Agrar- und Fischereipolitik

WINFRIED VON URFF

Agrarpolitik

Überblick

Das Jahr 1983 verdeutlichte, wie noch nie zuvor, die Grenzen der Finanzierbarkeit für die Gemeinsame Agrarpolitik. Dies führte zu einer Wiederaufnahme der Reformdiskussion, die 1980 in Gang gekommen[1], danach jedoch wieder verebbt war, nachdem anziehende Weltmarktpreise, vor allem für Milchprodukte, eine vorübergehende Kostenentlastung gebracht hatten. Ein für die meisten Erzeugnisse überdurchschnittlicher Ertrag der Ernte 1982 und unerwartet hohe Steigerungsraten in der tierischen Produktion führten bei stagnierendem Verbrauch zu einem raschen Anstieg der Selbstversorgungsgrade und zu steigenden Exportüberschüssen, die bei rückläufigen Preisen nur mit höheren Erstattungen auf dem Weltmarkt untergebracht werden konnten. Zum Teil war dies überhaupt nicht möglich, was sich an einer starken Zunahme der Lagerbestände ablesen läßt. Zunehmende Kosten für Interventionen auf dem Binnenmarkt und steigende Exporterstattungen führten zu einem Anstieg der Marktordnungskosten von etwa 28 % und zu einer Ausschöpfung der der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

Die sich während des Jahres immer deutlicher abzeichnende Entwicklung lenkte die Aufmerksamkeit einer zunehmend kritischeren Öffentlichkeit auf die Gemeinsame Agrarpolitik und zwang die Organe der Gemeinschaft, sich intensiv um eine Reform zu bemühen. Auf den beiden Treffen des Europäischen Rates, die während des Jahres in Stuttgart und Athen stattfanden, stand die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Mittelpunkt der Beratungen, ohne daß es gelungen wäre, eine Lösung zu finden.

Entwicklung auf den wichtigsten Märkten

Am dramatischsten verlief die Entwicklung auf dem Milchmarkt. Die Anlieferungen an die Molkereien stiegen 1983 um 3,9 % und erreichten 104 Mio. t, denen ein Verbrauch zu Marktpreisen von 80 Mio. t gegenüberstand. Der Selbstversorgungsgrad erreichte bei Butter 151 %, bei Magermilchpulver 131 %, wobei zu berücksichtigen ist, daß etwa 80 % des in der Gemeinschaft abgesetzten Magermilchpulvers nur mit Erstattungen auf dem Binnenmarkt untergebracht werden können. Am Jahresende lagen die Interventionsbestände der EG an

Butter mit 855 000 t um etwa 550 000 t über dem Vorjahresniveau. Die Interventionsbestände an Magermilchpulver waren gegenüber dem Jahresanfang um 400 000 auf 980 000 t angestiegen[2].

Bei Rindfleisch erreichte die Gemeinschaft 1983 wieder einen Selbstversorgungsgrad von 104 %. Hier ist zu berücksichtigen, daß die Gemeinschaft aufgrund von Zugeständnissen im Rahmen des GATT sowie bilateralen Zugeständnissen gegenüber Entwicklungsländern jährlich etwa 400 000 t importiert, womit sich die Notwendigkeit zur Ausfuhr um die gleiche Menge erhöht.

Bei Getreide stand im Wirtschaftsjahr 1982/83 einem Verbrauch von 115 Mio. t eine Produktion von 130 Mio. t gegenüber, woraus sich ein Selbstversorgungsgrad von 114 % ergab. Da die EG bei Qualitätsweizen einen Einfuhrbedarf von etwa 4 Mio. t und bei Mais einen solchen von etwa 8 Mio. t hat, hätte sie theoretisch 27 Mio. t Getreide ausführen müssen. Sie hatte jedoch, um das ohnehin gespannte Verhältnis zu den Vereinigten Staaten nicht zusätzlich zu belasten, diesen zugesichert, daß die Exporte von Weichweizen 12,3 Mio. t nicht überschreiten sollten. Tatsächlich führte die EG 21 Mio. t Getreide aus, die restlichen 6 Mio. t wurden auf Lager genommen und in das nächste Wirtschaftsjahr übertragen. Die Ernte 1983 betrug nur 121,5 Mio. t, dürfte damit aber immer noch um 6 % über dem voraussichtlichen Verbrauch liegen.

An Zucker wurden 1982/83 13,9 Mio. t erzeugt und 9,6 Mio. t verbraucht, was einem Selbstversorgungsgrad von 145 % entspricht. Zusätzlich zu den Überschüssen aus der eigenen Produktion muß die EG eine Menge von 1,22 Mio. t ausführen, deren Einfuhr zu Sonderbedingungen sie im Rahmen des Lomé-Abkommens den AKP-Staaten zugesagt hat. Die wesentlich geringere Zuckerernte von 1983 dürfte mit 11,1 Mio. t immer noch um 15 % über dem voraussichtlichen Verbrauch liegen.

Preisbeschlüsse 1983/84

Auch 1983 gestalteten sich die Preisverhandlungen recht schwierig. Hatten im Vorjahr die Kommissionsvorschläge relativ stark unter dem Eindruck der rückläufigen Realeinkommen in der Landwirtschaft und der Entlastung bei den Marktordnungsausgaben gestanden, so standen die Kommissionsvorschläge für die Preisvorschläge 1983/84 ganz unter dem Zeichen der sich verschärfenden Situation auf den Agrarmärkten und der damit verbundenen Finanzierungsprobleme. Da sich für 1982 Erhöhungen der landwirtschaftlichen Realeinkommen von 9 % gegenüber dem Vorjahr abzeichneten, glaubte die Kommission, ihre Preisvorschläge weitgehend an den Erfordernissen des Marktes orientieren zu können, was in dem Vorschlag einer 4,4 %igen Preisanhebung (auf ECU-Basis) zum Ausdruck kam. Die EG-Ausschüsse der Bauernverbände (COPA) und das Europäische Parlament hatten Preiserhöhungen von 7 % gefordert.

