

Guth, Eckart

**Article — Digitized Version**

## Gibt es wirklich keine Alternative? EG-Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Guth, Eckart (1985) : Gibt es wirklich keine Alternative? EG-Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 65, Iss. 2, pp. 92-98

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136012>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Gibt es wirklich keine Alternative?

Eckart Guth, Brüssel

**Sichtbarstes Problem der EG-Agrarpolitik ist die ständig steigende Überschußproduktion als Folge einer marktwidrigen Preispolitik. Mit der Erschöpfung der EG-Finanzmittel tendieren die früheren dirigistischen Eingriffe nun dazu, noch weitaus rigorosere Interventionen nach sich zu ziehen, wie das Beispiel des Milchmarktes zeigt. Gibt es eine Alternative zu dieser dirigistischen Logik?**

In der EG-Agrarpolitik hat sich immer mehr die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Fortsetzung der bisherigen Politik nicht mehr vertretbar und auch nicht mehr möglich ist. Aus diesem Grund hat die EG-Kommission im Jahre 1981 empfohlen, daß die künftigen Beschlüsse über die Gemeinsame Agrarpolitik auf folgenden Leitlinien fußen sollen:

- einer Preispolitik, die sich im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit auf eine Annäherung der Gemeinschaftspreise an die Preise in den wichtigsten konkurrierenden Ländern sowie auf eine Preishierarchie, die für eine ausgewogenere Erzeugung sorgen soll, stützt;
- einer aktiven Ausfuhrpolitik, die den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft Rechnung trägt;
- differenzierten Garantien sowie gemeinschaftlichen Produktionszielen;
- einer aktiven Strukturpolitik, die auf die jeweiligen Schwierigkeiten der landwirtschaftlichen Gebiete zugeschnitten ist;
- der Möglichkeit einer Einkommensstützung bei Erzeugern, für die besondere Voraussetzungen gelten;
- einer verbesserten Qualitätsüberwachung in der Gemeinschaft und einer schärferen Finanzkontrolle durch die Gemeinschaft im Rahmen der Verwaltung der EAGFL-Ausgaben;
- einer strengeren Disziplin bezüglich der einzelstaatlichen Beihilfen zur Verhütung eines Unterlaufens der gemeinschaftlichen Politiken.

Seit dem Stuttgarter Gipfel im Juni 1983 sind Verhandlungen über tiefgreifende Änderungen der EG-

Agrarpolitik im Gange. Die wichtigste politische Zielvorgabe war dabei, daß die Eigenmittel der Gemeinschaft nicht überschritten werden sollten. Prinzipien, die lange Zeit als konstituierende Elemente der EG-Agrarpolitik betrachtet wurden, wie die „Finanzielle Solidarität“ und der „Gemeinsame Agrarmarkt“, haben dabei an Bedeutung verloren und drohen gar, aufgegeben zu werden. In der EG-Agrarpolitik gewinnt immer mehr die Überzeugung Raum, daß die Übernahme des Agrarsektors in den administrativen Würgegriff in Form von Quoten (Wein, Milch, Zucker) und Produktionsschwellen die einzige Möglichkeit darstellt, die Überschüsse in den Griff zu bekommen und so den Fortbestand der EG-Agrarpolitik zu retten. Gibt es wirklich keine Alternative?

Die Gemeinsame Agrarpolitik stand von Anfang an vor der schwierigen Aufgabe, die unvermeidlichen Anpassungsvorgänge des – gemessen an der Zahl der Arbeitskräfte – in allen Mitgliedstaaten schrumpfenden Agrarsektors in wirtschaftlich und sozial tragbare Bahnen zu leiten. Dies wird auch weiterhin eine zentrale Aufgabe der EG-Agrarpolitik sein. Der kopflastige Altersaufbau der landwirtschaftlichen Bevölkerung und die in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor charakteristische Kleinbetriebsstruktur einerseits und die selbst bei Ausnutzung des derzeit bestehenden technischen Fortschritts möglichen Produktionssteigerungen sowie die begrenzten Absatzmöglichkeiten für Agrarprodukte andererseits sind soziale und wirtschaftliche Rahmenbedingungen, die jeden Versuch, den strukturellen Wandlungsprozeß des Agrarsektors zum Stillstand zu bringen, zum Scheitern verurteilen müssen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik hat sich zur Erreichung der in Art. 39 des EWG-Vertrags niedergelegten agrarpolitischen Ziele zunächst im wesentlichen auf die Instrumente der Markt- und Preispolitik gestützt. Erst später und in weit geringerem Umfang wurde diese Politik durch strukturpolitische Maßnahmen erweitert. Parallel dazu wurde die EG-Agrarpolitik in den Mitgliedstaaten

*Dr. Eckart Guth, 40, ist in der Generaldirektion für Außenbeziehungen der EG-Kommission in Brüssel tätig.*

mit sehr unterschiedlich ausgestalteten Mitteln der Beihilfen-, Sozial-, Steuer- und Bildungspolitik ergänzt.

