Agrar- und Fischereipolitik

WINFRIED VON URFF

Agrarpolitik

Überblick

Das Jahr 1989 war im Bereich der Agrarpolitik nicht durch herausragende Ereignisse geprägt. Die in den vorangegangenen Jahren eingeleitete Reformpolitik wurde gegen zunehmenden Widerstand der Landwirte fortgesetzt. Wie stark dieser Widerstand war, geht aus der Länge der Preisverhandlungen hervor, die nicht rechtzeitig zu Beginn der neuen Wirtschaftsjahre abgeschlossen werden konnten, obwohl die Vorschläge der Kommission eigentlich keine gravierenden Einschnitte enthielten. Mit um so größerer Zähigkeit wurde von einzelnen Mitgliedern des Ministerrates um marginale Änderungen zum Vorteil ihrer nationalen Landwirtschaft gekämpft. Stärker in den Vordergrund des Interesses rückte demgegenüber die Einbindung der EG in die Weltagrarmärkte. Dies geschah vor dem Hintergrund der GATT-Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde. An sich hätte bereits zur Halbzeitkonferenz, die im Dezember 1988 in Montreal stattfand, eine Einigung erfolgen sollen. Nachdem dies nicht möglich war, konnte erst nach weiteren Verhandlungen im April 1989 auf einer zu diesem Zweck einberufenen Ministerkonferenz in Genf ein Kompromiß verabschiedet werden.

Markt- und preispolitische Beschlüsse

Die Kommission leitete am 11. Januar ihre Vorschläge zur Markt- und Preispolitik dem Rat zu[1]. Da durch die 1988 beschlossenen Stabilisatoren für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen[2] eine Fortsetzung der restriktiven Preispolitik vorprogrammiert war, liefen die Vorschläge der Kommission im wesentlichen auf die Anwendung dieser Stabilisatoren unter Beibehaltung eines nominal unveränderten Ausgangsniveaus der in ECU definierten Marktordnungspreise sowie auf eine Reihe flankierender Maßnahmen hinaus, durch die eine weitere Senkung der den Landwirten tatsächlich gezahlten Preise erreicht werden sollte. Dagegen gab es Widerstand im Rat[3], und auch das Europäische Parlament sprach sich für eine Entschärfung der Kommissionsvorschläge aus[4]. Erst nach mehreren zähen Verhandlungsrunden, die eine Verlängerung der Wirtschaftsjahre für Milch und Rindfleisch notwendig machten, gelang dem Rat am 22. April eine Einigung[5].

Bei Getreide war im Vorjahr mit einer Ernte von 163,8 Mio. t die mit 160 Mio. t festgelegte Garantieschwelle überschritten worden, was über die Stabilisatorenregelung für 1989/90 eine Senkung der Interventions- und Richtpreise um 3% auslöste. Die Kommission hatte außerdem noch vorgeschlagen, die Zuschläge für Qualitätsweizen und Brotroggen um 3% zu vermindern, den Interventionspreis für Hartweizen unter gleichzeitiger Erhöhung der für dieses Produkt gewährten Beihilfe zu senken, den Interventionszeitraum von 8 auf 7 Monate und die Zahl der monatlichen Zuschläge von 7 auf 6 zu kürzen und die Höhe dieser Zuschläge um 25% zu senken. Tatsächlich wurde der Interventionszeitraum um einen Monat gekürzt, die Zahl der monatlichen Zuschläge beibehalten, ihre Höhe jedoch um 12,5% gekürzt[6]. Bei Zucker hatte die Kommission eine Preissenkung um 5% vorgeschlagen, konnte sich damit jedoch nicht durchsetzen: Der Ministerrat einigte sich auf 2%. Für Ölsaaten und Eiweißpflanzen lief der Vorschlag der Kommission auf eine Beibehaltung des bisherigen Ausgangsniveaus unter Anwendung der Stabilisatorenregelung hinaus. Für Raps brachte dies, da die Garantieschwelle weniger stark überschritten wurde als im Vorjahr, eine Erhöhung des Erzeugerpreises um etwa 5%[7].

Bei Milch folgte der Ministerrat den Vorschlägen der Kommission. Er beschloß eine Senkung des Interventionspreises für Butter von 2%, die aufgrund der Marktlage jedoch zunächst ohne Auswirkung blieb. Wichtiger für die Erzeuger war der Abbau der vor der Garantiemengenregelung eingeführten Mitverantwortungsabgabe, die durch diese Regelung ihre Berechtigung weitgehend verloren hatte. Ab 1. 4. 1989 wurden alle Betriebe in benachteiligten Gebieten (vorher nur in den Berggebieten) von der Mitverantwortungsabgabe befreit, in den übrigen Gebieten wird sie noch in Höhe von 1,5% erhoben (vorher 2,0%), von Kleinerzeugern mit nicht mehr als 60.000 kg Referenzmenge nur in Höhe von 1,0% (vorher 2,0%)[8]. Auf dem Rindfleischmarkt wurden nach den Beschlüssen vom 2. März 1989 zur Lockerung der Intervention[9], keine weiteren Entscheidungen getroffen.