In den Verhandlungen des Ministerrates erwies sich vor allem der Währungsausgleich als Gegenstand kontroverser Ansichten. Hier lagen die Positionen

der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs weit auseinander. Die Kommission hatte einen Abbau des positiven deutschen Währungsausgleichs um 3 Prozentpunkte vorgeschlagen, was Frankreich nicht weit genug ging, während es von der Bundesrepublik als zu weitgehend empfunden wurde, weil es in Verbindung mit den produktweise differenzierten Preisvorschlägen im Gegensatz zu dem ‚Gentleman's Agreement' von 1979 nominale Preissenkungen nicht ausgeschlossen hätte. Infolge der festgefahrenen Verhandlungen mußten die Wirtschaftsjahre für Milch und Rindfleisch bis Mitte Mai verlängert werden. Erst am 17. Mai gelang dem Rat ein Kompromiß, wobei das kontroverse Problem des Währungsausgleichs zunächst dadurch entschärft wurde, daß mit Wirkung vom 13. Mai der Kurs des britischen Pfundes bei der Berechnung der ECU der Entwicklung des Kassa-Kurses entsprechend aufgewertet wurde, was für die übrigen Währungen gegenüber der ECU einer Abwertung von 1,19 % entsprach. Bei Beibehaltung der Preise in nationaler Währung bedeutete dies für die Länder mit positivem Währungsausgleich einen Abbau, für die Länder mit negativen Währungsausgleich eine Erhöhung des Währungsausgleichs um diesen Prozentsatz.

Unter Berücksichtigung dieser technischen Maßnahme war es möglich, den deutschen Währungsausgleich um 3,2 Prozentpunkte abzubauen, für Milch allerdings nur um 2,2 Prozentpunkte und für Getreide um 2,7 Prozentpunkte, da bei diesen Produkten nur geringere Preiserhöhungen beschlossen wurden und infolgedessen der vollständige Abbau des Währungsausgleichs auf den Beginn des nächsten Wirtschaftsjahres verschoben wurde.

Insgesamt einigte sich der Ministerrat auf Preiserhöhungen um 4,2 % in ECU, was unter Berücksichtigung des Abbaus negativer Währungsausgleichsbeträge im Durchschnitt der nationalen Währungen Preisanhebungen von 7 % entsprach.

Bei Getreide war der Ministerrat an die bereits im Vorjahr beschlossene Garantieschwelle gebunden[3]. Da die Garantieschwelle überschritten worden war, wurden der Interventionspreis und der Referenzpreis für Backweizen nur um 3 % angehoben, woraus sich unter Berücksichtigung der Änderungen des Währungsausgleichs für die deutschen Erzeuger Preissteigerungen von 1,1 % ergaben. Für 1983/84 wurde die Garantieschwelle auf 120,56 Mio. t angehoben. Auch bei Milch war die festgesetzte Garantieschwelle überschritten worden, mit der Konsequenz, daß die Preisanhebung in ECU auf 2,3 % begrenzt wurde. Nach Abbau des Währungsausgleichs verblieb für die deutschen Produzenten nur eine Preissteigerung von 1,0 %. Für 1983 wurde die Garantieschwelle gegenüber dem Vorjahr um 0,5 % angehoben. Die Mitverantwortungsabgabe für Milch sowie die Gewährung einer Beihilfe für kleine Milcherzeuger blieben gegenüber dem Vorjahr unverändert.

Auch für Ölsaaten wurde erstmals das Konzept der Garantieschwelle wirksam. Aufgrund einer Überschreitung wurde der Richtpreis für Raps nur um 4 % (5,5 % weniger als die normale Anhebung von 4,2 %) angehoben. Gleich-

zeitig wurde für das Wirtschaftsjahr 1983/84 die Garantieschwelle auf 2,29 Mio. t heraufgesetzt.

Insgesamt folgte der Ministerrat – im Gegensatz zu früheren Jahren – mit seinen Preisbeschlüssen weitgehend den Vorschlägen der Kommission. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich durch die Umbewertung des britischen Pfundes und den anschließenden Abbau der negativen Währungsausgleichsbeträge zusätzliche Preiserhöhungen ergaben. Für die deutschen Landwirte betrugen die Preissteigerungen im Durchschnitt aller Marktordnungsprodukte allerdings nur 1,4 %.

Auswirkungen währungspolitischer Beschlüsse

Auch 1983 kam es zu divergierenden Entwicklungen der europäischen Währungen, die jedoch nicht das Ausmaß vorangegangener Jahre erreichten. Bereits Ende 1982 hatte sich ein Korrekturbedarf für den französischen Franc und die D-Mark herausgebildet, dem jedoch erst am 21. März im Rahmen eines größeren Realignments (Wechselkursanpassung) Rechnung getragen wurde. Die D-Mark wurde mit 5,5 % stärker aufgewertet, als es ihrem tatsächlichen Aufwertungsbedarf entsprach, während der französische Franc mit 2,5 % weniger abgewertet wurde, als dies eigentlich notwendig gewesen wäre. Mit der D-Mark wurden der niederländische Gulden um 3,5 %, die dänische Krone um 2,5 % sowie der belgisch-luxemburgische Franc um 1,5 % aufgewertet. Die italienische Lira wurde um 2,5 %, das irische Pfund um 3,5 % abgewertet[4].

Das Realignment zog bei zunächst unveränderten Agrarumrechnungskursen Anpassungen des Währungsausgleichs nach sich. So erhöhte sich der positive deutsche Währungsausgleich auf 13 %, der positive Währungsausgleich der Niederlande auf 8,4 %.