Ausgestattet mit den Instrumenten der Agrarpreispolitik standen die EG-Kommission und der Agrarminister in jedem Frühjahr vor der Aufgabe, das „richtige“ Agrarpreisniveau festzulegen. Kommission und Rat kamen dabei zu den in der Übersicht dargestellten Ergebnissen.

In allen Verhandlungsrunden spielte das Ziel der Sicherung angemessener Einkommen für Landwirte die zentrale politische Rolle. Dabei wurde in Kauf genommen, daß das, was einkommenspolitisch an Preisanhebung erwünscht war, nicht mehr mit den tatsächlichen Angebots- und Nachfragebedingungen auf den wichtigsten Agrarmärkten in Einklang zu bringen war. Das Ergebnis dieser Entscheidungen ist heute ein überhöhtes Agrarpreisniveau, auf das im wesentlichen die hohen strukturellen Überschüsse auf praktisch allen wichtigen Agrarmärkten zurückzuführen sind. Es ist offensichtlich, daß die Rolle des technischen Fortschritts für die Einkommens- und Angebotsentwicklung in der Landwirtschaft unterschätzt bzw. vernachlässigt wurde.

Anhebungsraten der Agrarpreise von 9,7 % (1981/82), 10,4 % (1982/83) und 4,2 % (1983/84) machen deutlich, daß für Kommission und Rat die Kunst der Festsetzung der „richtigen“ Agrarpreise nicht darin bestand, das EG-Agrarpreisniveau nominal zu senken, sondern darin, zu hohe nominale Anhebungsraten zu vermeiden. Dies wird am Beispiel Milch deutlich. In der Agrarpreisrunde 1984/85 war angenommen worden, daß eine Preissenkung um 12 % nötig gewesen wäre, um den gleichen Effekt auf die Produktion wie mit einer Milchkontingentierung zu erzielen. Bei einer Anhebung der durchschnittlichen Agrarpreise in der Zeit von 1981/82 – 1984/85 um 23,7 % muß jedoch umgekehrt auch die Frage gestellt werden, was in diesen Jahren dazu geführt hat, daß der Milchpreis um 12 % zuviel angehoben wurde. Wenn Fehler nicht erkannt werden, bestehen natürlich keine Chancen, in der Zukunft aus ihnen zu lernen. So gab die Horroralternative in Gestalt einer 12%igen Milchpreissenkung den Ausschlag für die Einführung der Milchkontingentierung. Weiter wurde argumentiert, daß nur mit einer Milchquotenregelung die Einhaltung der 1%-MWSt-Grenze in der Gemeinschaftsfinanzierung gesichert werden könnte und nur so die Einkommen in den milcherzeugenden Betrieben

auf dem politisch angestrebten Niveau gehalten werden könnten.

Mittlerweile ist durch die Diskussion um die Finanzierung des Fehlbetrages in den Haushalten 1984 und 1985 und die politische Auseinandersetzung im Zusammenhang mit den Milchquoten vor allem in der Bundesrepublik klargeworden, daß diese Ziele nicht erreicht wurden. Das Beispiel zeigt, daß eine langjährige Fehlentwicklung auch unter Aufbietung eines politischen Kraftaktes nicht von einem Jahr zum anderen korrigiert werden kann. Angesichts des relativ großen Time-lag zwischen politisch festgesetzten Signalen und der Reaktion des Agrarsektors darauf bedarf es in jedem Fall einer mittelfristigen Konzeption. Wenn trotz mittelfristig im wesentlichen unveränderter markt-, budget- und einkommenspolitischer Rahmendaten innerhalb kurzer Zeit jährliche Agrarpreisänderungen von +10,4 % bis -0,6 % beschlossen werden, so deutet dies eher auf eine Stop-and-go-Politik als auf eine agrarpolitische Konzeption hin.

Trotz sich seit einiger Zeit abzeichnender Fehlentwicklungen konnte die Gemeinsame Agrarpolitik über einen längeren Zeitraum im wesentlichen unverändert fortgesetzt werden. Ausschlaggebend war dabei vor allem, daß im Budget ausreichend Mittel zur Finanzierung der EG-Agrarpolitik zur Verfügung standen. Selbst das Hoffen und Vertrauen einiger Mitgliedstaaten auf die heilsame Wirkung der Erschöpfung der Eigenmittel der Gemeinschaft erwies sich als nicht realistisch. Steigerungsraten der EG-Agrarausgaben im Jahre 1983 von rund 3 % und die deutliche Sprengung des Finanzrahmens in den Jahren 1984 und 1985 zeigen, daß der Hinweis auf leere Kassen allein noch nicht ausreicht, eine rechtzeitige politische Kurskorrektur zu bewirken.

