

Tangermann, Stefan

Article — Digitized Version

Osterweiterung der EU: wird die Agrarpolitik zum Hindernis?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Tangermann, Stefan (1995) : Osterweiterung der EU: wird die Agrarpolitik zum Hindernis?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 9, pp. 484-491

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137279>

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.

Stefan Tangermann*

Osterweiterung der EU: Wird die Agrarpolitik zum Hindernis?

Die politischen Vorbereitungen für die Erweiterung der Europäischen Union um die mitteleuropäischen Länder sind in vollem Gange. Mit den wirtschaftspolitischen Vorbereitungen wurde demgegenüber noch nicht begonnen. Anpassungsbedarf wird vor allem in den mitteleuropäischen Ländern, aber auch in sensiblen Bereichen der EU selbst gesehen, zu denen insbesondere die gemeinsame Agrarpolitik gehört. Wird die Agrarpolitik zum Hindernis der Osterweiterung?

Die Erweiterung der Europäischen Union (EU) um Finnland, Österreich und Schweden ist gerade vollzogen, und schon richtet sich das Augenmerk auf die nächste Erweiterungsrunde, in der die vor kurzem noch zum „Ostblock“ gerechneten Länder Mitteleuropas in die Union aufgenommen werden wollen und sollen. So reibungslos die Erweiterung um die EFTA-Staaten verlief und so wenig Kopfzerbrechen sie der Wirtschaftspolitik in der EU beschert hat – die Osterweiterung wird tiefgreifende Veränderungen nicht nur der politischen, sondern auch der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Union mit sich bringen. Zwar wird noch einige Zeit ins Land gehen, bis das erste Land Mitteleuropas tatsächlich Mitglied der EU wird, und auch die Reihenfolge, in der die mitteleuropäischen Staaten schließlich beitreten werden, ist noch nicht festgelegt. Es ist wohl aber nicht ganz unrealistisch, wenn man davon ausgeht, daß die Osterweiterung bald nach der Jahrtausendwende beginnt und im Jahr 2005 schon mehrere Länder Mitteleuropas Mitglied der Union sind.

Die politischen Vorbereitungen auf dieses wohl größte außenpolitische Projekt der Union für die kommenden zehn Jahre sind bereits in vollem Gange. Die EU hat mit inzwischen zehn Ländern Mitteleuropas Assoziierungsverträge abgeschlossen oder ausgehandelt und in diesen Verträgen das Ziel eines späteren Beitritts ausdrücklich bekräftigt. Der Europäische Gipfel hat bereits mehrfach den Willen zur Osterweiterung bekundet und die Staatspräsidenten und Regierungschefs der assoziierten Länder Mitteleuropas als Gäste zu sich gebeten, um seiner Ent-

schlossenheit im Streben nach diesem Ziel sichtbaren Ausdruck zu verleihen. Die für 1996 vorgesehene EU-Regierungskonferenz hat vor allem die Aufgabe, die Institutionen und den Entscheidungsprozeß der Europäischen Union so umzugestalten, daß sie auch bei 25 oder mehr Mitgliedern nicht funktionsunfähig werden. Die bilateralen Kontakte zwischen den Mitgliedsländern der EU und den Staaten Mitteleuropas sind zunehmend intensiver geworden, und auch zu Sitzungen des EU-Ministerrats werden Minister aus Mitteleuropa hin und wieder eingeladen.

Die wirtschaftspolitischen Vorbereitungen auf die Osterweiterung sind dagegen in der EU noch kaum angelaufen. Anpassungsbedarf wird bisher vornehmlich in Mitteleuropa gesehen, und die Union hat Hilfsprogramme aufgelegt, um die Länder Mitteleuropas in ihrem Transformationsprozeß zu unterstützen. Daß auch in der Union selbst Anpassungsbedarf bestehen könnte, scheint bisher als Debattenthema noch wenig zu interessieren. Lediglich in einigen besonders „sensiblen“ Bereichen hat die Diskussion über die Zukunft der Märkte und der Politik in der Union im Blick auf die Osterweiterung bereits begonnen. Der Agrarsektor gehört zu diesen „gefährdeten“ Bereichen, und so schlagen die Debatten über die Bedeutung der Osterweiterung für die Zukunft der EU-Agrarpolitik bereits hohe Wellen. „Die Osterweiterung darf nicht auf dem Rücken der Landwirte in der Union ausgetragen werden“ – diese von den landwirtschaftlichen Interessenvertretern jetzt immer wieder erhobene Forderung kennzeichnet die Zukunftsangst der Landwirte Westeuropas besser als jede akademische Analyse.

Prof. Dr. Stefan Tangermann, 51, ist Professor für Agrarökonomie an der Georg-August-Universität in Göttingen.

* Der Aufsatz basiert auf einem Vortrag gehalten im Rahmen eines „Aktuellen Gesprächs“ am 4. 7. 1995 im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Sind die Ängste der Landwirte berechtigt?

Was ist der Hintergrund dieser Sorgen, die sich jetzt in der Landwirtschaft der Union ausbreiten, wenn von der Osterweiterung gesprochen wird? Zunächst einmal wird in wirtschaftlicher Hinsicht die Osterweiterung in starkem Maße eine Agrarerweiterung der Union sein. Das gesamte Sozialprodukt der zehn Länder Mitteleuropas, mit denen die EU Assoziierungsverträge (ausgehandelt) hat¹, macht gerade 3% desjenigen der heutigen Union aus. Die landwirtschaftliche Nutzfläche dieser zehn Länder Mitteleuropas beträgt allerdings 44% der Fläche in der heutigen Union². Die Agrarproduktion der zehn Beitrittskandidaten ist in Relation zu derjenigen der EU zwar nicht ganz so groß, denn die Hektarerträge sind dort niedriger und der Tierbestand ist nicht so dicht wie im Westen Europas. Grob gesagt macht die Agrarproduktion der zehn Länder Mitteleuropas aber derzeit etwa 30% der Produktion in der Union aus. Würde die Osterweiterung heute vollzogen, so würde die Agrarproduktion der Union also etwa zehnmal so stark ansteigen wie ihr Sozialprodukt. Daß die Rahmenbedingungen für Agrarmärkte und Agrarpolitik in der Union sich dann erheblich ändern würden, braucht kaum betont zu werden.

