationalen Durchschnitts. Wird das durchschnittliche Gebietseinkommen zugrunde gelegt, so soll sich durch die Beihilfe das landwirtschaftliche Betriebseinkommen je Arbeitseinheit nicht über 90% des nationalen Durchschnitts erhöhen.

Eine Beteiligung der Gemeinschaft soll sich auf den Teil der Einkommensbeihilfen beschränken, der 1500 ECU je Arbeitseinheit nicht überschreitet, und sie soll für maximal zwei Arbeitseinheiten je Betrieb gewährt werden. Im zweiten, dritten, vierten und fünften Jahr reduziert sich die Obergrenze auf 80, 60, 40 und 20%. Für die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung sollen Gebietsindikatoren aufgestellt werden, in die zu drei Vierteln das regionale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner und zu einem Viertel der Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung eingehen. Die Gemeinschaftsbeteiligung soll 70% betragen, wenn der Indikator unter 70% des EG-Durchschnitts liegt; sie soll stufenweise bis zu einem Indikator von 95% des EG-Durchschnitts auf 10% sinken.

Die Beratung ist aufgrund kontroverser Auffassungen im Ministerrat bislang sehr schleppend erfolgt. Während ein Teil der Mitgliedstaaten ein allgemeines Beihilfesystem einführen möchte, sind andere der Meinung, daß es nur darum gehen könne, die Einkommenskonsequenzen aufgrund der Anpassung der gemeinsamen Agrarpolitik während einer Übergangsperiode zu mildern[18].

Flächenstillegung und Extensivierung

Am 25. April verabschiedete der Ministerrat auf der Grundlage der Gipfelbeschlüsse vom Februar auch eine Verordnung über die Stillegung von Ackerflächen, die Extensivierung und Umstellung der Erzeugung sowie zur endgültigen Aufgabe von Rebflächen gegen Einkommensausgleich[19]. Danach sollte zunächst ab 14. Juli ein Flächenstillegungsprogramm in allen Mitgliedstaaten obligatorisch anlaufen. Da der Termin in keinem Land einzuhalten war, wurde er später stillschweigend bis zum Jahresende verlängert.

Die Teilnahme der Landwirte an dem Programm ist freiwillig. Die Teilnehmer müssen sich verpflichten, mindestens 20% der Ackerfläche für fünf Jahre stillzulegen oder aufzuforsten. An die Stelle der Stillegung kann eine Umwandlung in extensives Grünland treten. In diesem Fall darf ein Viehbesatz von einer Großvieheinheit (GVE) pro Hektar nicht überschritten werden, und die Prämie beträgt je nachdem, ob der Viehbesatz erhöht wurde oder nicht, 40% bis 60% der Prämie, die bei Stillegung gezahlt wird. Grundsätzlich soll die Prämie den Einkommensverlust in etwa ausgleichen. Sie kann bei Stillegung zwischen 100 und 600 ECU (236 bzw. 1416 DM) variieren. Bis zu einer Hektarprämie von 200 ECU beteiligt sich die Gemeinschaft mit 50%, darüber hinaus bis zu 400 ECU mit 25% und an dem diesen Betrag überschreitenden Satz bis zur Maximalgrenze von 600 ECU mit 15%.

Für die Bundesrepublik wurde eine Stillegungsprämie beschlossen, die mindestens 700 DM/ha beträgt und mit zunehmender Bodenqualität bis auf 1416 DM/ha ansteigt[20]. Da nicht die Bodenqualität der stillgelegten Fläche, sondern der Durchschnitt des Betriebes zugrunde gelegt wird, kann für die Landwirte die Stillegung der ertragsschwächsten Flächen durchaus lohnend sein.