Hinzu kam, daß angesichts der schmerzlichen Erfahrungen in der Nachkriegszeit das Argument der Versorgungssicherheit selbst dann noch einen hohen politischen Stellenwert behielt, als der Selbstversorgungsgrad bei vielen Produkten deutlich über 100 % lag. Die Zeit, als die EG bei fast allen wichtigen EG-Agrarprodukten zunehmend Weltmarktanteile gewann und zum Nettoexporteur wurde, fiel zudem mit einer Phase stark expandierender Nachfrage am Weltmarkt zusammen. Dadurch hielt sich der Widerstand der konkurrierenden Handelspartner gegen die subventionierten EG-Agrarexporte relativ stark in Grenzen.

**Agrarpreisvorschläge der Kommission und Agrarpreisentscheidungen des Rates von 1973/74 – 1984/85**

	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85
KOM	+3	+11,7	+9,0	+7,5	+3,0	+2,0	0	+2,5	+7,7	+ 9	+4,2	+0,8
RAT	+5,5	+14,5	+9,4	+7,5	+3,9	+2,1	+1,3	+4,8	+9,7	+10,4	+4,2	-0,6

Das Dilemma der EG-Agrarpolitik besteht darin, daß sich in kurzer Zeit eine ganze Reihe von politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen geändert haben.

Das am deutlichsten sichtbare Problem der EG-Agrarpolitik besteht in der immer stärkeren Anhäufung struktureller Überschüsse der wichtigsten Agrarprodukte (Milch, Wein, Getreide, Rindfleisch, Olivenöl). Spiegelbild der Überschusssituation ist die Entwicklung bei den Agrarausgaben. Hier haben die politischen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Ausschöpfung (1983) und der Überschreitung der Eigenmittel (1984 und 1985) sowie die gemessen an den anstehenden Problemen geringe Anhebung der Eigenmittel auf 1,4 % der MWSt-Bemessungsgrundlage gezeigt, daß die Zeiten der problemlosen Finanzierung der Agrarpolitik vorüber sind.

### EG-Agrarpolitik am Wendepunkt

Die EG-Agrarpolitik hat in den vergangenen Jahren auf die veränderten Rahmenbedingungen bereits reagiert. Neben den bisher erfolglosen Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgabenentwicklung sind vor allem folgende Tendenzen zu erkennen: Im Zuge der zahlreichen Agrarpreisrunden erwies es sich aus politischen Gründen als notwendig, bei einer Vielzahl von Einzelproblemen, die mit den Mitteln der Preispolitik nicht gelöst werden konnten, spezielle Beihilfen zu gewähren (z. B. Ölsaaten-, Eiweißfutterpflanzen-, Bohnen-, Soja-, Olivenölbeihilfen). Inzwischen ist ein buntes Sammelsurium verschiedenartigster Beihilfen entstanden. Rechnet man die direkten Verbraucherbeihilfen für die Verbilligung von Agrarprodukten ein, deren letztlisches Ziel auch die Stützung von Erzeugereinkommen ist, so stellen die Beihilfen heute mit einem Anteil von über 40 % am Agrarhaushalt den größten Ausgabenposten dar. Neben diesen gemeinschaftlichen Beihilfen gab es auf nationaler Ebene eine Reihe teils spektakulärer Beihilfenmaßnahmen.

Es ist offensichtlich, daß die Beihilfen zu einem notwendigen Instrument der Konsensfindung und Konsenserhaltung auf Gemeinschaftsebene geworden sind. In der überwiegenden Zahl der Fälle haben diese Beihilfen jedoch den grundlegenden Fehler, daß sie an die Produktion gekoppelt sind und dadurch wie eine Preisstützung produktionsstimulierend wirken.

Seit dem Stuttgarter Gipfel 1983 ist Bewegung in die EG-Agrarpolitik gekommen. Das Ergebnis hat seinen Niederschlag in den Beschlüssen des Rates vom 31. März 1984 gefunden. Weitere Anstöße für eine Reform

der Agrarpolitik geben die Verhandlungen um den Beitritt Spaniens und Portugals.

Aus der Vielzahl von Einzelentscheidungen zur Bewältigung der EG-Haushaltsprobleme sind folgende Beschlüsse hervorzuheben:

□ Im Durchschnitt wurden für alle Marktordnungsprodukte die Preise in ECU 1984/85 (um rund 0,5 %) gesenkt. Hinzu kommen Anpassungen der Marktregelungen, die zum Ziel hatten, den finanziellen Anreiz für die Anlieferung von Überschüssen in die Intervention zu schmälern.

□ Es wurde ein neuer Mechanismus zur Behandlung positiver Währungsausgleichsbeträge geschaffen. Fünf Prozentpunkte der bestehenden positiven Währungsausgleichsbeträge wurden am 1. 1. 1985 abgebaut. Drei Prozentpunkte wurden in negative Währungsausgleichsbeträge umgewandelt und damit der Spielraum für Preisanhebungen in den Mitgliedstaaten mit negativen Währungsausgleichsbeträgen erhöht. Ferner wird künftig durch die Einführung der „grünen ECU“ im Falle der Aufwertung einer Währung im aufwertenden Land kein positiver Währungsausgleich mehr entstehen, sondern nur der entsprechende negative Währungsausgleich in den übrigen Mitgliedstaaten, der dann zur Anhebung der Agrarpreise in nationaler Währung genutzt werden kann.