Im Verlauf der kommenden zehn Jahre, in denen sich vermutlich ein wesentlicher Teil der Osterweiterung vollziehen wird, ändern sich die Verhältnisse in Mitteleuropa natürlich. Das gesamtwirtschaftliche Wachstum im Osten Europas wird, wenn alles gut geht, deutlich rascher verlaufen als dasjenige im Westen. Bei ihrem Beitritt werden die Länder Mitteleuropas das Sozialprodukt der Union um einen etwas größeren Prozentsatz steigen lassen, als das heute der Fall wäre. Wie sich die Agrarproduktion in Mitteleuropa zukünftig entwickeln wird, ist dagegen weniger klar. Seit Beginn des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs ist die Agrarproduktion in allen Ländern Mitteleuropas deutlich gesunken, insgesamt um etwa 25 bis 30%. Manche Beobachter erkennen darin ein Zeichen mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft Mitteleuropas und unterstellen deshalb, daß auch in Zukunft die Agrarproduktion dieser Region nur wenig expandieren wird. Sie verkennen dabei allerdings, daß der in den letzten Jahren beobachtete Produktionsrückgang eine nahezu un-

vermeidliche Begleiterscheinung der tiefgreifenden Umstellungsprozesse ist, in denen sich die Gesellschaft, die Wirtschaft und natürlich auch der Agrarsektor Mitteleuropas noch immer befinden. Die Produktion ist während dieses Anpassungsprozesses in nahezu allen Branchen zurückgegangen. Bei näherer Betrachtung der Statistiken stellt sich im übrigen heraus, daß die Agrarproduktion Mitteleuropas weniger abgesunken ist als z.B. die Produktion an Industriegütern. Die Landwirtschaft hat sich also in den Wirbeln des Transformationsprozesses als ein verhältnismäßig robuster Wirtschaftssektor Mitteleuropas erwiesen. Es ist deshalb nicht nur vorstellbar, sondern sogar wahrscheinlich, daß die Agrarproduktion Mitteleuropas in den kommenden zehn Jahren wieder deutlich ansteigen wird, mit großer Wahrscheinlichkeit stärker als diejenige im Westen Europas. Mitteleuropa wird also bei seinem Beitritt auch in zehn Jahren die Agrarproduktion der erweiterten Union erheblich mehr ansteigen lassen als ihr Sozialprodukt.

Es kommt hinzu, daß die Preise, zu denen Agrarprodukte gegenwärtig auf den Märkten in Mitteleuropa gehandelt werden, in aller Regel deutlich unter denen in der EU liegen. Der Abstand gegenüber den durch die EU-Agrarpolitik gestützten Preisen in Westeuropa variiert von Land zu Land und von Produkt zu Produkt. In vielen Fällen machen die Agrarpreise in den Ländern Mitteleuropas aber nur 50 bis 70% desjenigen in der Union aus. Sie liegen damit häufig in der Nähe der Weltmarktpreise. Spätestens bei einem Beitritt zu einer Union mit unveränderter Agrarpolitik und nach wie vor hohen Preisen würde also für die Landwirte Mitteleuropas ein erheblicher Produktionsanreiz entstehen, der das Wachstum des Angebots an Agrarprodukten in den Beitrittsländern spürbar stimuliert. Die Furcht vor dieser Überschwemmung der Agrarmärkte einer nach Osten erweiterten Union durch das expandierende Angebot an Agrarprodukten aus Mitteleuropa ist es denn auch, die schon jetzt zu Sorgen bei den Landwirten in der EU und zu Diskussionen über die Zukunft der EU-Agrarpolitik geführt hat.

Entscheidungsbedarf in der EU-Agrarpolitik

Wie kann die EU-Agrarpolitik auf die Herausforderungen der Osterweiterung reagieren? Wie sollten die agrarpolitischen Weichenstellungen der nächsten Jahre ausfallen? Am besten läßt sich das entscheiden, wenn man eine Reihe von Fragen durchdenkt, die logisch aufeinander aufbauen und die deshalb in eben dieser Reihenfolge von der EU beantwortet werden müssen.

¹ Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

² Angaben aus European Commission: Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries - Summary Report, Working Document, Brüssel, Juli 1995.