Die Kommission beziffert die aus den Preisbeschlüssen resultierende durchschnittliche Veränderung der in ECU ausgedrückten Interventionspreise für die Gesamtheit der Gemeinschaft mit -0,1%[10]. Bei diesem Ergebnis wurden jedoch die durch die Stabilisatoren ausgelösten Preisänderungen nicht berücksichtigt. Ohnehin wird eine solche Rechnung laufend fragwürdiger, weil sie der Tatsache nicht Rechnung trägt, daß beim Ankauf vieler Produkte nicht mehr der volle Interventionspreis gezahlt wird, und weil Mitverantwortungsabgaben unberücksichtigt bleiben.

Nach der Getreideernte 1989 löste die Stabilisatorenregelung erhebliche Unruhe aus. Bereits im Oktober, d. h. noch vor Beginn der Maisernte, wurde die Erntemenge von der Kommission mit 160,5 Mio. t offiziell festgestellt[11], um dem im Vorjahr erhobenen Vorwurf zu entgehen, die Landwirte im Hinblick auf die Herbstbestellung zu lange über die Preise des folgenden Jahres im ungewissen zu lassen[12]. Dies wiederum löste den Vorwurf aus, die Kommission hätte die

Erntemenge willkürlich festgesetzt und die geringfügige Überschreitung der Garantiemenge um 0,3% rechtfertige keineswegs die dadurch ausgelöste Senkung des Interventionspreises für das folgende Wirtschaftsjahr um 3%[13]. Spätere Ernteschätzungen bestätigten, daß die ursprüngliche Feststellung eher an der unteren Grenze lag. Zusammen mit der Erntefeststellung entschied sich die Kommission aufgrund eines Beschlusses des Ministerrates dazu, auf die Erhebung der Zusatzabgabe für das Wirtschaftsjahr 1989/90 wegen Geringfügigkeit zu verzichten. Für das Wirtschaftsjahr 1988/89 war die vorläufige Zusatzabgabe mit 3% erhoben worden; da jedoch die Garantiemenge nur um 1,6% überschritten worden war, mußte eine anteilige Rückerstattung erfolgen[14].

Agri-monetäre Maßnahmen

Aufgrund der Beschlüsse von 1987 war der positive deutsche Währungsausgleich mit Beginn des Wirtschaftsjahres 88/89 zum Erliegen gekommen. Nach wie vor gab es jedoch Abweichungen zwischen den "korrigierten" Leitkursen und den bei der Umrechnung von ECU in DM für die Marktordnungspreise landwirtschaftlicher Erzeugnisse tatsächlich angewandten Kursen ("grüne Paritäten"), die nicht durch einen Währungsausgleich, d. h. eine Belastung bei der Einfuhr und eine Erstattung bei der Ausfuhr, ausgeglichen wurden. Diese Währungsabstände betrugen im Sektor Milch +1,877%, für Getreide +1,386% und für alle übrigen Produkte +0,846%[15].

Die Kommission hatte vorgeschlagen, die relative Stabilität der Wechselkurse im Rahmen des EWS zu nutzen, um in der Bundesrepublik und in den Niederlanden die noch bestehenden restlichen Währungsabstände aufzuheben, stieß damit jedoch bei der Bundesrepublik auf erbitterten Widerstand. Nach zähen Verhandlungen einigte sich der Rat darauf, für die Bundesrepublik den Währungsabstand für tierische Produkte auf 0,4% zu reduzieren, was für den Milchsektor eine Senkung der Marktordnungspreise in DM um knapp 1,5% brachte, für die übrigen tierischen Produkte eine Senkung um rd. 0,4%. Für die Niederlande blieb nur noch bei Getreide ein geringfügiger Währungsabstand von 0,873% erhalten[16].

Einfacher war demgegenüber der Abbau der negativen Währungsausgleichsbeträge in den Schwachwährungsländern, da dieser den dortigen Landwirten Preiserhöhungen in nationaler Währung bringt. So wurde in Griechenland der negative Währungsausgleich um 16,5 Prozentpunkte gekürzt, wonach für Milch und Rindfleisch noch ein Währungsausgleich von -21,4% verblieb, für Wein, Eier und Geflügel von -3,5% und für Getreide und Zucker von -7%. Kürzungen des negativen Währungsausgleichs fanden außerdem im Vereinigten Königreich in einer Spanne von 0,42% bis 4,05% statt, so daß dort zum Jahresende der tatsächlich angewandte Währungsausgleich für die Mehrzahl der pflanzlichen Erzeugnisse bei -12,3% lag, für Milch bei -11,4%, für Rindfleisch bei -7,8%, Geflügel bei -8,8% und Schweinefleisch bei -4,3%. In Spanien blieb der Wäh-

rungsausgleich mit +3,6% für die meisten tierischen Erzeugnisse und +2,7% für die meisten pflanzlichen Erzeugnisse erhalten, in Italien wurden noch bestehende geringe Währungsausgleichsbeträge abgebaut, entstanden jedoch in der Größenordnung von -1,0% bis -1,5% wieder neu durch die am 5. 1. 1990 erfolgte Abwertung der Lira. In Portugal wurde der Währungsausgleich bis auf den Satz von -1,8% für Zucker vollständig abgebaut. In allen übrigen Ländern wurde bereits zu Beginn des Jahres 1989 kein Währungsausgleich mehr angewandt.