□ Für mehrere Produkte wurden sogenannte Garantieschwellen in die Marktordnungen eingeführt. Bei Erreichen dieser Schwellen (absolutes Produktionsniveau oder Zuwachsraten der Produktion) sollen geeignete Maßnahmen ergriffen werden (Senkung der Garantieprie, Erhebung einer Abgabe u. a. m.).

□ In die Milchmarktordnung wurde eine Kontingentierung der Produktion auf dem Niveau 1981 (+1 %) eingeführt.

Die Kontingentierung der Milchproduktion ist zweifellos die weitestgehende Änderung der EG-Agrarpreispolitik. Damit sind die langjährigen Versuche, die Milchproduktion in den Griff zu bekommen, in eine extrem dirigistische Form der Marktregelung gemündet, wie sie bisher nur bei Zucker bestand.

Das Beispiel des Milchmarktes ist deshalb besonders interessant, weil es Modellcharakter für andere Märkte bekommen könnte. Die Entwicklung der Milchmarktordnung bestätigt, daß dirigistische Markteingriffe die fatale Konsequenz haben, noch weitergehende Eingriffe nach sich zu ziehen. So entwickelte sich die Kontingentierung vom Instrument der Mitverantwortungsabgabe (erstmalig 1977) über die Einführung einer Garantieschwelle für die Milchproduktion (1981) mit verblüffender dirigisti-

scher Logik. Bezeichnend dabei ist, daß die Garantieschwelle in Form einer Abgabe auf den Milchpreis, die die Kosten der Mehrproduktion deckt, in ihrem zweiten Jahr, als sie hätte ernsthaft greifen können und müssen, durch ein noch dirigistischeres System, die Kontingentierung, ersetzt wurde.

Das Konzept der Kontingentierung scheint plausibel, denn durch die Kontingentierung ist ein wesentlicher Nachteil der Milchpreissteigerung – die Stimulierung der Produktion – administrativ ausgeschaltet. Politische und administrative Schwierigkeiten in der Einführungsphase könnten dann als unvermeidliche Begleiterscheinungen abgetan werden, die es gilt, vor dem Anbruch des goldenen Zeitalters der Milchmarktpolitik durchzustehen. Dieser Optimismus, der auf der Hoffnung basiert, daß künftig die Milchpreise ganz auf das Ziel der Einkommensstützung ausgerichtet werden können, verdrängt jedoch, daß selbst in einem Quotensystem die Marktkräfte nicht aufgehoben sind. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die mit jeder Milchpreisanhebung einhergehende Verschlechterung der Wettbewerbsstellung von Butter gegenüber Margarine und von Magermilchpulver gegenüber anderen eiweißhaltigen Futtermitteln, aber auch der Trinkmilch gegenüber anderen Getränken.

### Langzeitschäden

Läßt man einmal die zahlreichen rein ökonomischen Erwägungen, die gegen eine Kontingentierung sprechen, beiseite, so stellt sich dennoch die politische Frage, ob mit der Einführung von immer mehr Dirigismus in die EG-Agrarpolitik eine längerfristig tragfähige Entwicklung eingeleitet wird und ob diese Entwicklung im Interesse der Gemeinschaft sein kann.

Aus Gemeinschaftssicht stellt die Milchkontingentierung ein weitgehendes Einfrieren der Produktion auf dem Status quo dar. Damit ist ein entscheidendes Merkmal eines Gemeinsamen Marktes, nämlich der Wettbewerb in der Produktion, in einem höchstmöglichen Maße ausgeschaltet. Die Gemeinsame Agrarpolitik wird durch die Kontingentierung auf eine völlig neue Grundlage gestellt. Während der Grundansatz bisher darin bestand, durch gemeinschaftliche Preis- und Marktmechanismen eine einheitliche Plattform zu schaffen, aus der die einzelnen Landwirte entsprechend ihren persönlichen und betrieblichen Verhältnissen das Beste machen konnten, weist eine Kontingentierung dem einzelnen Landwirt jetzt seine Produktionsrechte zu. Die Kontingentierung ist damit nicht allein ein Instrument zur Begrenzung des Produktionszuwachses, sondern dient ganz offensichtlich auch dem weit weniger in den Vordergrund gestellten politischen Ziel, im Zuge der Anpas-

sung der Produktion an die Marktgegebenheiten keine Produktionsanteile an andere Mitgliedstaaten oder selbst an andere Regionen innerhalb eines Mitgliedstaates verlieren zu müssen.

Die politischen und wirtschaftlichen Langzeitschäden sind zweifellos sehr hoch zu veranschlagen. Die Gemeinschaft würde sich eindeutig von dem bisher verfolgten Prinzip einer allmählichen Vereinheitlichung der Agrarpolitik abwenden und gewollt oder ungewollt einer Renationalisierung der Agrarpolitik den Weg bahnen. Die unübersehbaren administrativen und politischen Schwierigkeiten bei der Einführung der Milchquote, die ihren Ursprung teils in Brüssel, teils in den Mitgliedstaaten selbst haben, deuten bereits jetzt darauf hin, daß die Mitgliedstaaten wegen der Schwerfälligkeit des gesamten Systems konsequent versuchen werden, ihren Spielraum für Maßnahmen zu erweitern, die speziell auf die Lösung nationaler Probleme zugeschnitten sind.