Die erste Frage, nämlich die nach der Wahrscheinlichkeit einer Osterweiterung in absehbarer Zukunft, ist bereits durch das politische Handeln in der EU und in Mitteleuropa beantwortet: Die Osterweiterung wird stattfinden. Agrarpolitische Probleme können und dürfen den Weg zu einer Einbeziehung Mitteleuropas in die Union nicht blockieren. Aus agrarpolitischer Sicht lautet die nächste Frage dann, ob ein Beitritt Mitteleuropas ohne Landwirtschaft vorstellbar ist, also ein Verzicht auf die Einbeziehung des Agrarsektors in den beim Beitritt entstehenden Binnenmarkt der dann erweiterten Union. Die Länder Mitteleuropas müßten dann ihre Agrarpolitik weiter auf nationaler Ebene betreiben, statt sie in diejenige der Europäischen Union zu integrieren. Ein solcher Beitritt ohne Agrarsektor ist schlechterdings nicht vorstellbar. Für die Länder Mitteleuropas ist ihre Landwirtschaft ein wichtiger Wirtschaftsfaktor, der bei ihnen erheblich größere Bedeutung für Beschäftigung und Einkommensentstehung hat als im Durchschnitt Westeuropas. Gerade auch für ihre Agrarproduktion erhoffen die Beitrittskandidaten deshalb schon heute einen freien Zugang zu den Märkten der Union. Ein Beitritt ohne Landwirtschaft würde die Länder Mitteleuropas deshalb nicht nur objektiv, sondern vor allem auch subjektiv auf dem Status von Unions-Mitgliedern zweiter Klasse halten – ein politisch nicht erträglicher Zustand.

Eher vorstellbar erscheint manchen Beteiligten in Westeuropa dagegen ein Beitritt mit langen (möglicherweise fast ewig langen) Übergangsfristen für den Agrarsektor. Hier läßt sich auf die Modalitäten aller Erweiterungsrounden bis zur iberischen Erweiterung um Spanien und Portugal verweisen. In allen diesen Fällen wurden beim Beitritt bestehende Preisabstände zwischen den Agrarmärkten der Alt-Gemeinschaft und denjenigen der Beitrittsländer nicht über Nacht abgebaut, sondern über einen längeren Zeitraum, der im Fall von Spanien und Portugal bis zu zehn Jahre dauern sollte (und schließlich bei der „vorzeitigen“ Schaffung des Binnenmarktes etwas verkürzt wurde). Um Arbitrage zu verhindern und Exporte zu ermöglichen, mußten dann natürlich im Ausmaß des politisch gewollten Preisabstands an den Grenzen zwischen Alt-Gemeinschaft und Beitrittsländern zollartige Abgaben erhoben und Exportsubventionen gezahlt werden (die sogenannten Beitrittsausgleichsbeträge). Würde auch im Fall der Osterweiterung ein solcher Übergangszeitraum vorgesehen, so könnten also die Landwirte Mitteleuropas die Märkte im Westen nicht ohne weiteres mit ihren preiswerten Produkten überschwemmen, und die Landwirte Westeuropas könnten weiter mit einem subventionierten Absatz ihrer

Überschüsse in den neu beigetretenen östlichen Mitgliedsländern rechnen. Kein Wunder, daß die landwirtschaftlichen Interessenvertretungen in der EU (und zum Beispiel auch das Bonner Landwirtschaftsministerium) mit Nachdruck für eine lange Übergangsperiode an den Agrarmärkten nach der Osterweiterung plädieren.

Was die Befürworter dieser „Lösung“ allerdings übersehen, ist die Tatsache, daß in der Europäischen Union das Prinzip des einheitlichen Binnenmarktes inzwischen ein wesentlicher Eckpfeiler des Integrationsprozesses geworden ist. Auch die Osterweiterung ist deshalb schwer vorstellbar ohne eine gleichzeitige Einbeziehung der neu beitretenden Länder Mitteleuropas in den einheitlichen Binnenmarkt. Lediglich die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wird möglicherweise nicht sofort auf die neuen Beitrittsländer übertragen werden können. Auf den freien Handel mit Waren und Dienstleistungen und auf den freien Kapitalverkehr auch mit den Ländern Mitteleuropas wird man dagegen nach ihrem Beitritt nicht verzichten wollen. Die Mitteleuropäer sehen das so, und auch die Kommission der EU scheint dieser Auffassung zu sein. Ihr erstes Weißbuch zur Osterweiterung (vom Mai 1995) ist im wesentlichen eine Anleitung zur „Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union“ (so auch sein Titel). In diesem Weißbuch wird nicht der geringste Zweifel daran erkennbar, daß die Einbeziehung der mitteleuropäischen Länder in den Binnenmarkt ein integraler Bestandteil ihres Beitritts zur Union sein wird. Auf den Agrarsektor geht das Weißbuch nur am Rande ein, denn die Kommission will ein eigenes Weißbuch zum Agrarsektor im Rahmen der Osterweiterung erst im Oktober dieses Jahres vorlegen. Daß die Agrarmärkte von der Schaffung eines Binnenmarktes bei der Osterweiterung womöglich ausgeschlossen werden könnten, wird allerdings im Weißbuch mit keinem einzigen Wort angedeutet.

Binnenmarkt verbietet Ausklammerung des Agrarsektors

Das ist auch gut so, denn eine Ausklammerung des Agrarsektors von einem Binnenmarkt mit Mitteleuropa würde verlangen, daß Grenzkontrollen für Warenbewegungen an den Grenzen zu den Ländern Mitteleuropas alleine für den Zweck einer Abschottung der Agrarmärkte aufrechterhalten werden müßten. Das sowohl politisch als auch wirtschaftlich wichtige Prinzip eines Verzichts auf Grenzkontrollen bei der Verwirklichung des Binnenmarktes müßte also allein