Im Rahmen der Preisbeschlüsse wurde der Währungsausgleich für Belgien und Luxemburg auf Null gesenkt. Für Dänemark verblieb ein positiver Währungsausgleich von 1 %. Der deutsche Währungsausgleich wurde auf +9,8 % gesenkt, (+10,3 % für Getreide und +10,8 % für Milch). In Irland, Griechenland und Italien wurde der negative Grenzausgleich aufgehoben, später in Griechenland jedoch wieder eingeführt, wo er zum Jahresende 4,5 % betrug. In Frankreich wurde der Währungsausgleich auf −4,4 % (vorher −8,1 %) herabgesetzt, für Schweinefleisch jedoch auf −2,2 % (später ganz aufgehoben) und für Milch auf −3,4 % (in beiden Fällen hatte er vorher −5,1 % betragen)[5].

Auch für die Niederlande ergab sich ein differenzierter Grenzausgleich. Er hatte vor den Preisbeschlüssen bei einheitlich +8,4 % gelegen und wurde auf +5,8 % gesenkt (für Getreide auf +6,2 % und für Milch auf +6,6 %). Für das Vereinigte Königreich wurde der Währungsausgleich von +5,0 auf +3,5 % gesenkt, schwankte danach entsprechend dem Kassa-Kurs des britischen Pfundes und lag am Jahresende bei +7,6 %[6]. Insgesamt ist das Problem des Währungsausgleichs 1983 keiner grundsätzlichen Lösung näher gekommen.

Agrarstrukturpolitik

Im Rahmen der Preisbeschlüsse 1983/84 wurden vom Ministerrat auch strukturpolitische Entscheidungen gefällt. Für die Länder Griechenland, Italien und Irland wurden vier Sonderprogramme mit Gesamtkosten in Höhe von 92 Mio. ECU beschlossen, die vor allem der Verstärkung bereits laufender Sonderprogramme dienen sollen.

Bereits im März hatte die Kommission „integrierte Mittelmeerprogramme" vorgeschlagen, die für den Zeitraum 1985/1990 mit mehr als 6,6 Mrd. ECU ausgestattet sein sollten. Im Mittelpunkt standen dabei die Ziele einer Erhöhung des Einkommens und einer Verbesserung der Beschäftigungslage in Regionen, die durch eine hohe Abhängigkeit von den mittelmeertypischen Produkten gekennzeichnet sind und eine eindeutig ungünstigere allgemeine Wirtschaftssituation als der Gemeinschaftsdurchschnitt aufweisen[7]. Bei diesen Programmen haben auf die Landwirtschaft ausgerichtete Maßnahmen, wie die Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur, technische und sozio-strukturelle Maßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe und begleitende Maßnahmen im Bereich der Forstwirtschaft, der Forschung und der Berufsausbildung zentrale Bedeutung. Neben der Landwirtschaft sollen die Fischerei, handwerkliche Klein- und Mittelbetriebe sowie der Fremdenverkehr und Maßnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien gefördert werden. Auf Italien sollen 45 %, auf Griechenland 38 % und auf Frankreich 17 % der Fördermittel entfallen. Nach dem Kommissionsvorschlag soll sich die Gemeinschaft in Frankreich mit 50 %, in Italien mit 65 % und in Griechenland mit 75 % an den Kosten beteiligen[8].

Ende September wurden von der Kommission Vorschläge zur Überprüfung der sozio-strukturellen Richtlinien von 1972 (72/159, 72/160, 72/161), der Richtlinie von 1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268) sowie der Verordnung von 1977 über die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen (355/77) verabschiedet und am 7. Oktober dem Rat übermittelt. Die Kommission setzt sich in diesem Zusammenhang recht kritisch mit den Erfolgen der bisherigen Agrarstrukturpolitik auseinander und bestätigt dabei weitgehend die Kritik, die von wissenschaftlicher Seite an dieser Politik geübt wurde. Insbesondere wird hervorgehoben, daß die auf entwicklungsfähige Betriebe beschränkte selektive Förderung in den Problembetrieben kaum griff, während sie auf der anderen Seite dort, wo sie in stärkerem Maße zum Zuge kam, produktionssteigernd wirkte und damit zu einer Vergrößerung der Überschüsse beitrug[9].

Die neuen Kommissionsvorschläge bedeuten eine weitgehende Abkehr von der bisherigen Politik. So soll die bisherige Förderschwelle bei der Investitionsförderung durch betriebsbezogene Kriterien (Betriebsleiterqualifikation, dauerhafte Verbesserung der Betriebsergebnisse) ersetzt werden. Angestrebt wird

die Unterstützung einer größeren Zahl von Kleinerzeugern, die am meisten von den derzeitigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und von den begrenzten Preiserhöhungen betroffen sind. Eine Förderung von Investitionen, die zur Kapazitätsausweitung bei Überschußprodukten führen, soll grundsätzlich unterbleiben. Für die Einrichtung von Aushilfs- und Betriebsverwaltungsdiensten sowie für die Einrichtung der Buchführung sollen Sonderbeihilfen gewährt werden. Maßnahmen für die Berufsausbildung sollen wesentlich ausgebaut werden. Darüber hinaus sind Sonderbeihilfen geplant, um soweit wie möglich qualifizierte Junglandwirte zu unterstützen, die eine Tätigkeit in der Landwirtschaft aufnehmen wollen. Auf der anderen Seite sollen die derzeitigen Maßnahmen, mit denen älteren Landwirten ein Anreiz für das Ausscheiden aus der Landwirtschaft gegeben werden soll, nicht erneuert werden, da sie nur einen unerheblichen Beitrag zum Strukturwandel geleistet haben.