Zum Jahresende 1988 war das Programm außer in der Bundesrepublik noch in den Niederlanden und in Großbritannien angelaufen. In den Niederlanden wird eine Einheitsprämie von 600 ECU/ha (1416 DM) gewährt, in Großbritannien bis zu 180 £/ha (596 DM) in benachteiligten und bis zu 200 £/ha (632 DM) in den übrigen Gebieten[21]. Insgesamt waren 230 000 ha zur Stillegung angemeldet worden, davon 170 000 ha in der Bundesrepublik, 60 000 ha in Großbritannien und 500 ha in den Niederlanden[22]. Die Vorschläge Belgiens waren von der Kommission gebilligt worden, während sich die Gesetzentwürfe Griechenlands, Spaniens, Italiens, Frankreichs, Irlands und Luxemburgs noch in Prüfungsverfahren befanden und Dänemark überhaupt noch keine Vorschläge eingereicht hatte[23].

Das geringe Interesse der übrigen Mitgliedstaaten wird auch an deren wenig attraktiver Ausgestaltung der Prämie deutlich. In Belgien soll die Prämie in benachteiligten Gebieten 170 ECU/ha (401 DM) betragen, auf Sandböden 290 ECU/ha (685 DM) und auf den besseren Böden 420 ECU/ha (992 DM)[24]. In Frankreich soll sie zwischen 1350 F/ha (395 DM) und 2200 F/ha (655 DM) variieren[25]. Italien plant eine Prämie von 185 ECU/ha (437 DM) in benachteiligten Gebieten, 250 ECU/ha (590 DM) in Mittelgebirgslagen und 310 ECU/ha (729 DM) in den Ebe-

nen. In den übrigen Ländern variiert die vorgesehene Prämienhöhe zwischen 100 ECU/ha (236 DM) und 200 ECU/ha (472 DM)[26]. Der politische Wille, das Programm zu einem Erfolg zu führen, scheint außerhalb der Bundesrepublik nicht sehr groß zu sein.

Mit der Förderung der Extensivierung knüpfte der Ministerrat an einen bereits 1987 gefaßten Grundsatzbeschluß an. Nach der Verordnung vom 25. April 1988 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, spätestens ab 1. Januar 1989 Extensivierungsprämien anzubieten. Bis Ende 1989 können sie die Regelungen auf Rindfleisch und Wein beschränken. Als Extensivierung gilt die Verringerung der Produktion des betreffenden Erzeugnisses um mindestens 20% während mindestens fünf Jahren ohne Erhöhung der Kapazitäten für andere Überschußprodukte. Die Mitgliedstaaten können hierfür zwei Wahlmöglichkeiten vorsehen. Entweder führen die Erzeuger einen individuellen Nachweis, oder aber die Mitgliedstaaten legen entsprechende extensive Produktionsverfahren fest, und der einzelne Landwirt stellt auf diese Verfahren um[27].

Beihilfen für die Extensivierung sollen im tierischen Bereich für Mastrinder, Milchkühe, Schafe und Ziegen gewährt werden, im pflanzlichen Bereich für Getreide, Zuckerrüben, Ölfrüchte, Körnerleguminosen, Tabak, Baumwolle und Tomaten. Außerdem sind sie für Rebflächen, Olivenöl und bestimmte Obstsorten vorgesehen. Die Prämien sollen bei den einjährigen Kulturen umgerechnet 425 DM/ha betragen, bei Dauerkulturen 1416 DM/ha. Bei Rindern ist eine Prämie von 472 DM je tatsächlich verringerter GVE vorgesehen oder 142 DM je GVE, die vor der Verpflichtung vorhanden war. Für die Rücknahme der Milchproduktion sollen 23,60 DM/100 kg Milch gewährt werden[28].

Finanzierung

Der Haushalt 1988 konnte erst nach langwierigen Verhandlungen am 1. Juni formell festgestellt werden, so daß die Gemeinschaft erneut auf die Regelung der vorläufigen Zwölftel zurückgreifen mußte[29].