Die Kontingentierung der Produktion ist kein geeignetes Instrument zur Lösung der EG-Agrarprobleme, weil sie den nach wie vor im Strukturwandel befindlichen Agrarsektor auf einem gerade erreichten Stand einzementiert. Die Konsequenz ist, daß Betriebe, die den Schritt aus der kleinbäuerlichen Produktion bereits getan haben, eine ihrer höheren Gesamtproduktion entsprechende Kontingentsrente beziehen, während kleineren Betrieben mit einem Schlag alle Entwicklungsmöglichkeiten verstellt sind. Abhilfe kann dabei nur eine staatliche Umverteilung von Kontingenten bringen, die immer politischen Zündstoff enthalten wird, weil einer Vielzahl von Betrieben etwas weggenommen werden muß, um wenigen nicht genug geben zu können.

Ein großer Teil der politischen Sprengkraft der Kontingentierung rührt daher, daß die Vielzahl von individuellen Entscheidungen über die geeignete berufliche und betriebliche Weiterentwicklung, die im Laufe der Jahre in zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben getroffen werden muß, durch eine staatliche Entscheidung weitgehend vorweggenommen und auf einen begrenzten Zeitraum zusammengedrängt wird.

Die Notwendigkeit, für die Vielzahl von Einzelfällen ein Raster zu schaffen, muß notgedrungen bei den Betroffenen als kalte Arroganz der Bürokratie empfunden werden. Es überrascht daher nicht, daß die Betroffenen die Verantwortung für ihre Lage den Politikern und der Verwaltung zuschieben.

Damit wird eine ganze Berufsgruppe in eine europafeindliche Grundeinstellung gedrängt, die der Idee Europa nicht dienlich sein kann. Angesichts der großen wirtschaftlichen, rechtlichen und verwaltungsmäßigen Probleme des staatlichen Gewaltaktes Milchkontingen-

tierung und des dadurch entstehenden schwerlich kontrollierbaren Konfliktpotentials muß sich die Frage nach der Alternative aufdrängen. Zumindest muß es möglich sein, aus Fehlern zu lernen, wenn sie schon durch Erfahrung anstatt durch Voraussicht erkannt werden.

Aus der intensiven politischen Auseinandersetzung über die Reform der EG-Agrarpolitik läßt sich zumindest in zwei Grundsätzen ein hohes Maß an Konsens erkennen. Die bisher zu verzeichnenden Produktionszuwächse sollen vermieden und strukturelle Überschüsse abgebaut werden. Unvertretbare soziale Härten im strukturellen Anpassungsprozeß der Landwirtschaft sollen vermieden werden. Ferner zeigen die ohne allzu großen politischen Widerstand erfolgte Überziehung der gemeinschaftlichen Eigeneinnahmen und die Nachbesserung der Agrarpreisbeschlüsse 1984/85 mit nationalen Beihilfen, daß die politische Bereitschaft, die Einkommen der Landwirtschaft zu stützen, nach wie vor gegeben ist.

Es wird jedoch angestrebt, die Ausgabenentwicklung kontrollier- und überschaubar zu machen. Ferner zeigt die Erfahrung, daß abrupte Kurskorrekturen in Form von Preisänderungen und neuerdings von Mengeneingriffen wenig Aussicht haben, politisch erfolgreich durchge-  
standen zu werden.

Die folgenden Überlegungen greifen die Leitlinien der EG-Kommission aus dem Jahre 1981 auf, die nach wie vor ein sinnvolles Konzept für die Weiterentwicklung der EG-Agrarpreispolitik darstellen. Dieses Konzept scheint jedoch bei dem Bemühen, in einigen Problem-  
bereichen, wie z. B. der Drosselung der Milchproduktion, kurzfristige Erfolge zu erzielen, untergegangen zu sein.

Die von der Kommission 1981 geforderte Ausrichtung der Agrarpreispolitik an den mittel- und längerfristigen Marktbedingungen ist in der Tat die einzige Alternative zu einer mit administrativen Mitteln erzwungenen Kontrolle des Angebots an Agrarprodukten. Es geht dabei nicht darum, die Preispolitik völlig dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen, sondern darum, die Preispolitik so zu gestalten, daß das in seinen Grundzügen nach wie vor sinnvolle Instrumentarium der EG-Agrarmarktpolitik mit einer Preisstützung im Innern und der entsprechenden Absicherung des Marktes nach außen aufrecht und funktionsfähig erhalten werden kann. Die Prinzipien der Gemeinschaftspräferenz, der finanziellen Solidarität und des freien Warenverkehrs könnten beibehalten werden.