Die Probleme der benachteiligten Gebiete sollen aus verschiedener Sicht angegangen werden. Zum einen schlägt die Kommission vor, die Bestimmungen der Richtlinie 75/268 auszubauen, zum anderen Sondermaßnahmen zur Verbesserung der besonders heiklen Lage in diesen Gebieten zu erlassen. Die Regelungen für Beihilfen zur Verbesserung der Vermarktung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Verordnung 355/77), die sich bewährt haben, sollen nach ihrem Auslaufen Ende 1984 erneuert werden.

Die Ausgaben dieser revidierten Politik zu Lasten des EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) wurden von der Kommission für einen ersten 5-Jahres-Zeitraum auf rd. 7,5 Mrd. ECU geschätzt, was dem Doppelten des Betrages entspricht, der für den 5-Jahres-Zeitraum 1980/1984 bewilligt worden war. Zu dieser Summe kommen rd. 3 Mrd. ECU hinzu, die im Rahmen der integrierten Mittelmeerprogramme aus dem EAGFL getragen werden sollen.

Die drei Agrarstrukturrichtlinien von 1972 und die Bergbauerrichtlinie von 1975 liefen am 31. Dezember 1983 aus, ohne daß die Vorschläge der EG-Kommission vom Oktober 1983 im Rat verabschiedet werden konnten. Aus diesem Grund legte die EG-Kommission am 22. Dezember 1983 mehrere Vorschläge vor, die eine Verlängerung dieser Richtlinien um sechs Monate sowie ein Förderungsverbot von Investitionen in der Milchviehhaltung – mit regionalen Ausnahmen – vorsehen, und einen Verzicht auf die bisherige Förderschwelle ermöglichen. Darum wurde in der Bundesrepublik bei der Verabschiedung der Förderungsgrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" bereits Gebrauch gemacht[10].

Finanzierung

Nach der Entlastung der Jahre 1980 und 1981 war es bereits 1982 zu einem Wiederanstieg der Ausgaben des EAGFL um 13,0 % gekommen. Bei der Verabschiedung des Haushaltsplanes 1983 waren die Organe der Gemeinschaft davon ausgegangen, daß die Ausgaben der Abteilung Garantie mit 14050 Mio. ECU

um 13,6 % über dem Vorjahr liegen würden. Damit wäre der gesamte Haushalt mit einer Inanspruchnahme der Mehrwertsteuer von 0,77 % der Bemessungsgrundlage finanzierbar gewesen.

Ein erster Nachtrags- und Berichtigungshaushalt wurde notwendig, nachdem ein Nachtrags- und Berichtigungshaushalt für 1982, in dem die Entlastungsregelung Großbritanniens ursprünglich veranschlagt war, nicht zustande kam und im Haushalt 1983 hierfür keine Mittel vorgesehen waren. Die Notwendigkeit für einen zweiten Berichtigungshaushalt ergab sich aus dem zusätzlichen Mittelbedarf im Agrarbereich in der Größenordnung von 1,7 Mrd. ECU aufgrund der Preisbeschlüsse 1983/84 und der rückläufigen Entwicklung der Weltmarktpreise. Außerdem mußte einer Anpassung der Entlastung für Großbritannien Rechnung getragen werden. Der EG-Haushalt in der Fassung des Nachtrags- und Berichtigungshaushalts Nr. 2/1983 führte erstmals zu einer nahezu völligen Ausschöpfung der Eigenmittel der Gemeinschaft. Die Mehrwertsteuer wurde mit 0,998 % der Bemessungsgrundlage in Anspruch genommen[11]. Innerhalb dieses Haushalts wiesen die Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL eine Steigerung von 28,2 % gegenüber dem Vorjahr auf. Insgesamt beliefen sich die Ausgaben des EAGFL 1983 auf 16 469 Mio. ECU, wovon 15 848 Mio. ECU auf die Abteilung Garantie und 621 Mio. ECU auf die Abteilung Ausrichtung entfielen. Damit stieg der Anteil des EAGFL am Gesamthaushalt der Gemeinschaft wieder auf 65,7 %[12].

Über den zweiten Nachtrags- und Berichtigungshaushalt, der vom Ministerrat in erster Lesung bereits am 22. Juli verabschiedet worden war, stimmte das Europäische Parlament erst im Oktober ab. Der Versuch, durch Einstellung eines Teils des Ausgleichs für Großbritannien in eine Haushaltsreserve den politischen Druck zur Durchsetzung von Reformen im Agrar- und Finanzbereich zu verstärken, verfehlte knapp die Mehrheit, nicht zuletzt vielleicht auch deshalb, weil die Kommission durch eine zunächst auf zehn Tage befristete Einstellung der Vorauszahlungen für Beihilfen und Exporterstattungen ein Alarmzeichen gesetzt hatte[13]. Die Aussetzung der Vorauszahlungen wurde später bis zum Jahresende verlängert. Nach Schätzungen sollen insgesamt Zahlungen in Höhe von 1 Mrd. ECU in das Jahr 1984 übertragen worden sein, für das sich unter Fortschreibung der bisherigen Entwicklung für den EG-Haushalt eine Deckungslücke von 1,5 Mrd. ECU ergibt.

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Zur Vorbereitung der Tagung des Europäischen Rates vom 17.–19. Juni in Stuttgart hatte die Kommission neue „Leitlinien für die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik"[14] vorgelegt, die im wesentlichen die Leitlinien von 1981 aufgriffen und weiter entwickelten[15]. Die Beratungen der Staats- und Regierungschefs auf der Grundlage dieser Leitlinien führten lediglich zu dem Ergebnis, daß die Kommission beauftragt wurde, konkrete Vorschläge für eine Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik auszuarbeiten. Die Kom-

mission kam diesem Auftrag nach und legte ihre Vorschläge am 29. Juli 1983 vor.

Darin wird zum ersten Mal klar ausgesprochen, daß beim Fehlen ökonomisch sinnvoller Absatzmöglichkeiten unbegrenzte Preis- und Interventionsgarantien nicht mehr vertretbar seien. Eine Begrenzung der Preis- und Interventionsgarantie sei durch eine restriktive Preispolitik zu ergänzen. Die administrative Steuerung der Agrarmärkte im Rahmen der bestehenden Marktordnungen solle durch Übertragung vermehrter Kompetenzen vom Rat auf die Kommission verbessert werden[16].