Bei den Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik kam es 1988 zu unerwarteten Einsparungen. Für die Abteilung Garantie des EAGFL hatte 1987 bis 31. Oktober ein Haushaltsansatz von 22,97 Mrd. ECU zur Verfügung gestanden; danach wurden 4,53 Mrd. ECU von den Mitgliedstaaten zwischenfinanziert und 1988 erstattet. Der Haushaltsansatz der Abteilung Garantie betrug für 1988 27,53 Mrd. ECU zuzüglich 1,24 Mrd. ECU für Wertminderungen der Lagerbestände, die als Erstattungen an die Mitgliedstaaten verbucht wurden[30]. Aufgrund anziehender Weltmarktpreise ergaben sich Einsparungen von rd. 1 Mrd. ECU, die auf den Haushalt 1989 übertragen wurden[31]. Für 1989 wird mit einem weiteren Rückgang der Marktordnungsausgaben gerechnet. Für die Abteilung Garantie wurde durch eine im Oktober vorgenommene Berichtigung der Haushaltsansatz 1989 von 28,19 Mrd. ECU auf 26,82 Mrd. ECU vermindert, wozu allerdings noch 1,45 Mrd. ECU für die Wertminderung der Lagerbestände und 20 Mio. ECU für die Flächenstillegung hinzukommen[32].

Entsprechend den Beschlüssen des Sondergipfels vom Februar über die Stärkung der Strukturfonds wurden 1988 die Mittel der Abteilung Ausrichtung von 1,10 Mrd. auf 1,20 Mrd. ECU erhöht; im Haushaltsansatz für 1989 erfolgte eine weitere Erhöhung auf 1,41 Mrd. ECU[33].

Um ein erneutes Ausufern der Agrarausgaben zu verhindern, wurden im Rahmen einer zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission getroffenen „interinstitutionellen Vereinbarung" Obergrenzen für die Entwicklung der Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL eingeführt. Der wesentliche Inhalt dieser „Agrarleitlinie" besteht darin, daß ausgehend von einem Ausgangswert von 27,5 Mrd. ECU für 1988 die Obergrenze für die obligatorischen Ausgaben der Agrarpolitik mit 74% der Steigerungsrate des Bruttosozialprodukts der Gemeinschaft fortgeschrieben wird. Zu den unter die Agrarleitlinie fallenden Ausgaben zählt neben den Garantieausgaben auch ein bis 1992 auf 150 Mio. ECU beschränkter Teil der insgesamt auf 600 Mio. ECU begrenzten Ausgaben für Flächenstillegungen und Einkommensübertragungen. Nicht darunter fallen die Exporterstattungen für eine der begünstigten Zuckereinfuhr aus AKP-Ländern äquivalente Zuckermenge, die Exporterstattungen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe sowie Zahlungen, die aus dem Aufkommen der zweckgebundenen Zukker- und Isoglukoseabgabe getätigt werden[34].

Die Einhaltung der Agrarleitlinie soll dadurch erleichtert werden, daß die Auswirkungen unvorhergesehener Änderungen im Wechselkurs des Dollars gegenüber der ECU, wenn sie einen bestimmten Umfang überschreiten, durch eine gesondert in den Haushalt eingesetzte Währungsreserve von jährlich 1 Mrd. ECU abgedeckt werden. Entstehen durch einen Wertverlust des Dollars gegenüber der ECU zusätzliche Haushaltsbelastungen von mehr als 400 Mio. ECU, so sollen sie zu Lasten der Währungsreserve gedeckt werden. Umgekehrt sollen wechselkursbedingte Einsparungen, wenn sie den Betrag von 400 Mio. ECU überschreiten, bis zu einer Höhe von 1 Mrd. ECU in die Währungsreserve eingestellt werden[35]. Die Währungsreserve wurde im Haushalt 1988 erstmals angewandt, d. h. der für die Abteilung Garantie des EAGFL verfügbare Betrag erhöht sich noch um eine mögliche Inanspruchnahme aus der Währungsreserve.

Vorbereitung auf den Binnenmarkt

Ausgelöst durch den Cecchini-Bericht kam 1988 auch im Bereich der Agrarpolitik eine intensive Diskussion über die mit dem Binnenmarkt verbundenen Konsequenzen in Gang. Da die Agrarpolitik als einzige sektorale Wirtschaftspolitik bereits völlig integriert ist, könnte es auf den ersten Blick so scheinen, als ob hier mit dem vollständigen Übergang zum gemeinsamen Binnenmarkt keine wesentlichen Änderungen zu erwarten wären. Erst bei genauerem Hinsehen wird deutlich, daß es auch auf den Agrarmärkten nicht unerhebliche Abweichungen gegenüber einem von Grenzkontrollen freien Binnenmarkt gibt.