Auf den unterschiedlichen Abbau des Währungsausgleichs ist es zurückzuführen, daß sich die Marktordnungspreise in Landeswährung nach den Berechnungen der Kommission ohne Berücksichtigung der von der Stabilisatorenregelung ausgehenden Änderungen im Durchschnitt um 1,2% erhöhten. Dabei schwanken die Änderungen zwischen -0,8% in der Bundesrepublik und +14,1% in Griechenland. Real dürften die Preise im Durchschnitt der Gemeinschaft bei dieser Rechnung um 3% gesunken sein. Die Spannbreite zwischen den einzelnen Länder verengt sich bei einer realen Betrachtung auf den Bereich -0,9% (Griechenland) und -5,8% (Spanien)[17]. Ein systematischer Zusammenhang zwischen Starkwährungs- und Schwachwährungsländern ist nicht zu erkennen. Auf keinen Fall stützt die reale Betrachtung die These, daß über den Abbau des Währungsausgleichs die Schwachwährungsländer grundsätzlich begünstigt und die Starkwährungsländer benachteiligt werden.

Sozio-strukturelle Maßnahmen

Im Rahmen der Agrarstrukturpolitik spielte die Umsetzung der im Vorjahr beschlossenen Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft eine wichtige Rolle[18], nach der die strukturpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft auf Regionen und Gebiete mit den größten Schwierigkeiten sowie auf prioritäre Interventionsbereiche konzentriert werden sollen. In diesem Zusammenhang wurden sechs Ziele herausgestellt: (1) Entwicklung und Strukturanpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand, (2) Umstellung der Regionen, die vom industriellen Niedergang schwer betroffen sind, (3) Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, (4) berufliche Eingliederung der Jugendlichen, (5a) beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen, (5b) Entwicklung des ländlichen Raumes. Für den Zeitraum zwischen 1987 und 1993 wurde eine schrittweise Verdoppelung der Verpflichtungsermächtigungen der drei Strukturfonds von jährlich rund 7 Mrd. ECU (in Preisen von 1988) auf 14 Mrd. ECU vorgesehen. Während der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung mit 80% der ihm zur Verfügung stehenden Mittel zur Verwirklichung von Ziel 1 beitragen soll, mit 15% zu Ziel 2 und mit 5% zu Ziel 5b, soll der Europäische Sozialfonds vor allem zur Verwirklichung der Ziele 2, 3 und 4 beitragen, die Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft der Verwirklichung der Ziele 5a und 5b dienen und darüber hinaus noch einen Beitrag zur Verwirklichung von Ziel 1 leisten[19].

In den für Ziel 1 abgegrenzten Regionen, die weite Teile Spaniens und Italiens umfassen, daneben das Gesamtgebiet Griechenlands, Irlands und Portugals, soll aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL vor allem die Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, die Umstellung, Diversifizierung und Verringerung der landwirtschaftlichen Erzeugung sowie die Verbesserung der für die Landwirtschaft notwendigen Infrastruktur gefördert werden. Zu Ziel 5a, eine nicht an bestimmte Regionen gebundene Querschnittsaufgabe, gehören alle zur Marktpolitik flankierenden Maßnahmen, vor allem solche, die auf eine Verringerung des Produktionspotentials ausgerichtet sind, sowie Maßnahmen, die im Rahmen der Effizienzverordnung durchgeführt werden. Für Ziel 5b wurden im Mai die Fördergebiete festgelegt. Sie umfassen in Frankreich 10,1% der Fläche, in der Bundesrepublik 4,7%, in Italien 5,0%, in allen anderen Ländern dagegen nur geringe Flächenanteile. Für die einzelnen Gebiete sollen mehrjährige "operationelle Programme" aufgestellt werden.

Am 23. Oktober stimmte der Rat einem Vorschlag der Kommission auf Ausweitung der benachteiligten Gebiete zu, durch den der Anteil der benachteiligten Gebiete in der Gemeinschaft von 52,0% auf 53,6% erweitert wurde. In der Bundesrepublik nahm die benachteiligte Fläche um 319 900 ha auf 6,348 Mio. ha zu, womit sich ihr Anteil von 50,9% auf 53,6% erhöhte. In Frankreich betraf die Ausweitung 1,585 Mio. ha, was einem Anstieg des Flächenanteils von 40,0% auf 45,1% entsprach. Geringfügige Erweiterungen wurden in Griechenland und Spanien vorgenommen, in denen die Flächenanteile auf 78,2% und 53,0% stiegen[20]. Damit haben innerhalb der gemeinsamen Agrarpolitik direkt einkommenswirksame Ausgleichszahlungen erneut an Bedeutung gewonnen.