Für den Milchmarkt, auf den mit Kosten von 4,7 Mrd. ECU 1983 etwa 30 % der Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL entfielen, schlägt die Kommission ein auf der Ebene der Molkereien ansetzendes Quotensystem vor. Danach soll 1984/85 jede Molkerei, deren Milchanlieferungen 101 % der Anlieferungen von 1981 überschreiten, für die darüber hinausgehende Menge eine Abgabe von 75 % des Richtpreises (53 Pf./kg Milch) zahlen. Die Höhe dieser Abgabe wurde so berechnet, daß aus dem Gesamtaufkommen die Milchmenge, die 97,2 Mio. t übersteigt (101 % der Anlieferungen von 1981) auf dem Weltmarkt untergebracht werden kann. Die Molkereien sollen die von ihnen zu zahlende Abgabe auf ihre Milchanlieferer zurückwälzen, und zwar in der Form, daß alle Produzenten, die ihre Anlieferungen über 101 % der Anlieferungen von 1981 ausdehnen, für die überschießende Menge eine Abgabe zu zahlen haben, deren Höhe so bemessen ist, daß die gesamte Abgabe der Molkerei daraus finanziert werden kann. Produzenten, die mehr als 60 000 kg Milch/Jahr anliefern und über 15 000 kg je ha Futteranbaufläche erzeugen, sollen darüber hinaus durch eine spezielle Abgabe von 4 % des Richtpreises belastet werden.

Preissenkungen zur Lösung des Problems auf dem Milchmarkt wurden von der Kommission zwar geprüft, jedoch verworfen, da zur Deckung der Mehrausgaben, die sich aus der Überschreitung der Garantieschwelle ergeben, die Milchpreise für 1984/85 um 12 % verringert werden müßten, was für die Einkommen der Erzeuger unmittelbar schwerwiegende Folgen hätte, während sich die erwarteten Anpassungen der Erzeugung erst mit einer gewissen Verzögerung auswirken würden.

Das vorgeschlagene Quotensystem hat in der Bundesrepublik eine unterschiedliche Aufnahme gefunden. Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sieht in einer Kontingentierung die einzige reale Möglichkeit, die Probleme auf dem Milchmarkt zu lösen. Der Deutsche Bauernverband, der seinerseits schon seit Jahren eine Kontingentierung vorgeschlagen hatte, akzeptiert die Vorschläge der Kommission im Grundsatz, fordert jedoch eine Kontingentierung auf der Ebene der Betriebe und für die Kontingentsmenge eine an der Kostenentwicklung orientierte Preispolitik[17]. Bei nicht-landwirtschaftlichen Interessenverbänden sind die Vorschläge der Kommission überwiegend auf Ablehnung gestoßen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat sich in

einem Sondergutachten vor allem aus ordnungspolitischen Gründen dezidiert gegen ein Quotensystem gewandt[18].

Im Gegensatz zum Milchmarkt enthalten die Kommissionsvorschläge für den Getreidemarkt Preissenkungen als Mittel zur Annäherung an ein Marktgleichgewicht. So soll der Abstand zwischen den Preisen der Gemeinschaft und den Preisen ihrer Hauptkonkurrenten (vor allem der Vereinigten Staaten) abgebaut werden, was nicht nur zu Einsparungen bei den Exporterstattungen führen, sondern gleichzeitig auch den Preisvorteil der Getreidesubstitute, von denen die EG 1982 16 Mrd. t einführte, vermindern würde. Die Senkung des Stützungsniveaus soll durch Weiterführung des bereits bestehenden Garantieschwellenkonzepts erfolgen. Sie soll unterstützt werden durch einen Abbau des Interventionsmechanismus.

Ein weiteres Problem, das die Kommission mit ihren Reformvorschlägen zu lösen versucht, ist das der Eiweißfuttermittel und Ölsaaten. Da es aufgrund der GATT-Bindung nicht möglich ist, Einfuhren einseitig durch Zölle zu verteuern, wurde immer wieder die Forderung erhoben, die Verarbeiter von Ölsaaten mit einer Abgabe zu belasten, die, da sie nicht zwischen Rohstoffen inländischer und ausländischer Herkunft diskriminiert, formal zulässig wäre. Da die Verarbeiter versuchen müßten, diese Steuer auf ihre Kunden abzuwälzen, würde sie sowohl die Margarine als auch die Eiweißfuttermittel verteuern. Von beiden Effekten ginge tendenziell eine Entlastung des Milchmarktes aus. Die von der Kommission vorgeschlagene Fettsteuer, die insgesamt 600 Mio. ECU erbringen soll, ist jedoch zu gering, um einen solchen Effekt herbeizuführen. Sie ist wohl in erster Linie als ein Instrument gedacht, die Einnahmen der Gemeinschaft zu vergrößern. Inzwischen ist dieser Vorschlag bei der Mehrzahl der Mitglieder auf Ablehnung gestoßen.

Ein weiteres Kernstück der Kommissionsvorschläge ist der automatische Abbau des Währungsausgleichs. Währungsausgleichsbeträge, die durch Auf- oder Abwertungen neu entstehen, sollen bereits bei ihrer Einführung um ein Drittel gekürzt, zu Beginn des unmittelbar folgenden Wirtschaftsjahres um ein weiteres Drittel abgebaut und dann Ende dieses Jahres völlig aufgehoben werden. Bei Inkrafttreten der neuen Regelungen bestehende Währungsausgleichsbeträge sollen in zwei gleichen Stufen jeweils zu Beginn der beiden darauf folgenden Wirtschaftsjahre abgebaut werden.