Im Vergleich zu einem administrativ-dirigistischen Ansatz würde mit einer vorsichtigen Preispolitik nicht nur dem Problem des überhöhten Preisniveaus, son-

dern auch dem Problem der nicht mehr realistischen Preisrelationen zwischen konkurrierenden Agrarerzeugnissen, wie z. B. Margarine und Butter, Olivenöl und andere pflanzliche Fette, Magermilchpulver und eiweißreiche Futtermittel sowie Getreide und Getreidesubstitute, Rechnung getragen werden können. Restriktive Agrarpreisbeschlüsse hätten den Vorteil, daß einheimische Erzeugnisse gegenüber Importen allmählich wettbewerbsfähiger würden und die Kosten beim Export von Agrarerzeugnissen auf dem Weltmarkt niedriger wären. Darüber hinaus würde der Dauerkonflikt mit Drittländern über die EG-Agrarexportpolitik allmählich entschärft und die unkalkulierbare Abhängigkeit des Agrarbudgets von der Lage auf den Weltagrarmärkten nach und nach reduziert.

Ein Blick in die politische Realität zeigt, daß eine vorrangig an den Marktgegebenheiten ausgerichtete Preispolitik allein jedoch wenig Aussichten hat, auf EG-Ebene realisiert zu werden. Die Agrarpreispolitik muß dazu um ein Instrument ergänzt werden, das es erlaubt, den für die EG-Agrarpolitik nicht minder wichtigen einkommens-, regional- und umweltpolitischen Aspekten Rechnung zu tragen. Hinzu kommt, daß Mitgliedstaaten, die aus der bisherigen Agrarpreispolitik in Form eines Nettotransfers Vorteile gezogen haben, darum bemüht sein werden, diesen Vorteil bei einem Verzicht auf die Fortführung der bisherigen Politik nicht völlig zu verlieren.

#### **Direkte Einkommenshilfen**

Die Gewährung direkter Einkommenshilfen mit finanzieller Beteiligung der Gemeinschaft ist daher eine unverzichtbare Ergänzung zu einer restriktiven Preispolitik. Entscheidend ist dabei zunächst, daß der Grundfehler fast aller bereits bestehender Beihilfenarten, ihre Koppelung an die Produktion, möglichst weitgehend abgeschafft und die Beihilfen stärker auf die soziale, regionale und umweltpolitische Komponente ausgerichtet werden. Die Vielfalt der Beihilfen und ihr Gewicht im Rahmen der EG-Agrarausgaben zeigen, daß landwirtschaftliche Beihilfen in der Agrarpolitik ein wichtiges Instrument der Konsensfindung geworden sind. Insofern ist die langjährige Grundsatzdiskussion über das Für und Wider von Beihilfen weitgehend von der Wirklichkeit überholt worden.

Für die Landwirte geht es nicht mehr darum, zwischen dem Ideal der „freien Bauern auf freier Scholle einerseits und der Schreckensvision vom Almosenempfänger“ andererseits zu wählen. Angesichts der immer deutlicher werdenden Grenzen der Preispolitik als Mittel zur Lösung aller Agrarprobleme stellt sich heute die Grundsatzfrage, ob der für die Landwirtschaft nach wie

vor charakteristische einzelbetriebliche Entscheidungs-freiraum durch Quoten und Produktionsauflagen weiter eingengt werden soll oder ob die im Rahmen der Beihilfenpolitik bereits heute bereitgestellten erheblichen finanziellen Mittel stärker zielgerichtet auf die sozialen, regionalen und umweltpolitischen Probleme ausgerichtet werden sollen.

Bisher wurde seitens der Kommission erst ein ernsthafter Vorstoß in dieser Richtung unternommen. 1981 hatte die Kommission vorgeschlagen, die Beihilfe für Hartweizen auf die Betriebe mit weniger als 10 ha zu begrenzen. Dadurch hätten 96 % der Beihilfeempfänger nach wie vor Beihilfe erhalten. Der Wegfall der Beihilfe für die relativ wenigen größeren Betriebe hätte jedoch zu Einsparungen in Höhe von 25 % dieser Beihilfe geführt. Dieser Versuch ist im Rat gescheitert, weil der im wesentlichen betroffene Mitgliedstaat mit Fug und Recht darauf hinweisen konnte, daß damit in einem Einzelfall ein neues Element in die Beihilfenpolitik eingeführt würde, während in allen übrigen Fällen die Kopplung der Beihilfe an die Produktion strikt aufrechterhalten würde.