Flächenstillegung und Extensivierung

Während das im Vorjahr beschlossene Extensivierungsprogramm erst 1989 in nationale Bestimmungen umgesetzt wurde und danach langsam anlief, so daß zum Jahresende nur wenige Anträge vorlagen, begann das Flächenstillegungsprogramm stärker zu greifen. Hatte es Ende 1988 noch so ausgesehen, als ob nur die Bundesrepublik an einer erfolgreichen Durchführung interessiert sei, so trat bereits im Frühjahr 1989 dadurch eine Änderung ein, daß Italien im Vergleich zu seinen ursprünglichen Absichten[21] deutlich höhere Prämien anbot, nämlich 380 ECU/ha (897 DM) in Berggebieten und Hügelgebieten benachteiligter Zonen, 400 ECU/ha (944 DM) in den übrigen Berggebieten, 550 ECU/ha (1 299 DM) in der Po-Ebene und 440 ECU/ha (1 039 DM) im übrigen Flachland. Dies führte dazu, daß bereits Ende März über 150 000 ha zur Stillegung angemeldet worden waren, davon 70% im Mezzogiorno[22]. Nicht zuletzt auf deutsches Drängen beschloß der Rat Ende September, rückwirkend zum 1. Juli den Finanzierungsbeitrag der Gemeinschaft zu erhöhen, und zwar auf 60% bis zu einer Hektarprämie von 300 ECU und auf 25% für den Bereich zwischen 300 und 600

ECU. Bei Ausschöpfung des Maximalsatzes erhöhte sich damit der Gemeinschaftsanteil von 30% auf 42,5%[23].

Auch Frankreich gab Anfang November seine bisherige Zurückhaltung auf und bot den Landwirten attraktivere Prämien an. Nach der neuen Regelung wurden die Departements je nach dem dort erzielten landwirtschaftlichen Durchschnittseinkommen in vier Kategorien eingeteilt. In der Kategorie I bewegen sich die Prämiensätze nunmehr zwischen 1.250 F/ha (369 DM) und 2.125 F/ha (627 DM), in der Kategorie IV zwischen 2.250 F/ha (663 DM) und 3.250 F/ha (958 DM).

Nach den von den Mitgliedstaaten der Kommission bis Mitte Juni übermittelten Informationen wurden für das Wirtschaftsjahr 1988/89 rd. 430.000 ha zur Stillegung angemeldet, davon 165.000 ha in der Bundesrepublik und 156.000 ha in Italien. Bis Dezember erhöhte sich die Gesamtfläche, obwohl vier Mitgliedstaaten, darunter Italien, noch keine neuen Meldungen gemacht hatten, auf 548.000 ha, wovon 225.000 ha auf die Bundesrepublik entfielen. Als weiteres Mitgliedsland, in dem die Flächenstillegung zu wirken begann, war das Vereinigte Königreich mit 111.000 ha hinzugekommen[24].

Nachwachsende Rohstoffe

Bereits auf dem Brüsseler Sondergipfel im Februar 1988 war die Kommission vom Europäischen Rat aufgefordert worden, Vorschläge zur Förderung der Verwendung landwirtschaftlicher Rohstoffe im Nicht-Nahrungsmittelbereich zu entwickeln. Dieser Forderung kam sie im Dezember 1989 durch Übermittlung eines Berichtes an den Rat nach[25]. Demzufolge ist die Agrarproduktion für Nicht-Nahrungsmittelzwecke mit einem Flächenanteil von weniger als 1% gegenwärtig noch recht gering. Der Bericht geht auf die bisherige Förderung im Bereich Forschung und Entwicklung sowie durch Demonstrationsvorhaben ein und betont, daß im Rahmen der Neuausrichtung der Strukturfonds die Umstellung der Produktion auf den Nicht-Nahrungsmittelbereich als Maßnahme zu den Zielen 1 (Entwicklung rückständiger Regionen) und 5b (Entwicklung des ländlichen Raumes) ausdrücklich genannt wird. Von größerer Bedeutung dürften unter den derzeitigen Maßnahmen Beihilferegelungen sein, die z. B. Tabak, Baumwolle, Kasein, Flachs und Hanf für die verarbeitende Industrie konkurrenzfähig machen.

Im Rahmen konzeptioneller Überlegungen unterscheidet die Kommission drei denkbare Ansätze: (1) die Beschleunigung der technischen Entwicklung, um möglichst bald Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, (2) die zeitweilige Gewährung von Erzeugungs- oder Verarbeitungsbeihilfen, um die kommerzielle Einführung eines neuen Produktes oder Verfahrens zu erleichtern, und (3) die dauerhafte Gewährung von Erzeugungs- oder Verarbeitungsbeihilfen für nicht-wettbewerbsfähige Produkte und Verfahren. Dem dritten Ansatz wird eine deutliche Absage erteilt und dem ersten Ansatz Priorität eingeräumt. Konkrete Maßnahmen zur

Förderung der technischen Entwicklung und zur Durchführung von Pilotvorhaben sollen in Kürze vorgelegt werden.