Wichtigste Abweichung ist der Währungsausgleich. Seine schrittweise Beseitigung dürfte unproblematisch sein, wenn es zu einer weitgehenden Konvergenz in

der Währungspolitik oder gar zu einer gemeinsamen Währung kommt. Solange Wechselkursänderungen nicht auszuschließen sind, hätte ein von Grenzkontrollen freier Binnenmarkt die Konsequenz, daß sich Aufwertungen in einer Senkung, Abwertungen in einer Erhöhung der Marktordnungspreise in nationaler Währung niederschlagen. Sofern Wechselkursänderungen nicht der Kaufkraftparitätentheorie folgen, kann es dadurch zu Benachteiligungen oder Begünstigungen kommen. Wenn nationale Landwirtschaften nicht mehr vor den abrupten Auswirkungen von Wechselkursänderungen geschützt werden können, kann es notwendig werden, verstärkt nationale Kompensationsmaßnahmen, die jedoch nicht bei den Produktionsmengen oder den Preisen ansetzen dürfen, zu ermöglichen.

Ein weiteres Problem stellt sich dadurch, daß einige Marktordnungen Elemente mit nationalem Geltungsbereich enthalten. So gewährt die gemeinsame Marktordnung für Zucker den italienischen Erzeugern ein höheres Preisniveau; die Marktordnungen für Rindfleisch und für Schaffleisch enthalten national unterschiedliche Beihilfen, die mit einem gemeinsamen Binnenmarkt genauso wenig vereinbar sind wie eine nationale Aufteilung der in bestimmten Bereichen Drittländern eingeräumten Importkontingente zu Sonderbedingungen[36].

Probleme ergeben sich auch für Kontrollen, die aus Gründen des Verbraucherschutzes durchgeführt werden (Hygienekontrollen bei der Einfuhr von Vieh und Fleisch, Kontrollen auf Rückstände von Pflanzenschutzmitteln bei der Einfuhr von Obst und Gemüse). Im Binnenmarkt müssen an die Stelle dieser Grenzkontrollen Kontrollen treten, die bei der Produktion ansetzen. Hierfür sind Vorschriften zu erlassen, die dem Verbraucher die Sicherheit geben, daß in allen Ländern der Gemeinschaft die im Interesse des Gesundheitsschutzes notwendigen Mindeststandards eingehalten werden.

Was die Herstellung von Nahrungsmitteln betrifft, so ist die Kommission von ihrem früheren Konzept einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften weitgehend abgerückt. Einheitliche Regeln sollen nunmehr nur noch insoweit erlassen werden, wie sie aus Gründen des Gesundheitsschutzes notwendig sind. Weitergehende Regelungen durch einheitliche Rezeptur-Gesetze werden nicht mehr verfolgt, jedoch wird dem Verbraucher das Recht eingeräumt, ausführlich über die in den einzelnen Produkten enthaltenen Stoffe informiert zu werden. Produkte, die unter Beachtung der für den Gesundheitsschutz erlassenen Gemeinschaftsregelungen in einem Mitgliedstaat hergestellt wurden, müssen in allen Mitgliedstaaten zum Verkehr zugelassen werden, auch wenn sie nationalen Rezepturgesetzen nicht entsprechen[37].

Dieses Konzept ist durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) in einer Reihe von Grundsatzurteilen mitgestaltet worden. An ihrem Anfang steht die 1979 gefällte Entscheidung, nach der „Cassis de Dijon" in der Bundesrepublik zum Verkehr zugelassen werden mußte, obwohl sein Alkoholgehalt unter demjenigen lag, der in der Bundesrepublik für Likör vorgeschrieben ist. Nach dem Urteil über das deutsche Reinheitsgebot für Bier vom März 1987 muß Bier aus anderen Mitgliedstaaten in der Bundesrepublik auch dann zugelassen werden, wenn es nicht