Eine erfolgreiche Umstellung der bisherigen Beihilfenpraxis erfordert daher, daß die Entkoppelung der Beihilfen von der Produktionsmenge als ein grundlegendes Prinzip bei allen Beihilfen eingeführt wird. Auf dieser Grundlage wäre es möglich, wie bei dem erwähnten Hartweizenbeispiel alle bestehenden Beihilfen in ähnlicher Weise umzustellen. Um abrupte Übergänge zu vermeiden, sollte die Beihilfe degressiv gestaffelt sein. Nach einer Durchforstung und Umstellung der bestehenden Beihilfemaßnahmen könnte die Entkoppelung von der Produktion noch weiter entwickelt werden, indem Einkommenshilfen degressiv in Form eines auf die Fläche bezogenen Sockelbetrages gewährt werden. Ziel wäre dabei nicht, ein bestimmtes noch näher zu definierendes Mindesteinkommen zu garantieren oder die durch die vorsichtige Preispolitik verursachte geringere Einkommenssteigerung exakt auszugleichen. Hauptaufgabe dieser Beihilfe wäre es, die Preispolitik soweit von einkommenspolitischen Erwägungen zu entlasten, daß sie wieder stärker funktionsgerecht auf die Marktgegebenheiten ausgerichtet werden kann.

Die Gewährung eines nach der Betriebsgröße degressiv gestaffelten Sockels der Einkommensstützung vermeidet, daß die Bedürftigkeit anhand von Buchführungsergebnissen ermittelt werden muß. Die Verwendung der Fläche als Bemessungsgrundlage zieht das am leichtesten zu ermittelnde Kriterium heran. Die Degressivität vermeidet eine abrupte Trennung zwischen Beziehern und Nichtbeziehern von Einkommensübertragungen.

Die Beihilfenpolitik soll eine Ergänzung der Preispolitik sein. Sie wäre eine Antwort auf den immer deutlicher werdenden politischen Sachzwang, einem Teil der Landwirtschaft einen Ausgleich für nicht mehr über den Markt erzielbares Entgelt, für soziale Härten oder regionale und umweltpolitische Leistungen zu gewähren. Dadurch würde für die Beihilfen, die bisher eher einem Flickenteppich gleichen, eine Konzeption gefunden, die es erlaubt, sie im politischen Prozeß der jährlichen Agrarpreisverhandlungen auch quantitativ als Gegengewicht gegen übertriebene Preisforderungen zur Geltung zu bringen. Dies war bisher wegen der unübersichtlichen Aufsplitterung in zahlreiche Einzelmaßnahmen nicht möglich.

### Politische Vorteile und Widerstände

Der Widerstand gegen eine Abkehr von der bisherigen, auf die Produktion ausgerichtete, landwirtschaftlichen Beihilfenpolitik hin zu einer an sozialen, regionalen und umweltpolitischen Kriterien orientierten landwirtschaftlichen Beihilfenpolitik liegt zu einem großen Teil darin begründet, daß dann das politische Argument der globalen Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und übriger Wirtschaft erheblich an Durchschlagskraft verlieren würde. Insofern birgt eine Umstellung der bisherigen Beihilfenpraxis durchaus auch erhebliches politisches Problempotential. Dies gilt es abzuwägen gegenüber den mit der Alternative – der Kontingentierung – verbundenen, mittlerweile bekannten politischen Problemen. Die Tatsache, daß sich bereits Vereinigungen von kontingentierungsgeschädigten Landwirten bilden, ist ein deutlicher Beleg dafür, daß die Solidarität des Berufsstandes in Frage gestellt ist.

Der politische Vorteil einer an sozialen, regionalen und umweltpolitischen Kriterien ausgerichteten Beihilfenpolitik läge darin, daß den einzelnen Landwirten nicht wie bei der Kontingentierung Auflagen über Art und Umfang der Produktion gemacht werden müßten. Die individuelle Verantwortung des einzelnen für sein Weiterkommen bliebe bestehen und könnte nicht auf Politiker und Verwaltungen abgewälzt werden. Ferner könnte in Verbindung mit einer restriktiven Agrarpreispolitik damit dem immer deutlicher artikulierten Bedürfnis nach einer weniger intensiven Landbewirtschaftung in einigen Regionen entsprochen werden.

In Anbetracht der auf absehbare Zeit noch mit Sicherheit bestehenden landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Einkommensunterschiede in den Mitgliedstaaten, aber auch wegen unterschiedlich stark ausgeprägter regional- und umweltpolitischer Probleme, sollten die Mitgliedstaaten einen ausreichenden Spielraum bei der Höhe und Ausgestaltung der Beihil-

fen haben. Diese Möglichkeit ist bereits heute bei einigen EG-Beihilfen, wie z. B. der Bergbauernrichtlinie, gegeben. Durch eine Ausweitung dieser Regel auf andere Beihilfen könnte dem politischen Bedürfnis nach einem Mindestmaß an Flexibilität in der Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden, ohne daß der Gemeinschaftsrahmen und die finanzielle Solidarität völlig aufgegeben werden müssen.

Eine sich im Wildwuchs von nationalen Einzelmaßnahmen entwickelnde Beihilfenpolitik birgt die Gefahr, daß die Gemeinschaftskomponente völlig vernachlässigt und die Beihilfenpolitik mehr und mehr nationalisiert wird. Im Ergebnis würde mit dieser Entwicklung das Prinzip der finanziellen Solidarität aufgehoben. Dies mag aus der Sicht eines Mitgliedstaates, der sich in einer Nettozahlerposition befindet, aus kurzfristigen budgetären Erwägungen sinnvoll erscheinen. Dadurch würde andererseits jedoch ein wesentliches Ziel der Beihilfenpolitik, die Entlastung der Preispolitik von einkommenspolitischen Erwägungen, gefährdet. Denn es ist nicht zu erwarten, daß Mitgliedstaaten, die sich im Rahmen der Markt- und Preispolitik auf eine finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft stützen können, auf diesen Transfer verzichten werden, solange nicht zu erkennen ist, daß an anderer Stelle zumindest teilweise ein Ersatz geschaffen wurde.