aus agrarpolitischen Erwägungen durchbrochen werden, wenn der Agrarmarkt ausgeschlossen bleiben sollte. Dabei müßte dann in der Tat der gesamte Warenverkehr nach wie vor an den Grenzen kontrolliert werden, denn man kann einem Lastwagen oder einem Schiff ja nicht von außen ansehen, ob darin Agrarprodukte oder andere Waren transportiert werden. Eine Übergangsfrist für die Angleichung der niedrigen Agrarpreise in Mitteleuropa an die höheren Preise an den Agrarmärkten der heutigen Union wäre aber technisch nur zu realisieren, wenn – wie zuletzt noch bei der iberischen Erweiterung – im Agrarhandel mit den neu beigetretenen Staaten Grenzabgaben erhoben und Exportsubventionen gezahlt werden. Da dies lediglich an den Grenzen geschehen kann, müßte das Prinzip eines grenzenlosen Binnenmarktes mit Mitteleuropa also tatsächlich insgesamt unverwirklicht bleiben, bis die agrarpolitische Übergangsfrist abgelaufen ist – nach der Vorstellung der Befürworter einer solchen Lösung also für etwa mindestens zehn weitere Jahre nach dem Beitritt des jeweiligen Landes in Mitteleuropa. Es wäre wohl kaum zu vertreten, daß dem agrarpolitischen Schwanz erlaubt werden sollte, auf so heftige Weise mit dem integrationspolitischen Hund zu wackeln. Im übrigen würden die Länder Mitteleuropas sich einer solchen Lösung (zu Recht) mit Nachdruck widersetzen, denn gerade die Öffnung der Agrarmärkte Westeuropas ist für sie eines der besonders wichtigen wirtschaftlichen Ziele eines Beitritts zur Europäischen Union.

Im übrigen ist das alte Modell der agrarischen Übergangsfrist bei Erweiterungen der Union auch insofern passé, als es bei der Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden zu Beginn dieses Jahres tatsächlich nicht mehr angewendet worden ist, eben wegen der inzwischen erfolgten Schaffung des Binnenmarktes und seiner prinzipiellen Bedeutung für die europäische Integration. Beim Beitritt der EFTA-Länder hat es deshalb tatsächlich erstmalig bei einer Erweiterung der Union an den Agrarmärkten den „big bang“ einer sofortigen Preisanpassung in den Beitrittsländern in einem Ruck am Tage des Beitritts gegeben. Es ist also wohl besser, sich gedanklich darauf einzustellen, daß auch die Osterweiterung nicht mit einer Übergangsfrist an den Agrarmärkten verbunden werden kann und wird. Die Preise an den Agrarmärkten der Beitrittsländer in Mitteleuropa werden deshalb voraussichtlich im Augenblick des Beitritts voll an die-

jenigen angepaßt werden müssen, die zu dieser Zeit in der Europäischen Union herrschen.

Preisaufrtrieb an mitteleuropäischen Agrarmärkten absehbar

Wenn die Agrarpolitik der EU sich bis zu diesem Zeitpunkt nicht geändert hat, würde die Integration der Agrarmärkte Mitteleuropas in diejenigen der Union deshalb spätestens zum Zeitpunkt des Beitritts dazu führen, daß in Mitteleuropa ein kräftiger Preisaufrtrieb an den Agrarmärkten entstehen würde³. Die ohnehin zu erwartende Expansion des Angebots an Agrarprodukten in Mitteleuropa würde dadurch kräftig verstärkt. Die Agrarmärkte der Union würden dann von weiteren Überschüssen belastet, und die Probleme, mit denen sich die EU-Agrarpolitik ohnehin konfrontiert sieht, würden sich ganz erheblich verschärfen. Die Frage nach der Notwendigkeit einer (weiteren) Reform der Agrarpolitik in der Union stellt sich deshalb im Zusammenhang mit der zukünftigen Osterweiterung erneut und in erheblich drängenderer Form. Auch eine wie immer lange Übergangsfrist für den Agrarbereich würde im übrigen nichts Grundsätzliches an dieser drängenden Frage ändern, sondern sie bestenfalls für einige Jahre in die Zukunft zu verschieben erlauben.

Sollte es im Blick auf die Osterweiterung zu einer Reform der Agrarpolitik in der Union nicht kommen, so hätte das eine Reihe von nachteiligen Folgen, die sorgfältig bedacht sein wollen. Für die Länder Mitteleuropas wäre dabei zu berücksichtigen, daß angesichts der dort erheblich niedrigeren Verbrauchereinkommen die Preise für Nahrungsmittel eine deutlich größere Bedeutung für die Realeinkommen haben. Ein Drittel und mehr ihres Einkommens geben die Verbraucher in den Ländern Mitteleuropas noch für den Kauf von Nahrungsmitteln aus. Hohe Preise für Agrarprodukte und Lebensmittel würden deshalb in diesen Ländern eine signifikant stärkere und deshalb auch politisch mit mehr Aufmerksamkeit beobachtete Belastung für den Lebensstandard darstellen, als dies in den Ländern Westeuropas inzwischen der Fall ist.

Aber auch für die Union insgesamt würde eine unveränderte Fortsetzung der heutigen Agrarpolitik letztlich kaum zu verkraften sein. Zwei Erwägungen sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Erstens ist an die zusätzliche Belastung des öffentlichen Haushalts der Union zu denken, die mit einer Osterweiterung unter diesen Bedingungen verbunden ist. Diese Belastung wird ohnehin hoch sein, weil die Osterweiterung in erheblichem Umfang Mittel für

³ Natürlich ist denkbar, daß die Agrarpolitiker Mitteleuropas in Antizipation dieser Entwicklung schon vorher ihre Agrarpreise an diejenigen in der Union annähern würden, mit den gleichen Folgen für die Angebotsentwicklung an ihren Agrarmärkten. Darauf soll unten noch einmal eingegangen werden.

Struktur- und Regionalpolitik der Union in Anspruch nehmen wird. Dies ist ein wirtschaftlicher Preis, den die Union für die politisch gewollte und aus übergeordneten Gründen unverzichtbare Osterweiterung zahlen muß und auch zahlen kann. Die „Rückkehr des Ostens nach Europa“ ist ein so wichtiges Ziel, für Westeuropa und die Länder Mitteleuropas, daß die Osterweiterung letztlich nicht an finanzpolitischen Erwägungen scheitern darf.