Zu dem vor allem für Großbritannien und die Bundesrepublik wichtigen Problem der „Nettosalden" hatte die Kommission bereits früher Vorschläge vorgelegt, die jedoch erst Ende 1983 bekannt wurden[19]. Danach sollte eine größere Ausgewogenheit bei der Belastung der Mitgliedstaaten dadurch erreicht werden, daß auf den Teil der Einnahmen aus dem Mehrwertsteueraufkommen, der denjenigen Ausgaben der Abteilung Garantie des EAGFL entspricht, die direkt den Landwirten zugute kommen, ein spezieller Verteilungsmechanismus (Agrarmodulator) angewandt wird[20]. Es sollte ein Schlüssel gebildet werden, in den einerseits die Anteile der einzelnen Mitgliedstaaten an der Endpro-

duktion landwirtschaftlicher Marktordnungserzeugnisse eingingen (als Ausdruck der Vorteile aus der gemeinsamen Finanzierung), andererseits das Bruttoinlandsprodukt je Kopf der Bevölkerung (als Ausdruck des relativen Wohlstandes).

Die Vorschläge der Kommission waren Hauptgegenstand der Beratungen des Europäischen Rates, die am 5. und 6. Dezember in Athen stattfanden. Als besonders konfliktträchtig erwiesen sich dabei die Probleme des Milchmarktes, des Währungsausgleichs sowie das Finanzierungsproblem.

In der Frage der Lösung der Probleme auf dem Milchmarkt wurde das von der Kommission vorgeschlagene Quotensystem im Grundsatz akzeptiert. Die globale Garantiemenge wurde im Laufe der Verhandlungen durch Eingehen auf Sonderwünsche Irlands und Italiens so modifiziert, daß der von der griechischen Präsidentschaft zuletzt vorgeschlagene Kompromiß eine Gesamtmenge von 99,2 Mio. t enthielt. Dabei sollten die Partnerländer als Bezugsbasis entweder die jeweiligen Molkereianlieferungen von 1981 zuzüglich 2 % oder aber das Milchaufkommen von 1983 abzüglich 5 % wählen können. Bei Getreide enthielt der letzte Kompromißvorschlag lediglich einen globalen Einsparungsbetrag von 350 Mio. ECU. Bestehende Währungsausgleichsbeträge sollten innerhalb der nächsten vier Jahre abgebaut werden, wobei zu Beginn des kommenden Wirtschaftsjahres bereits ein Abbau um ein Drittel erfolgen sollte. Hinsichtlich künftiger Währungsausgleichsbeträge enthielt das Präsidentschaftspapier die Aussage, daß möglichst keine positiven Ausgleichsbeträge neu gebildet werden sollten, womit indirekt einem deutschen Vorschlag entsprochen worden war, bei der Berechnung des Grenzausgleichs die stärkste Währung zugrunde zu legen, so daß nur noch negative Sätze angewandt werden müßten[21].

Bekanntlich scheiterte der Athener Gipfel. Abgesehen davon, daß die Staats- und Regierungschefs mit der komplexen Materie offensichtlich überfordert waren, war der Mißerfolg auch das Ergebnis divergierender nationaler Interessen. Großbritannien gingen die vorgeschlagenen Einsparungen nicht weit genug, vor allem deshalb nicht, weil sich in der Frage einer Begrenzung des britischen Nettobeitrages noch keine Lösung abgezeichnet hatte. Dieser Standpunkt war unvereinbar mit den Wünschen Italiens und Irlands nach weitergehenden Ausnahmen bei dem Quotensystem auf dem Milchmarkt. Für Frankreich und die Bundesrepublik spielte – mit konträrer Zielsetzung – der Währungsausgleich eine entscheidende Rolle, wobei für Frankreich der Vorschlag einer Verlagerung der Ausgleichsbeträge in den negativen Bereich wegen der damit verbundenen Sonderrolle der D-Mark wohl nur schwer zu akzeptieren war.

Fischereipolitik

Mit einer am 25. Januar 1983 erfolgten Einigung im Ministerrat wurde ein Schlußstrich unter Verhandlungen gezogen, die sich über mehr als sechs Jahre erstreckt hatten. Mit der Einigung wurde vor allem ein jahrelanger Streit um Zugangsregelungen und um Fanganteil-Regelungen beendet. Den Mitglied-

staaten wurde für 20 Jahre die Errichtung nationaler Vorbehaltszonen bis zu zwölf Seemeilen zugestanden (mit einer weitergehenden Ausnahmeregelung für die biologisch sensible ‚Shetland-Box'), bei weitestgehender Fortführung traditioneller Fischereiaktivitäten anderer Mitgliedstaaten in den Vorbehaltszonen. Für die wirtschaftlich wichtigsten Fischarten – getrennt nach Fanggebieten – wurden die für 1982 festgelegten Fanganteile auf die nächsten 20 Jahre übertragen. Bei Nordsee-Hering und Kabeljau vor Westgrönland konnte sich der Rat allerdings nur auf ad hoc-Lösungen einigen[22].

Der erzielte Kompromiß erstreckte sich weiterhin auf technische Erhaltungsmaßnahmen. Die bis Ende Oktober 1981 geltende EG-Regelung wurde in verbesserter und aktualisierter Fassung weitgehend wieder eingeführt. Sie regelt Schonzeiten und -gebiete, Maschenöffnungen, Mindestgrößen der Fische und den Beifang. Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Einigung bestand darin, daß damit auch gleichzeitig die Drittlandsabkommen, die die EG mit Kanada, Norwegen, den Färöern und Schweden abgeschlossen hatte, fortgeführt wurden und die Aufteilung der sich aus diesen Abkommen für die EG jeweils ergebenden Fangmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten Bestandskraft erlangte[23].