Als ersten Schritt schlägt die Kommission vor, das Flächenstillegungsprogramm so zu erweitern, daß Landwirte, die an diesem Programm teilnehmen und statt 20% mindestens 30% ihrer Ackerfläche in das Programm einbringen, auf maximal der Hälfte der Stillegungsfläche Getreide für Nicht-Nahrungszwecke anbauen dürfen. Sie erhalten dafür neben der Verwertung dieses Getreides eine Beihilfe, die um 30% niedriger ist als bei Brache. An der Finanzierung dieser Maßnahme soll sich die Gemeinschaft im gleichen Verhältnis beteiligen wie bei der Flächenstillegung.

Finanzierung

Einsparungen der Garantieausgaben im Haushalt 1988, die sich bereits vor einem Jahr abgezeichnet hatten, wurden durch den von der Kommission im Oktober vorgelegten EAGFL-Finanzbericht bestätigt: mit 27,69 Mrd. ECU lagen sie um knapp 4% unter den Erwartungen[26]. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, daß sich durch Wertberichtigungen und Sonderaktionen für den Absatz der Buchwert der Lagerbestände halbierte. Hatte er zum 30. 9. 1987 noch 10,58 Mrd. ECU betragen, so waren es am 30. 9. 1988 nur noch 4,66 Mrd. ECU.

Im Haushalt 1989 wurden für die die Landwirtschaft betreffenden Ausgaben der Abteilung Garantie einschließlich der Beteiligung der Gemeinschaft an der Flächenstillegung 26,76 Mrd. ECU veranschlagt. Hinzu kamen 37 Mio. ECU für die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse und 1,45 Mrd. ECU für die Wertberichtigung der Lagerbestände und für Sonderaktionen zum Butterabsatz[27]. Zwischen 16. 10. 1988 und 15. 10. 1989 betrugen die Überweisungen der Abteilung Garantie an die Mitgliedstaaten 24,41 Mrd. ECU und lagen damit um 1,24 Mrd. ECU unter den Ansätzen. Der Betrag von 28,62 Mrd. ECU, der sich für 1989 aus der Agrarleitlinie ergeben hätte, dürfte durch die tatsächlichen Ausgaben weit unterschritten worden sein.

Im Haushaltsvorentwurf 1990 sind für die Finanzierung der Agrarmarktordnungen 26,82 Mrd. ECU vorgesehen. Dieser Betrag liegt wiederum beträchtlich unter dem Betrag von 30,63 Mrd. ECU, der sich aus der Agrarleitlinie ergibt. Unter Berücksichtigung der Beteiligung der Gemeinschaft an der Flächenstillegung (70 Mio.ECU) und der Wertberichtigung der Bestände sowie Sonderaktionen für den Butterabsatz (1,47 Mrd. ECU) ergibt sich ein Ausgabensoll für die Abteilung Garantie des EAGFL von insgesamt 28,36 Mrd. ECU. Für die Abteilung Ausrichtung sind 1,75 Mrd. ECU vorgesehen, für den EAGFL insgesamt somit 30,11 Mrd. ECU. Gemessen am Gesamthaushalt der Gemeinschaft in Höhe von 46,85 Mrd. ECU werden die geplanten Agrarausgaben somit einen Anteil von 64,3% erreichen[29].

Vorläufige Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT

In formaler Hinsicht ist der Agrarhandel zwar vollständig in das GATT integriert, tatsächlich wird er aber mehr durch Ausnahmen als durch die Regel bestimmt[30]. Mit enger werdenden Absatzmöglichkeiten auf dem Weltmarkt kam es zu einem zunehmenden Subventionswettlauf zwischen der EG und den USA. Da sich die USA durch die EG mehr und mehr von angestammten Absatzmärkten verdrängt fühlten, drängten sie auf eine substantielle Einbeziehung des Agrarhandels in die Uruguay-Runde. Sie wurden dabei vor allem von Ländern mit agrarischen Exportinteressen unterstützt, die ihrerseits keine Möglichkeit sahen, an diesem Subventionswettlauf teilzunehmen[31]. Die Erklärung der Ministerkonferenz von Punta del Este, mit der die Uruguay-Runde 1986 eröffnet wurde, enthielt daher ein klares Bekenntnis zu der Absicht, Handelsbeschränkungen und -verzerrungen im Agrarbereich abzubauen[32].