Allerdings ist das kein Grund, vermeidbare und wirtschaftspolitisch unsinnige Haushaltsbelastungen in Kauf zu nehmen. Agrarpolitisch bedingte Haushaltslasten gehören aber in diese Kategorie. In welchem Maße die Ausgaben für die Verwaltung der Agrarmärkte in der Union bei einer Osterweiterung ohne Reform der EU-Agrarpolitik ansteigen würden, ist schwer abzuschätzen und deshalb unter den Fachleuten umstritten. Die bisher vorgelegten Schätzungen reichen je nach Annahmen und Untersuchungsmethoden von etwa 5 Mrd. ECU jährlich bis zum Zehnfachen dieses Betrages. Selbst wenn man nur von einem sehr vorsichtig geschätzten Betrag von 10 Mrd. ECU ausgeht, wäre das eine schwer verkraftbare Größenordnung, wie folgende Überlegung zeigen mag.

Für die Agrarmarktpolitik der EU, die in der Vergangenheit zahlreiche Krisen des Finanzsystems der Union ausgelöst hat, gibt es inzwischen (glücklicherweise) eine von den Finanzministern festgelegte und inzwischen von den Agrarpolitikern respektierte Obergrenze des in Brüssel verfügbaren Haushaltsvolumens. Die Ausgaben für die EU-Agrarmarktpolitik dürfen jetzt, ausgehend vom Haushaltsvolumen in einer zurückliegenden Basisperiode, Jahr für Jahr nur noch in einer festen Relation zum Wachstum des realen Sozialprodukts in der Union ansteigen, nämlich um nicht mehr als das 0,74fache des Sozialproduktwachstums. Diese Regel ist auch bei der zu Beginn dieses Jahres erfolgten Erweiterung um die EFTA-Staaten angewendet worden und hat entsprechend dem Zuwachs des Sozialprodukts der Union durch diese Erweiterung zur Festsetzung eines neuen Haushaltsplafonds für die Agrarmarktpolitik der erweiterten Union geführt. Würde die gleiche Regel – durchaus sinnvoll – auch im Fall der Osterweiterung der Union angewendet, die (bei einem schrittweisen, aber schließlich vollständigen Beitritt aller gegenwärtig zehn Beitrittskandidaten aus Mitteleuropa) zu einer

Ausdehnung des Sozialprodukts der Union um möglicherweise etwa 5% führen würde, so dürften die agrarmarktpolitisch bedingten Ausgaben der Union um nicht mehr als etwa 4% ansteigen. Selbst wenn die vorsichtig geschätzte Haushaltsbelastung durch die Einbeziehung Mitteleuropas in eine unveränderte Agrarmarktpolitik der Union tatsächlich nur etwa 10 Mrd. ECU betragen sollte, müßte der dafür erforderliche Haushaltsrahmen der EU-Agrarmarktpolitik allerdings um etwa 20% aufgestockt werden. Soll eine solche Verletzung der Haushaltsdisziplin in der EU-Agrarmarktpolitik nicht hingenommen werden, werden Anpassungen dieser Politik also unvermeidlich sein.

Übernahme der EU-Agrarmarktpolitik verletzt WTO-Verpflichtungen

Der zweite Grund dafür, daß eine Osterweiterung nicht spurlos an der EU-Agrarmarktpolitik vorübergehen kann, ergibt sich aus den Verpflichtungen, die die Union, aber auch die Länder Mitteleuropas im Rahmen des GATT bzw. der WTO übernommen haben⁴. Diese Verpflichtungen werden der Union möglicherweise erlauben, bis zum Jahr 2000 mit ihrer gegenwärtigen Agrarpolitik über die Runden zu kommen (wenngleich auch das noch nicht ganz sicher ist). Die WTO-Verpflichtungen der mitteleuropäischen Länder im Agrarbereich sind aber so geartet, daß sie bei einer Übernahme der bisherigen EU-Agrarpolitik in mehreren entscheidenden Punkten verletzt würden, insbesondere bei den Zollbindungen und bei der Begrenzung des subventionierten Exports von Agrarprodukten⁵. Die WTO hat (in Artikel XXIV des GATT) feste Regeln dafür, wie im Fall der Erweiterung einer Zollunion (um die es sich hier im WTO-rechtlichen Sinne handelt) die WTO-Verpflichtungen der einzelnen Mitglieder der erweiterten Zollunion zu behandeln sind. Die Union und die Beitrittskandidaten aus Mitteleuropa könnten nicht davon ausgehen, daß ihre Handelspartner in der WTO eine Verletzung dieser Regeln klaglos hinnehmen würden. Eine Anpassung der EU-Agrarpolitik im Zuge der Osterweiterung ist auch aus diesen Gründen unvermeidbar.

Wie könnte diese Anpassung aussehen? Eine auf den ersten Blick denkbare Lösung könnte darin bestehen, die Landwirtschaft mit weiteren und verschärften Angebotskontrollen in Form von Produk-

⁴ Einige Länder Mitteleuropas verhandeln zur Zeit noch über ihren Beitritt zur WTO und in diesem Rahmen auch über die Verpflichtungen, die sie für ihren Agrarhandel und ihre Agrarpolitik zu übernehmen haben. Es ist allerdings davon auszugehen, daß auch diese Länder zum Zeitpunkt ihres Beitritts zur Union Mitglieder der WTO geworden sein werden.