Im Verlauf des Jahres 1983 ergaben sich für die Regelungen des Fangs von Nordsee-Hering und hinsichtlich der Fangmöglichkeiten vor Grönland und Kanada besondere Probleme.

Bei Nordsee-Hering und West-Grönland-Kabeljau wirkte sich die Tatsache nachteilig aus, daß es bei der Einigung vom Januar nicht gelungen war, eine dauerhafte Vereinbarung über die Höhe der Fänge und ihre Aufteilung zu treffen. Da Dänemark aus ‚vitalem Interesse' eine Einigung über die Gesamtfangmengen bei den anderen Fischarten mit einer dauerhaften Aufteilung der Heringsfänge verknüpft hatte, fehlte eine wichtige Voraussetzung für die Anwendung des beschlossenen Quotenschlüssels, so daß laufend ad hoc-Lösungen nach dem ‚roll-over'-System getroffen werden mußten. Die Heringsfischerei mußte wegen der dänischen Haltung sogar während der Fangsaison eingestellt werden. Eine Einigung gelang dem Rat erst am 14. Dezember 1983. Sie sieht eine alternative Aufteilung der Heringsfänge in Abhängigkeit von der verfügbaren Gesamtmenge vor. Für die Bundesrepublik und Dänemark steigt die Quote mit zunehmender Gesamtmenge, für die übrigen Mitgliedstaaten sinkt sie. Mit der Einigung wurden gleichzeitig die für 1983 festgelegten Höchstfangmengen der anderen Fischarten und die bislang blockierten Fischereiabkommen mit Kanada und Norwegen wirksam[24].

Der künftige Status Grönlands nach seinem für Anfang 1985 zu erwartenden Ausscheiden aus der Gemeinschaft, ist bislang ungeklärt. Da die deutsche Hochseefischerei mit mehr als der Hälfte ihrer Fänge an traditionellen Fischarten auf die Gewässer vor Grönland angewiesen ist, setzt sich die Bundesregierung dafür ein, daß auch nach einem Ausscheiden Grönlands ausreichende Fangmöglichkeiten für die EG bei gleichzeitiger Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse Grönlands vertraglich abgesichert werden[25].

Die Durchführung des mehrjährigen Fischereiabkommens mit Kanada war 1983 weitgehend unterbrochen. Obwohl sich Kanada vertraglich verpflichtet hatte, der deutschen Hochseefischerei Fanglizenzen für Kabeljau von 13 125 t (Fangmenge der EG insgesamt 16 000 t) einzuräumen, begrenzte es die Lizenzen auf 2 000 t unter Berufung auf das seit dem 1. Oktober 1983 geltende EG-Einfuhrverbot für Jungrobbenfelle. Bereits vorher hatte Kanada versucht, Nachbesserungen des Abkommens mit der EG hinsichtlich seines Zugangs zum Markt der Gemeinschaft zu erlangen. Nach langwierigen Verhandlungen einigte man sich auf Zusatzvereinbarungen, die den kanadischen Wünschen nach Handelskonzessionen entgegenkamen.

Nachdem es gelang, die letzten Streitpunkte zwischen den Ländern der Gemeinschaft beizulegen und damit auch gleichzeitig die Blockierung internationaler Abkommen aufzuheben, dürfte für 1984 mit einer reibungslosen Fischereitätigkeit zu rechnen sein. Die Tatsache, daß sich der Fischereirat zum ersten Mal seit Bestehen der gemeinsamen Fischereipolitik für 1984 schon zu Beginn des Jahres relativ schnell auf die Höchstfangmengen der einzelnen Fischarten und die Verteilung der Quoten einigen konnte, ist jedenfalls ein gutes Zeichen.

Schlußfolgerungen

Vor einem Jahr war an dieser Stelle die Frage gestellt worden, ob die Gemeinsame Agrarpolitik auch in Zukunft noch eine gewisse Verklammerungsfunktion ausüben kann, oder ob die in ihr angelegten Konflikte so anwachsen, daß sie zu einem Sprengsatz wird. Die Entwicklung während des Jahres 1983 ist leider weitgehend in Richtung zunehmender Konflikte verlaufen. Zwar war in der Preispolitik – ermöglicht durch den Realeinkommensanstieg des Jahres 1982 – eine deutliche Zurückhaltung zu spüren, jedoch kam es trotzdem durch überdurchschnittliche Ernten und einen nach wie vor starken technischen Fortschritt zu zunehmenden Überschüssen und dadurch bedingten Steigerungen der Marktordnungskosten, die die Eigenmittel der Gemeinschaft erschöpften.

Der Handlungsspielraum der Agrarpolitik ist damit noch enger geworden als zuvor. Auf der einen Seite zwingt die Finanzierungssituation zu einer stärker am Marktgleichgewicht orientierten Preispolitik. Auf der anderen Seite hat das Jahr 1983 wieder deutliche Rückgänge bei den Realeinkommen der Landwirtschaft gebracht. Dies hat zwangsläufig zur Folge, daß sich eine stärker am Marktgleichgewicht orientierte Preispolitik in einem verstärkten Einkommensdruck für die Landwirte niederschlagen muß, auf den sie infolge der gesamtwirtschaftlichen Situation, insbesondere der hohen Arbeitslosigkeit, nicht mit einem verstärkten Strukturwandel reagieren können.

Die Kommission hat mit ihren Preisvorschlägen für 1984/85, die darauf hinauslaufen, die Preise auf EG-Basis im Durchschnitt nicht zu erhöhen und gleichzeitig die bestehenden Währungsausgleichssätze zu halbieren, deutlich gemacht, daß sie der Wiederherstellung der Finanzierbarkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik größeres Gewicht beimißt als einkommenspolitischen Zielen.

Bei den Landwirten hat dies empörte Proteste ausgelöst, was angesichts der Entwicklung ihrer Einkommen verständlich ist. Wie dieses Dilemma gelöst werden kann, ist bislang nicht zu erkennen.