In den darauf einsetzenden Verhandlungen war von den USA der Vorschlag gemacht worden, innerhalb von 10 Jahren den Handel völlig zu liberalisieren, tarifäre und nicht-tarifäre Importrestriktionen vollständig abzubauen und auf die Gewährung von Subventionen zu verzichten (Null-Option). In etwas weniger radikaler Form wurde auch von der Cairns-Gruppe ein Abbau aller tarifären und nicht-tarifären Handelsbeschränkungen sowie ein weitgehender Verzicht auf Subventionen gefordert. Nach den Vorstellungen der EG sollten zunächst internationale Vereinbarungen für eine koordinierte Verringerung des Marktungleichgewichts angestrebt und erst nach Rückführung der Überschußmengen eine international vereinbarte Verringerung des Stützungsniveaus und eine Neugestaltung des Außenschutzes in Angriff genommen werden. Die Präferenz der EG-Erzeuger gegenüber Drittländern stand für die EG nicht zur Disposition. Eine weitere von ihr vertretene Forderung war die nach "Wiederherstellung eines ausgewogenen Schutzes bei der Einfuhr" (Rebalancing), d. h. die Einbeziehung von Getreidesubstituten, Ölsaaten und Eiweißfuttermitteln in den Außenschutz[33].

Der Kompromiß, der nicht mehr rechtzeitig zur Halbzeitkonferenz von Montreal, die vom 5. bis 7. Dezember 1988 stattfand, sondern erst am 8. April 1989 auf einer Sondersitzung in Genf gefunden werden konnte, enthält langfristige Zielvorstellungen und die Wege dorthin sowie kurzfristig wirksame Maßnahmen. Als langfristiges Ziel wird eine substantielle und progressive Verringerung (nicht ein völliger Abbau) des landwirtschaftlichen Stützungs- und Protektionsniveaus innerhalb einer noch zu vereinbarenden Zeit genannt. Damit sollen Restriktionen, die zu einer Verzerrung der Agrarmärkte führen, korrigiert und die Entstehung neuer Restriktionen verhindert werden. Der EG wurde insoweit entgegengekommen, als Maßnahmen, die seit der Deklaration von Punta del Este zum Abbau des Protektionsniveaus und zur Begrenzung der Produktion ergriffen wurden, auf den zu vereinbarenden Abbau angerechnet werden sollen. Dem weitergehenden Wunsch der EG, alle seit 1984 ergriffenen Maßnahmen einzubeziehen, wurde nicht entsprochen.[31] Der Genfer Kompromiß zeichnet sich da-

durch aus, daß Höhe und Rhythmus des Abbaus des – nach einem einheitlichen Maßstab zu messenden – Stützungsniveaus einer Vereinbarung im GATT unterworfen werden sollen, während es den Mitgliedstaaten vorbehalten bleibt, über die Art der von ihnen eingesetzten Instrumente zu entscheiden. Alle Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, bis Ende 1989 ihre Vorstellungen vorzulegen. Bis Ende 1990 sollen sich die Teilnehmer auf das langfristige Reformprogramm, den Zeithorizont für seine Implementierung und den Maßstab zur Messung des Stützungsniveaus einigen. Danach sollen die nationalen Regierungen ihre Durchführungspläne notifizieren. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich, bis zum Abschluß der Verhandlungen das gegenwärtige Stützungs- und Protektionsniveau nicht zu erhöhen. Weiterhin einigten sie sich auf eine Absichtserklärung, das Stützungs- und Protektionsniveau bereits für 1990 zu reduzieren[35].

Zur allgemeinen Überraschung schlugen die USA im Juli vor, alle nichttarifären Einfuhrbeschränkungen in Zölle umzuwandeln (Tarifizierung)[36]. In einem im Oktober vorgelegten Entwurf erweiterten sie diesen Vorschlag dahingehend, die so ermittelten Zollsätze zunächst zu binden und dann einem vereinbarten Abbau zu unterwerfen[37]. Die EG lehnte diesen Vorschlag vehement ab, da er auf eine Aufhebung des Prinzips der gemeinsamen Agrarmarktordnungen hinauslief, und im übrigen Länder, die, wie die USA, ihrer Landwirtschaft über produktionsgebundene Ausgleichszahlungen (Deficiency Payments) Einkommen zuführen, begünstigt[38]. Im Zuge der daraufhin einsetzenden, noch andauernden Auseinandersetzungen bestanden die USA weitgehend auf ihrer Forderung und erklärten ihrerseits die von der EG erhobene Forderung nach Ausdehnung des Außenschutzes, auf Getreidesubstitute, Ölsaaten und Eiweißfuttermittel (Rebalancing) als unannehmbar[39].