⁵ Für eine detaillierte Analyse dieses Aspekts siehe S. Tangermann, T. Josling: Pre-Accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union. Study commissioned by DG I of the European Commission, Brüssel, Dezember 1994. In dieser Studie sind auch andere Erwägungen, die hier vorgetragen werden, in ausführlicherer Form diskutiert worden.

tionskontingenten und administrativ erzwungenen Flächenstilllegungen einzudecken, um auf diese Weise die Entstehung weiterer Überschüsse an den Agrarmärkten zu verhindern. Für die Länder Mitteleuropas wäre das eine geradezu ironische, wenn nicht zynische Reaktion auf die agrarpolitischen Probleme. Die Landwirte (wie auch alle anderen Produzenten) dieser Länder sind gerade der langen und bitteren Phase der staatlichen Zentralverwaltung entronnen. Ihre Regierungen predigen ihnen, von der Union kräftig unterstützt, die Vorzüge der Marktwirtschaft und der freien unternehmerischen Entfaltung. Der Beitritt in eine Union, die diese eben gewonnenen Entfaltungsmöglichkeiten sofort wieder zunichte macht, indem sie die Landwirtschaft in ein Korsett staatlich verfügbarer Produktionsbeschränkungen zwingt, könnte nur als ein schlechter Treppwitz der agrarpolitischen Historie gewertet werden. Auch die Aufrechterhaltung eines überhöhten Niveaus staatlich gestützter Agrarpreise, deren Produktionsanreize durch solche Produktionskontrollen kompensiert würde, könnte die Landwirte in Mitteleuropa, die derart hohe Preise angesichts ihrer niedrigeren Kosten nicht brauchen, wohl nicht für den Verlust ihrer Entfaltungsmöglichkeiten entschädigen. Im übrigen gewinnt auch bei den Landwirten in der heutigen Union die Einsicht zunehmend an Boden, daß die Einschränkung ihres unternehmerischen Entscheidungsspielraums durch staatlich vorgegebene Produktionskontrollen auf Dauer weniger erträglich ist als ein geordneter Rückzug aus der überzogenen Preisstützung.

Absenkung der Agrarpreise unumgänglich

Einen solchen geordneten Rückzug aus der übertriebenen Agrarpreisstützung hat die Union bereits 1992 eingeleitet, als die Agrarminister sich auf Vorschlag des damaligen EU-Agrarkommissars Ray MacSharry (und im zwar immer geleugneten, aber kaum zu übersehenden Zusammenhang mit den GATT-Verhandlungen der Uruguay-Runde) zur „Agrarreform“ entschlossen haben. Diese Agrarreform der EU bezog sich bisher im wesentlichen auf Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchte und hat, in geringerem Maße, auch Rindfleisch eingeschlossen. Die Stützpreise für diese Produkte sind schrittweise abgesenkt worden. Als Kompensation für die damit verbundenen Einkommensverluste erhalten die Landwirte der Union seit dieser Zeit Ausgleichszahlungen. Auf diesem Wege könnte die Union in Vorbereitung der Osterweiterung weiter voranschreiten. Die Getreidepreise könnten weiter abgesenkt werden, bis sie das Niveau der Weltmarktpreise dauerhaft erreichen. Die administrativ erzwungene Flächenstilllegung, die ebenfalls im

Zuge der Agrarreform eingeführt wurde, könnte dann aufgehoben werden. Für andere, bisher von der Agrarreform noch nicht erfaßte Produkte könnten die Stützpreise ebenfalls gesenkt und Ausgleichszahlungen geleistet werden. Bei Milch und Zucker würden solche Preissenkungen im übrigen die Möglichkeit eröffnen, die bei diesen Produkten bestehenden „harten“ Produktionskontingente abzuschaffen.

Die Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft müßte allerdings im Zuge der Osterweiterung ebenfalls überdacht werden, und dies unabhängig davon, ob nur die schon jetzt geleisteten Zahlungen fortgeführt oder im Rahmen einer weiteren agrarpolitischen Liberalisierung weitere Zahlungen eingeführt würden. In der Union stehen diese Zahlungen in einem direkten Zusammenhang mit der Absenkung des Niveaus der Stützpreise. Sie stellen sozusagen die Ablösung der mit der lange Zeit gewährten Agrarpreisstützung implizit verbundenen agrarpolitischen Versprechungen gegenüber den Landwirten dar. Für die Landwirte Mitteleuropas wäre mit dem Beitritt zur Union keine Agrarpreissenkung, sondern eher eine Anhebung ihrer Erzeugerpreise verbunden. Es gibt also weder einen wirtschaftlichen noch einen politischen Grund, solche Ausgleichszahlungen auch an die Landwirte in Mitteleuropa zu leisten. Die etwa 5 Mrd. ECU, mit denen die Ausdehnung der bisher in der Union geleisteten Ausgleichszahlungen auf die Landwirtschaft Mitteleuropas den Brüsseler Haushalt belasten würde, ließen sich im übrigen in (hoffentlich sinnvoll gestalteten) struktur- und regionalpolitischen Programmen langfristig hilfreicher für die Länder Mitteleuropas verwenden. Ist es aber vorstellbar, daß nach der Osterweiterung die Landwirte im Westen der Union Ausgleichszahlungen erhalten, die den Landwirten in den neuen Beitrittsländern nicht gewährt werden?