den weitergehenden deutschen Normen entspricht. Im August 1988 entschied der EuGH, daß Teigwaren aus Weichweizen in Italien zugelassen werden müssen, obwohl dort die Herstellung aus Hartweizen vorgeschrieben ist[38]. Nach einem Urteil vom Januar 1989 müssen Fleischwaren, die unter Verwendung pflanzlicher Bestandteile hergestellt wurden, auch dann zugelassen werden, wenn nationale Rechtsvorschriften (z. B. die deutsche Fleischverordnung) eine solche Herstellung nicht erlauben[39]. Ein analoges Verfahren für Milchprodukte ist anhängig. Da durch die Zulassung der sogenannten „Imitate" die traditionellen landwirtschaftlichen Rohstoffe in nicht unbedeutendem Maße verdrängt werden können, wird diese Entwicklung von den Landwirten mit Skepsis verfolgt. Für die Verbraucher ergibt sich daraus eine Erweiterung der Angebotspalette, insbesondere im Bereich der unteren Preisklassen.

Weitere ungelöste Probleme stellen sich im Bereich der Steuerharmonisierung. Mit Ausnahme von Dänemark wenden alle Mitgliedstaaten für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Nahrungsmittel ermäßigte Mehrwertsteuer-Sätze an, aber selbst diese Sätze liegen noch weit auseinander (Dänemark: 22%, Großbritannien und Irland: 0%). Derartige Unterschiede sind mit einem Binnenmarkt unvereinbar, da sie zu erheblichen Handelsverlagerungen führen würden. Die von der Kommission vorgeschlagene Verengung auf eine Spannweite von 4–9% würde diese vermutlich auf grenznahe Bereiche beschränken. Da nach den Vorstellungen der Kommission im Nahrungsmittelbereich nur noch Tabak und Alkohol einer spezifischen Verbrauchsteuer mit einheitlichen Sätzen unterliegen sollen, müssen zahlreiche Steuern in einzelnen Mitgliedstaaten abgeschafft werden. Für Staaten mit hohen Steuersätzen stellt sich bei einer Harmonisierung die Frage nach alternativen Finanzquellen[40].

Fischereipolitik

Nachdem wie im vergangenen Jahr die zulässigen Fangmengen im EG-Meer für 1988 und deren Aufteilung auf die Mitgliedstaaten rechtzeitig vor Jahresbeginn beschlossen werden konnten, bestand ein wesentlicher Teil der Tätigkeit der Gemeinschaft während des Jahres darin, Maßnahmen zum Schutz der Fischereibestände weiterzuentwickeln und die Kontrollen über die Einhaltung der Fangquoten zu verbessern. So hat der Ministerrat in mehreren Sitzungen die Verordnungen über technische Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände, der lebenden Meeresschätze der Antarktis und der Fischereiressourcen in der Ostsee, den Belten und dem Öresund geändert. Die Kommission hat (in Ausübung ihrer Befugnis, die Anwendung der gemeinsamen Politik zur Erhaltung der Fischbestände durch die Mitgliedstaaten und die Ausnutzung der Fangquoten zu überwachen) ihre Inspektoren in die Fischereihäfen der Mitgliedstaaten sowie an Bord der in den Gemeinschaftsgewässern und bestimmten internationalen Gewässern eingesetzten Überwachungsschiffe entsandt. Sie hat gegen Mitgliedstaaten, die ihre Fangquoten überschritten oder ihren Verpflichtungen im Bereich der Kontrolle oder der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände nicht nachkamen,

Verstoßverfahren eingeleitet. Außerdem wurden die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zur Kontrolle des Fischfangs verstärkt, um die Tätigkeit der Fischereifahrzeuge, die ihre Fänge nicht in dem Mitgliedstaat, dessen Flagge sie führen, anlanden, wirksamer zu überwachen[41].