Fischereipolitik

Im Bereich der Fischereipolitik gab es 1989 keine herausragenden Ereignisse. Über die Gesamtfangmengen und deren Aufteilung für 1989 hatte sich der Ministerrat bereits am 21. 12. 1988 geeinigt[40]. Aus Erhaltungsgründen mußten bei einigen Beständen die Fangmengen gesenkt werden[41]. Eine der wichtigsten Tätigkeiten der Gemeinschaft bestand wie in den vorangegangenen Jahren darin, das Netz bilateraler Fischereiabkommen mit Drittländern weiterzuentwickeln. So konnte sich die Gemeinschaft mit Schweden auf eine Regelung verständigen, die ihr eine wenn auch eingeschränkte Fortführung der Fischerei im schwedischen Teil der ehemals "Weißen Zone", einem ergiebigen Fanggebiet für Dorsch und Lachs bei Gotland, erlaubt. Mit Grönland wurde ein neues fünfjähriges Fischereiprotokoll abgeschlossen, das am 1. Januar 1990 in Kraft trat, worin die Kabeljau-Quote der EG erheblich heraufgesetzt wurde[42]. Ein mit den Vereinigten Staaten bestehendes Fischereiabkommen wurde verlängert[43].

Schutz der Fischbestände und Überwachung der Fischereitätigkeit waren weitere Gegenstände der Fischereipolitik der Gemeinschaft. So erließ der Rat

eine Verordnung[44] zur Umsetzung einer Reihe von Empfehlungen, die im September 1988 von der Internationalen Ostseefischerei-Kommission beschlossen worden waren. Das Europäische Parlament beschäftigte sich im April mit der Überwachung der Fischereitätigkeit und nahm dabei eine Entschließung an, in der die Kommission aufgefordert wird, die Mitgliedstaaten an ihre Verantwortung in Überwachungsfragen zu erinnern und im Falle eindeutiger Nichteinhaltung ihrer Verpflichtungen gegen diese kompromißlos das Verfahren des Art. 169 EWG-Vertrag einzuleiten[45].

Ausblick

Die Gemeinschaft hat 1989 trotz aller Proteste die in den letzten Jahren eingeleitete Reform der gemeinsamen Agrarpolitik konsequent fortgesetzt. Dabei kam ihr die Tatsache zu Hilfe, daß infolge der marktbedingten Erholung der von den Preisbeschlüssen nur mäßig beeinflußten Preise für Schweinefleisch, Erzeugnisse der Geflügelwirtschaft und zum Teil auch Rindfleisch sowie durch eine gute Ernte die landwirtschaftlichen Einkommen gegenüber dem Vorjahr EG-weit nominal um 13,4% und real um 7,7% stiegen[46]. Der Gemeinschaft kam außerdem ein Anziehen der Weltmarktpreise für wichtige Agrarerzeugnisse zugute, der durch einen leicht anziehenden Außenwert des Dollars gegenüber der ECU verstärkt wurde, sowie die dadurch möglich gewordenen Kürzungen der Exporterstattungen, die - zusammen mit den verschärften Restriktionen der Milch-Garantiemengenregelung - die Einsparungen bei den Marktordnungskosten erklären.

Es wäre jedoch verfehlt, aus der so entstandenen Atempause bereits auf eine Lösung der grundlegenden Probleme schließen zu wollen. Dies wird u. a. aus Projektionen deutlich, die die Kommission in ihrem letzten Bericht über die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft veröffentlicht hat[47]. Sie lassen erkennen, daß selbst bei einem Rückgang der Anbauflächen um 1,5 bis 2,5 Mio. ha die Getreideproduktion der Gemeinschaft allein aufgrund eines ungebrochenen Anstiegs der Durchschnittserträge bis 1995/96 auf 170 bis 175 Mio. t ansteigen wird. In der Getreideverwendung rechnet die Kommission mit einem Rückgang von 135 Mio. t auf 130 Mio. t, womit die Exportüberschüsse der Gemeinschaft auf 40 bis 45 Mio. t steigen würden.

Angesichts des zunehmenden Drucks, der in der laufenden Uruguay-Runde von den traditionellen Agrarexportländern auf die Gemeinschaft ausgeübt wird, ist es unwahrscheinlich, daß man es der Gemeinschaft zugestehen wird, ihre Inlandsproduktion unabhängig von der Weltmarktentwicklung in einem solchen Ausmaß zu steigern und die dabei anfallenden Überschüsse mit Erstattungen auf dem Weltmarkt abzusetzen und gleichzeitig die bisher zollfrei oder zu niedrigen, im GATT konsolidierten Zöllen eingeführten Ölsaaten, Getreidesubstitute und Eiweißfuttermittel einer Einfuhrbelastung zu unterwerfen. Welche Lösung im Rahmen der laufenden GATT-Verhandlungen der Uruguay-Runde gefunden

werden wird, ist noch weitgehend offen. Keine wird es der Gemeinschaft ersparen, ihre restriktive Preispolitik fortzusetzen, und – soweit dies auf mittlere Frist noch nicht zu einer Verminderung der Produktionsmengen führt – flankierend dazu verstärkt Maßnahmen zu ergreifen, die auf eine direkte Mengenbeschränkung abzielen. An die Stelle einer Einkommenspolitik über den Preis werden zunehmend direkte einkommenswirksame Maßnahmen treten müssen.