Die Antwort auf diese Frage ist zum Teil politisch zu finden. Sie hängt aber in wirtschaftlicher Sicht auch unmittelbar von der Ausgestaltung dieser Zahlungen ab. Eine erste Voraussetzung für den Verzicht auf flächendeckende Leistung solcher Zahlungen an alle Landwirte einer nach Osten erweiterten Union wäre eine Form der Zahlungen, die den Wettbewerb der Landwirte untereinander nicht verzerrt. Mit den Ausgleichszahlungen, wie sie heute in der Union geleistet werden, wäre diese Voraussetzung nicht zu erfüllen. Die Zahlungen sind bisher daran gebunden, daß die Landwirte ihre Fläche tatsächlich zur Agrarproduktion verwenden (bzw. bei Rindern daran, daß Rinder tatsächlich gehalten werden). Die Zahlungen im Rahmen der EU-Agrarreform von 1992 üben also einen

Produktionsanreiz aus. Mit dem Ziel eines unverfälschten Wettbewerbs in einer erweiterten Union wäre es deshalb nicht vereinbar, solche Zahlungen nur in einem Teil der Mitgliedstaaten zu leisten. Ein Verzicht auf die Einbeziehung Mitteleuropas in die dort wirtschaftlich nicht gerechtfertigten und nicht erforderlichen Ausgleichszahlungen wäre deshalb nur vertretbar, wenn diese Zahlungen in der bisherigen Union von der Produktion „entkoppelt“ und damit von ihren wettbewerbsverzerrenden Wirkungen (weitgehend) befreit würden. Das könnte dadurch geschehen, daß diese Zahlungen nicht mehr von der aktuellen Produktion auf den landwirtschaftlichen Betrieben abhängig gemacht, sondern auf eine in der Vergangenheit liegende feste Referenzbasis bezogen würden.

Entkoppelte Ausgleichszahlungen durch Mitgliedsländer

Eine weitere Änderung in der Ausgestaltung dieser Zahlungen könnte ihre Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten einer erweiterten Union zusätzlich erleichtern. Wenn die Ausgleichszahlungen von der Produktion entkoppelt sind, verlieren sie ihren Bezug zur Agrarmarktpolitik und erhalten den Charakter sozialpolitisch motivierter Leistungen. Sie fallen deshalb nicht mehr notwendigerweise in den Zuständigkeitsbereich der EU-Agrarmarktpolitik, sondern könnten, dem Subsidiaritätsprinzip durchaus entsprechend, auf die Ebene der Mitgliedsländer verlagert werden. Durch EU-weite Regelungen müßte sichergestellt werden, daß die Mitgliedsländer diese Zahlungen tatsächlich so leisten, daß sie den Wettbewerb zwischen den landwirtschaftlichen Produzenten nicht (oder so wenig wie irgend möglich) verzerren. In welcher Höhe sie dann gewährt werden und wie ihre sonstigen Ausgestaltungsmodalitäten geartet sind, könnte ansonsten aber den Mitgliedsländern überlassen bleiben. Anhaltspunkte für die Kriterien, die Wettbewerbsverzerrungen ausschließen sollten, könnten aus den Vereinbarungen zu Agrarsubventionen gewonnen werden, die im Rahmen des Agrarabkommens der Uruguay-Runde des GATT getroffen wurden. In diesem Abkommen ist eine „green box“ solcher Agrarsubventionen definiert worden, die nicht abgebaut werden müssen und die nicht zu Vergeltungsmaßnahmen der Handelspartner führen dürfen, weil sie als (weitgehend) produktionsneutral angesehen werden.

Die Zuständigkeit der EU-Mitgliedsländer für solche produktionsunabhängigen Ausgleichszahlungen würde sich dann sinnvollerweise auch auf ihre Finanzie-

rung erstrecken. In den Finanzierungsregeln der Union wäre eine einmalige Korrektur der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten an die Union als „lump sum“ vorzusehen, damit diese Änderung in der Zuständigkeit für die Finanzierung der Ausgleichszahlungen nicht zu einer bleibenden Umverteilung der finanziellen Lasten zwischen den Mitgliedstaaten führt. In Zukunft wären die Mitgliedstaaten dann aber souverän in der Gestaltung solcher Zahlungen, solange sie sich an die Kriterien zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen halten. Bei einer solchen Neugestaltung im System der agrarpolitischen Ausgleichszahlungen in der Union wäre es dann in der Tat zu vertreten, daß diese Zahlungen nicht auch in den mitteleuropäischen Staaten nach ihrem Beitritt geleistet würden.

Das scheinbar durchschlagende Argument, das gegen eine solche Reform der Ausgleichszahlungen ins Feld geführt wird, ist die damit vermeintlich einhergehende „Renationalisierung“ der EU-Agrarpolitik – ein Sakrileg in einer Gemeinschaft von Mitgliedstaaten, die sich bei Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft am Ende der fünfziger Jahre unter anderem auf der Basis einer erwarteten gemeinsamen Agrarpolitik zusammengefunden haben. Dieses Gegenargument ist ein wenig fadenscheinig. Zum einen ist bei Gründung der EWG nicht vorhergesehen und deshalb auch nicht als konstitutiv betrachtet worden, daß der gemeinsame Haushalt umfangreiche einkommenspolitisch motivierte Direktzahlungen an die Landwirte in den Mitgliedstaaten leisten werde. Ein gemeinsamer Agrarmarkt und der sich auf ihm vollziehende freie Agrarhandel zwischen den Mitgliedstaaten ist tatsächlich ein konstitutives Element einer Wirtschaftsgemeinschaft und insbesondere eines einheitlichen Binnenmarktes⁶. Die gemeinschaftliche Ausgestaltung und Finanzierung letztlich sozialpolitisch motivierter und produktionsunabhängig geleisteter Ausgleichszahlungen dagegen ist nicht wirklich konstitutiv für eine gemeinsame Agrarpolitik. Zum anderen hat die Union ohnehin in einem etwas anderen Zusammenhang schon Schritte in genau diese Richtung gemacht, ohne daß ihr das Verdikt einer „Renationalisierung“ entgegengehalten worden wäre. Im Zusammenhang mit Wechselkursveränderungen ist den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt worden, ihren Landwirten in nationaler Zuständigkeit Aus-

⁶ Sogar dieses in der Tat konstitutive Element ist über Jahrzehnte mißachtet worden, indem zur Abschirmung der Landwirte gegen die Folgen von Wechselkursänderungen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft im Agrarhandel Abgaben erhoben und Exportsubventionen gezahlt wurden. Die politische Wertung dessen, was eine „Renationalisierung“ der EU-Agrarpolitik darstellt, ist also offensichtlich sehr variabel und von den Umständen abhängig.

gleichszahlungen zu gewähren (die ebenfalls produktionsneutral sein sollen). Der Damm ist insoweit schon gebrochen und sollte nicht mehr scheinheilig als nach wie vor dicht dargestellt werden.