Eine an sozial-, regional- und umweltpolitischen Kriterien orientierte landwirtschaftliche Beihilfenpolitik hätte schließlich den Vorteil, daß der Finanztransfer aus der Gemeinschaftskasse und den nationalen Budgets in einer sozial- und regionalpolitisch angemessenen Richtung verlaufen würde. Während die durch die Agrarpreispolitik induzierten Transferströme überwiegend von der Höhe der Agrarproduktion bestimmt werden und daher in der Gemeinschaft und innerhalb der Mitgliedstaaten überwiegend an die guten Agrarstandorte fließen, wird bei einer sozial-, regional- und umweltpolitisch orientierten Beihilfenpolitik tendenziell eine Verlagerung in Gebiete mit schlechter Agrarstruktur und ungünstigen natürlichen Bedingungen bewirkt. Dies sind in aller Regel auch die Gebiete mit besonderen regionalpolitischen, infrastrukturellen und bevölkerungspolitischen Problemen.

Der häufigste Einwand gegen direkte Beihilfen ist, daß solche Beihilfen nicht finanzierbar seien. Selbstverständlich muß jede Beihilfenpolitik, die zum Ziel hat, alle durch nicht realisierte Preisanhebungen entstandenen Einkommenseffekte durch undifferenzierte, an die Produktion gekoppelte Beihilfen zu kompensieren, rasch an die Grenzen der Finanzierbarkeit stoßen. Anderer-

seits zeigt die Erhöhung der produktgebundenen Beihilfen von 2,056 Mrd. ECU (1980) auf 4,537 Mrd. ECU (1983) und die Bereitschaft des Rates, bei den Agrarpreisbeschlüssen aus einkommenspolitischen Erwägungen zum Teil erheblich über die von der Kommission für nötig erachteten Ausgaben (1982/83 +653 Mill. ECU; 1983/84 +112 Mill. ECU; 1984/85 +1924 Mill. ECU) hinauszugehen, daß die Durchsetzung einer restriktiven Preispolitik über mehrere Jahre und die Umstellung auf eine an sozialen, regionalen und umweltpolitischen Kriterien orientierte Beihilfenpolitik nicht am fehlenden Geld scheitert.

### Entschärfung von Zielkonflikten

Entscheidend ist wohl vielmehr, daß die bisherige Agrarpolitik und die politischen Entscheidungsmechanismen auf EG-Ebene die Durchsetzung der gruppenspezifischen Interessen der Landwirtschaft besonders begünstigten. Die Solidarität innerhalb der Landwirtschaft konnte vor allem dadurch aufrechterhalten werden, daß die im Interesse der einkommensmäßig schlechtergestellten Landwirte durchgesetzte Einkommensunterstützung allen zugute kam. Die Hoffnung, daß dieses Prinzip auch bei der Milchkontingentierung wirksam bleiben kann, hat zunächst die grundsätzliche Bereitschaft der Landwirtschaft, dieses System zu akzeptieren, gefördert. Mittlerweile ist jedoch klar zu Tage getreten, daß eine Kontingentierung zunächst ein Instrument der Besitzstandwahrung ist, das wegen der unausgewogenen Verteilung des Besitzstandes (sprich Quoten) mit einem staatlichen Umverteilungsmechanismus (Übertragung von Quoten) gekoppelt werden muß. Da sich die kleineren Milchproduzenten, die zahlenmäßig ein deutliches Übergewicht haben, zu Recht oder Unrecht durch die Milchkontingentierung besonders betroffen fühlen, gerät die Solidarität innerhalb der Landwirtschaft mehr und mehr ins Wanken. Die Gründung einer Aktionsgemeinschaft kontingentierungsgefährdeter Landwirte ist hierfür ein Indiz.

Durch die Möglichkeit, Einkommenshilfen zu gewähren, die nicht an die Produktion gekoppelt sind, erhalten der Rat und die Kommission ein Instrument, das es ihnen erlaubt, den Konflikt zwischen der Festsetzung marktgerechter Preise und den mit der Agrarpolitik verbundenen sozial-, regional- und umweltpolitischen Zielen zu entschärfen. Sie ist eine Voraussetzung, daß den im Art. 39 EWG-Vertrag niedergelegten Zielen der EG-Agrarpolitik mit differenzierten Instrumenten entsprochen werden kann, ohne daß dabei auf wichtige Elemente der Gemeinsamen Agrarpolitik, wie finanzielle Solidarität und Gemeinsamer Agrarmarkt, verzichtet werden muß.