Die Notwendigkeit einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wird von allen, auch von den Landwirten, anerkannt. Die Gemeinschaft wird sich erst dann wieder auf ihre eigentlichen Aufgaben zurückbesinnen können, wenn die verhängnisvolle Dominanz der Agrarprobleme beseitigt ist. Das kann aber nicht durch eine Verdrängung, sondern nur durch eine Lösung erreicht werden. Je länger eine Reform aufgeschoben wird, umso wahrscheinlicher ist es, daß dadurch nationale Besitzstände entstehen, die später berücksichtigt werden müssen.

Eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik muß für alle Beteiligten konsensfähig sein und den derzeitigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Damit scheiden Lösungsansätze, die sich an dem Idealbild eines Vollbeschäftigungsgleichgewicht orientieren und aus der Sicht eines marktwirtschaftspolitischen Systems an erster Stelle anzustreben wären, weitgehend aus. So wird man, trotz unbestreitbar schwerer ordnungspolitischer Bedenken, an einer Begrenzung der Preisgarantie auf bestimmte Mengen nicht vorbeikommen. Dies hebt den Zwang zu einer allgemein vorsichtigen Preispolitik nicht auf, auch wenn einer solchen Politik durch die notwendige Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Einkommen Grenzen gesetzt sind. Besteht die Gefahr, daß sie unterschritten werden, so müssen Einkommenstransfers für die notwendige Kompensation sorgen. Die Neuausrichtung der Agrarstrukturpolitik, insbesondere eine verstärkte Förderung der Landwirtschaft in Berggebieten und in benachteiligten Gebieten, ist daher eine notwendige Ergänzung.

Das Jahr 1984 wird im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik grundlegende Änderungen bringen müssen. Ob es dabei gelingt, zwischen dem, was aus wirtschaftlicher und integrationspolitischer Sicht wünschenswert und dem, was aus sozialer und innenpolitischer Sicht möglich ist, einen tragfähigen Kompromiß zu finden, bleibt abzuwarten.

Anmerkungen

1 Vgl. hierzu Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, Bonn 1982, S. 147–162, hier S. 154ff.

2 Alle Zahlen wurden entnommen aus dem Agrarbericht 1984, Agrar- und Ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Deutscher Bundestag, 10. Wahlperiode, Drucksache 10/1980.

3 Vgl. hierzu Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, Bonn 1983, S. 107–121, hier S. 109.

4 Dirk Manegold, Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik 1983, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1983, H. 12, S. 375–389, hier S. 380.

5 Bulletin der EG, 5/1983, S. 43.

6 Ebenda; siehe ergänzend den Beitrag ‚Wirtschafts- und Währungspolitik' in diesem Band.

7 Bulletin der EG, 3/1983, S. 14–17.
8 Agrarbericht 1984, a.a.O., S. 73.
9 Für eine vollständige Wiedergabe siehe Agra-Europe 43/83 vom 24. Oktober 1983, Dokumentation.
10 Agrarbericht 1984, a.a.O., S. 73.
11 Agrarbericht 1984, a.a.O., S. 102.
12 Kommission der EG, Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1983, Brüssel/Luxemburg 1984, S. 154f.
13 Vgl. hierzu Dirk Manegold, a.a.O., S. 386.
14 Dok. KOM (83) 380 endg., inhaltlich wiedergegeben in Bulletin der EG, 6/1983, S. 65–67.
15 Vgl. hierzu Winfried von Urff, Agrar- und Fischereipolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1981, a.a.O., S. 147–162, hier S. 155f.
16 Vgl. hierzu Dirk Manegold, a.a.O., S. 376.
17 DBV-Entschließung zur künftigen Agrarpolitik, Agra-Europe 29/83, 18. Juli 1983, Dokumentation.
18 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bestandsgrößenprobleme/Milchmarktpolitik, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 286, Münster-Hiltrup 1983.
19 Agra-Europe 46/83 vom 14. November 1983, Europa-Nachrichten, S. 10.
20 Vgl. hierzu auch Dirk Manegold, a.a.O., S. 387.
21 Agra-Europe 50/83 vom 12. November 1983, S. 1–5.
22 Agrarbericht 1984, a.a.O., S. 97.
23 Ebenda.
24 Agra-Europe 51/83 vom 19. Dezember 1983, Europa-Nachrichten, S. 9f.
25 Agrarbericht 1984, a.a.O., S. 98.

Weiterführende Literatur

Ahrens, Heinz u. Winfried von Urff, Neuere Tendenzen der EG-internen Einkommenstransfers über den innergemeinschaftlichen Agrarhandel, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1984, H. 1, S. 1–8.

Gottsmann, Ortwin (Hrsg.), Der Gemeinsame Agrarmarkt. Texte mit Kommentar, 11. Jg. (1983), Fortsetzungswerk in Loseblattform, Baden-Baden: Nomos.

Kommission der EG (Hrsg.), Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft. Bericht 1983 (Im Zusammenhang mit dem „Siebzehnten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften" veröffentlichter Bericht), Brüssel/Luxemburg 1984.

Kommission der EG, Anpassungen der gemeinsamen Agrarpolitik (Mitteilung der Kommission an den Rat vom 29. Juli 1983), Bulletin der EG, Beilage 4/83.

Manegold, Dirk, Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik 1983, in: Agrarwirtschaft, Hannover 1983, H. 12, S. 375–389.

Petersen, Volker, Agrarpolitik und EG-Haushalt, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 278, Münster-Hiltrup 1983.

Schmitt, Günther u. Stefan Tangermann, Die zukünftige Rolle der Agrarpreispolitik der EG, Göttinger Schriften zur Agrarökonomie, H. 56, Göttingen 1983.

Wissenschaftlicher Beirat zum Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Bestandsgrößenprobleme/Milchmarktpolitik, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 286, Münster-Hiltrup 1983.