Einen weiteren Schwerpunkt in der Tätigkeit der Gemeinschaft bildeten Verhandlungen über Fischereiabkommen bzw. deren Abschluß. Besondere Bedeutung kommt dabei einem am 24. Juni mit Marokko abgeschlossenen Abkommen zu[42]. Neue Abkommen mit Gabun und Mauritius wurden paraphiert, Verhandlungen fanden mit Tansania, Somalia und der Sowjetunion statt[43]. Konsultationen führten zu Vereinbarungen über die Fangrechte und -bedingungen für 1989 mit den Färöern, Norwegen und Schweden. Der Rat konnte daraufhin am 11. Dezember 1988 die Aufteilung der der Gemeinschaft zugebilligten Fangquoten auf die Mitgliedstaaten vornehmen. Gleichzeitig beschloß der Rat die Aufteilung der mit Grönland im Protokoll über die Fangbedingungen vereinbarten Quoten auf die Mitgliedstaaten[44].

Ausblick

Unverändert gilt, daß die gemeinsame Agrarpolitik vor einer schwierigen Gratwanderung steht, da sie einerseits die begonnene Neuorientierung fortsetzen, andererseits aber ein Überziehen mit nicht zu akzeptierenden negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen für den ländlichen Raum vermeiden muß[45]. Resignation und Verdrossenheit der Landwirte sind eher größer als kleiner geworden, wozu der Einkommensrückgang des Wirtschaftsjahres 1987/88 (in der Bundesrepublik 10% gegenüber dem Vorjahr[46]) beigetragen hat. Abgesehen davon, daß die Quotenregelung auf dem Milchmarkt nach der 1987 wirksam gewordenen Quotenkürzung zu einem weitgehenden Abbau der Intervention geführt hat und die Verknappung des Rohstoffs Milch die Erzeugerpreise hat ansteigen lassen, ist der Erfolg der Neuorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik nur in einem Sinken der Marktordnungsausgaben sichtbar geworden.

Die bisher eingeleiteten Maßnahmen zum subventionierten Kapazitätenabbau lassen nur eine geringe Wirkung erwarten. Es wäre illusorisch anzunehmen, daß das Überschußproblem durch sie allein gelöst werden könnte. Damit erscheint eine Fortsetzung der restriktiven Preispolitik vorprogrammiert, die allerdings stärker als bisher durch direkt einkommenswirksame Maßnahmen flankiert werden müßte.

Im übrigen erfährt die Umweltproblematik der Landwirtschaft eine zunehmende Beachtung. Es wäre aber kaum richtig anzunehmen, daß eine restriktive Preispolitik generell zu einer geringeren Intensität der landwirtschaftlichen Produktion und damit automatisch zu einer größeren Umweltverträglichkeit führt. Hierzu bedarf es des gezielten Einsatzes umweltpolitischer Instrumente. Sie können allerdings nicht allein in Umweltauflagen bestehen, wie sie von der Kommission für „empfindliche Zonen" im Dezember in einem Richtlinienentwurf[47] vorgeschlagen wurden, da solche Auflagen den von der restriktiven Preispolitik ausgehenden

Einkommensdruck verstärken und damit die Betriebsaufgabe beschleunigen. Sollen negative Konsequenzen für den ländlichen Raum, zu dessen Entwicklung sich auch die Kommission bekannt hat[48], vermieden werden, müßte auch die Gemeinschaft verstärkt darüber nachdenken, wie positive Umweltleistungen der Landwirtschaft einkommenswirksam gemacht werden können, ohne daß dies zu einem Alibi für einen neuen Subventionstatbestand werden darf.