Anmerkungen

1 Vgl. Agra-Europe 4/89, Europa-Nachrichten, S. 5–10.
2 Vgl. von Urff, Winfried: Agrar- und Fischereipolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, S. 87–98.
3 Vgl. Agra-Europe 8/89, Europa-Nachrichten, S. 1–3.
4 Vgl. Agra-Europe 16/89, Europa-Nachrichten, S. 9–11.
5 Vgl. Agra-Europe 17/89, Europa-Nachrichten, S. 9–15.
6 Vgl. Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1989, in: Agrarwirtschaft 12 (1989), S. 357–376, hier: S. 362.
7 Vgl. Agra-Europe 36/89, Europa-Nachrichten, S. 1.
8 Vgl. Agrarbericht 1990, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, S. 88.
9 Vgl. von Urff, a. a. O., S. 88.
10 Vgl. Kommission der EG: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1989 (im Zusammenhang mit dem "XXIII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften" veröffentlicher Bericht). Brüssel/Luxemburg 1990.
11 Vgl. Agra-Europe 43/89, Europa-Nachrichten, S. 11/12.
12 Vgl. Manegold, a. a. O., S. 359.
13 Vgl. Agra-Europe 46/89, Europa-Nachrichten, S. 13/14.
14 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 94.
15 Vgl. ebd., S. 84.
16 Kommission der EG: Die Lage ..., a. a. O., S. 14.
17 Ebd., S. 15.
18 VO (EWG) Nr. 2052/88 des Rates vom 24. 06. 1988, Abl. Nr. L 185/10.
19 Vgl. Kommission der EG: Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft. Brüssel/Luxemburg 1989. S. auch Seidel, Bernhard: Sozial- und Regionalpolitik, in diesem Band.
20 Vgl. Agra-Europe 44/89, Europa-Nachrichten, S. 17/18.
21 Vgl. von Urff, a. a. O., S. 91/92.
22 Vgl. Agra-Europe 28/89, Europa-Nachrichten, S. 7/8.
23 Vgl. Agra-Europe 40/89, Europa-Nachrichten, S. 13/14.
24 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 159.
25 Vgl. Agra-Europe 52/89, Sonderbeilage.
26 Vgl. Agra-Europe 41/89, Europa-Nachrichten, S. 1–3.
27 Kommission der EG: Die Lage ..., a. a. O., S. 103.
28 Vgl. Agra-Europe 52/89, Europa-Nachrichten, S. 15/16.
29 Vgl. Kommission der EG: Die Lage ..., a. a. O., T/84.
30 Vgl. Hartwig, Bettina und Stefan Tangermann: Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde, in: Agrarwirtschaft 3 (1987), S. 69–80.
31 Dies waren die in der sogenannten Cairns-Gruppe zusammengeschlossenen Länder: Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Indonesien, Kanada, Kolumbien, Neuseeland, Philippinen, Thailand, Ungarn und Uruguay.
32 Vgl. Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1986, in: Agrarwirtschaft 12 (1986), S. 365–386, hier S. 382 ff.
33 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Aktuelle Fragen der Ordnung des internationalen Agrarhandels, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 362, Münster-Hiltrup 1988.
34 Framework Agreement Adopted April 8, 1989.
35 Ebd.; außerdem Manegold, 1989, a. a. O., S. 372 ff.

36 Vgl. Agra-Europe 30/89, Europa-Nachrichten, S. 3.
37 Vgl. Agra-Europe 44/89, Europa-Nachrichten, S. 9–11.
38 Vgl. Agra-Europe 45/89, Europa-Nachrichten, S. 7,; Agra-Europe 46/89, Europa-Nachrichten, S. 10/11.
39 Vgl. Agra-Europe 1/2/90, Europa-Nachrichten, S. 1.
40 VO (EWG) Nr. 4194/88, ABl. L 369 v. 31. 12. 1988.
41 Vgl. Agrarbericht, a. a. O., S. 127.
42 Vgl. ebd., a. a. O., S. 127.
43 Vgl. Bulletin der EG 2 (1989), S. 42.
44 VO (EWG) Nr. 887/89, ABl. L 94 v. 7. 4. 1989.
45 Bulletin der EG 4 (1989), S. 63.
46 Agrarbericht, a. a. O., S. 93.
47 Kommission der EG: Die Lage . . ., a. a. O., S. 85–88.

Weiterführende Literatur

Agrarbericht 1990, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung.

Hartwig, Bettina und Stefan Tangermann: Die Stellung des Agrarhandels im GATT am Beginn der Uruguay-Runde, in: Agrarwirtschaft 3 (1987), S. 69–80.

Kommission der EG: Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft. Brüssel/Luxemburg 1989.

Kommission der EG: Die Lage der Landwirtschaft in der Gemeinschaft, Bericht 1989 (im Zusammenhang mit dem "XXIII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften" veröffentlicher Bericht). Brüssel/Luxemburg 1990.

Manegold, Dirk: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1989, in: Agrarwirtschaft 12 (1989), S. 357–376.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Aktuelle Fragen der Ordnung des internationalen Agrarhandels, Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 362. Münster-Hiltrup 1988.