Anmerkungen

1 Vgl. von Urff, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, S. 109–120.
2 Bulletin der EG 7/8 (1988), S. 55 ff.
3 Vgl. Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1988, in: Agrarwirtschaft 12 (1988), S. 369–384, hier: S. 378.
4 Vgl. Agrarbericht 1989, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, S. 89.
5 Vgl. Kommission der EG: 22. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1988, Brüssel/Luxemburg 1989, S. 285.
6 Vgl. Agra-Europe 36/88, Europa-Nachrichten, S. 5.
7 Vgl. Agra-Europe 42/88, Europa-Nachrichten, S. 1–3.
8 Verordnung EWG Nr. 571/89 des Rates vom 2. 3. 1989, abgedruckt in: Agra-Europe 12/89, Europa-Nachrichten, Sonderbeilage.
9 Vgl. von Urff, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, S. 112.
10 Vgl. von Urff, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, S. 112/113.
11 Bulletin der EG 7/8 (1988), S. 58.
12 Vgl. Manegold, a.a.O., S. 378.
13 Verordnung (EWG) Nr. 1096/88 des Rates vom 25. 4. 1988.
14 Vgl. von Urff, a.a.O., S. 114/115.
15 Abgedruckt in Agra-Europe 11/89, Dokumentation.
16 Vgl. von Urff, Winfried, a.a.O., S. 114.
17 Vgl. Agra-Europe 24/88, Dokumentation.
18 Vgl. Agra-Europe 36/88, Europa-Nachrichten, S. 5.
19 Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 des Rates vom 25. 4. 1988.
20 Vgl. Agrarbericht 1989, a.a.O., S. 72.
21 Vgl. Agra-Europe 45/88, Europa-Nachrichten, S. 25/26.
22 Vgl. Agra-Europe 50/88, Europa-Nachrichten, S. 8/9.
23 Vgl. Manegold, a.a.O., S. 276.
24 Vgl. Agra-Europe 40/88, Europa-Nachrichten, S. 9/10.
25 Vgl. Agra-Europe 48/88, Länderberichte, S. 1/2.
26 Vgl. Manegold, a.a.O., S. 276.
27 Vgl. Agra-Europe 3/89 Sonderbeilage; Stallknecht, Hans-Dieter: Extensivierung der Erzeugung im Verzug. Durchführungsbestimmung der EG-Kommission in Vorbereitung, in: Deutsche Bauern-Korrespondenz 12/88, S. 463/464.
28 Ebd.
29 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 294; vgl. Läufer, Thomas: Haushaltspolitik, in diesem Band.
30 Vgl. Agrarbericht 1989, a.a.O., S. 128.
31 Vgl. Agra-Europe 43/88, Europa-Nachrichten, S. 6–8.
32 Ebd.
33 Vgl. Agrarbericht 1989, a.a.O., S. 129.
34 Vgl. Manegold, a.a.O., S. 374.
35 Ebd.; vgl. Läufer, a.a.O.
36 Vgl. Manegold, a.a.O., S. 381.
37 Ebd.
38 Vgl. Agra-Europe 32/88, Europa-Nachrichten, S. 6/7; Grabitz, Eberhard: Der Gerichtshof, in diesem Band.
39 Vgl. Agra-Europe 6/89, Europa-Nachrichten, S. 10/11.
40 Vgl. Manegold, a.a.O., S. 382/383.
41 Kommission der EG, a.a.O., S. 302.
42 Bulletin der EG 6 (1988), S. 92.
43 Kommission der EG, a.a.O., S. 304.
44 Ebd.

45 Vgl. von Urff, a.a.O., S. 119.
46 Agrarbericht 1989, a.a.O., S. 19/20.
47 Vgl. Agra-Europe 52/88, Europa-Nachrichten, S. 9/10.
48 Bulletin der EG, Beilage 4 (1988).

Weiterführende Literatur

Agrarbericht 1989, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Bonn 1989.

Biehl, Dieter u. a.: Gemeinsame Agrarpolitik, Europäische Integration und weltwirtschaftliche Arbeitsteilung. Bericht einer internationalen Arbeitsgruppe am Institut für Europäische Politik, Bonn 1987.

Henze, Arno und Zeddies, Jürgen: Eine erste Analyse der Auswirkungen der Beschlüsse zur Reform der Agrarpolitik in der EG, in: Agrarwirtschaft 37 (1988), S. 161–172.

Koester, Ulrich und Terwitte, Heinrich: Durchbruch in der Agrarpolitik oder weiteres Politikversagen?, in: Wirtschaftsdienst 68 (1988), S. 130–135.

Manegold, Dirk: Recent Changes in EC Agricultural Policy. A 1987–88 Policy Review – Review of Marketing and Agricultural Economics 65 (1988), Nr. 2.

Ders.: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1988, in: Agrarwirtschaft 12 (1988), S. 369–384.

OECD: Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1988, Paris 1988.

Schrader, Jörg-Volker: EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 143, September 1988.