Wie sollte die Agrarpolitik der Zukunft aussehen?

Die Erwägungen zur Zukunft der EU-Agrarpolitik im Blick auf die Osterweiterung, die hier vorgetragen worden sind, lassen sich also wie folgt zusammenfassen:

- Mit der Osterweiterung wächst der Union ein erhebliches Agrarvolumen zu, während das Sozialprodukt nur wenig ansteigt. Die Agrarpolitik der Union ist deshalb vor neue Herausforderungen gestellt.
- Die Länder Mitteleuropas haben ein großes agrarisches Produktionspotential, auch wenn ihre Landwirtschaft zur Zeit noch anfällig wirkt.
- Die Agrarpreise in den Beitrittskandidaten liegen deutlich unter denjenigen in der Union.
- Eine lange Übergangsfrist für den Agrarsektor nach der Osterweiterung ist mit dem Prinzip des Binnenmarktes und mit den Erwartungen der Beitrittskandidaten nicht vereinbar. Die Agrarpreise in den Ländern Mitteleuropas werden sich deshalb nach dem Beitritt an die Preise in der Union angleichen.
- Ein Beitritt bei unveränderter EU-Agrarpolitik würde deshalb zu einem deutlichen Anstieg der Überschüsse an den Agrarmärkten der Union führen.
- Die Folgen für den internationalen Agrarhandel der erweiterten Union wären nicht mit den GATT-Verpflichtungen der Union und der Beitrittskandidaten zu vereinbaren.
- Die Belastung für den Haushalt der Union würde ohne Änderung der EU-Agrarpolitik stärker ansteigen, als dies unter den bisher geltenden Haushaltsbestimmungen der Union mit dem Sozialproduktwachstum bei der Osterweiterung vereinbar wäre.
- Verschärfte und erweiterte Angebotskontrollen für die Landwirtschaft wären kein sinnvoller Ausweg aus den agrarpolitischen Problemen, die sich im Zuge der Osterweiterung stellen.
- An einer Absenkung der Agrarpreisstützung in der Union führt deshalb kein akzeptabler Weg vorbei. Ausgleichszahlungen, wie bereits mit der Agrarreform von 1992 eingeführt, könnten die Einkommensverluste für die Landwirte der bisherigen Union in Grenzen halten.
- Ausgleichszahlungen sind dagegen für die Land-

wirte in den Beitrittsländern Mitteleuropas nicht gerechtfertigt und erforderlich.

Eine Beschränkung der Ausgleichszahlungen auf die Landwirte der bisherigen Union verlangt allerdings Anpassungen in der Ausgestaltung dieser Zahlungen. Die Zahlungen sollten in Zukunft produktionsunabhängig erfolgen. Idealerweise würde die administrative und finanzielle Verantwortung für die Zahlungen zudem auf die Ebene der Mitgliedstaaten verlagert.

Kurz gefaßt lautet die Botschaft also, daß die Agrarpolitik der Union geändert werden muß, wenn sie nicht zum Hindernis für die Osterweiterung werden soll. Die Änderungen, die dabei sinnvoll erscheinen – Absenkung der Stützpreise, Entkoppelung der Ausgleichszahlungen von der Produktion, Verlagerung der Ausgleichszahlungen auf die Mitgliedstaaten – wären der Union auch ohne Osterweiterung zu empfehlen. Erst mit Änderungen dieser Art würde die 1992 eingeleitete Reform der Agrarpolitik in der Union zu einem erfolgreichen Abschluß geführt. Die Auswirkungen, die eine Osterweiterung im Agrarbereich haben wird, lassen eine solche ohnehin sinnvolle weitere Reform der EU-Agrarpolitik allerdings noch dringender erscheinen.

Da die hier aufgezeigten weiteren Reformen der EU-Agrarpolitik aber auch ohne eine Osterweiterung sinnvoll sind, kann der Union nur geraten werden, sie möglichst bald in Angriff zu nehmen. Dafür gibt es zwei wichtige Gründe. Zum einen wäre es politisch nicht hilfreich, diese agrarpolitischen Anpassungen in der Union gedanklich alleine mit der Osterweiterung zu verbinden. Das würde das Augenmerk zu sehr von der ohnehin gegebenen Notwendigkeit einer weiteren Revision der EU-Agrarpolitik ablenken und den in vielerlei Hinsicht genügend schwierigen Prozeß der Osterweiterung politisch belasten. Zum anderen ist die Wirkung der agrarpolitischen Strategieentscheidungen in der Union auf die Ausrichtung der zukünftigen Agrarpolitik in den Ländern Mitteleuropas nicht zu unterschätzen. Wenn die Union den Eindruck entstehen läßt, daß sie ihren gegenwärtigen agrarpolitischen Kurs unbeirrt fortzusetzen gedenkt, wird für die Agrarpolitiker in Mitteleuropa die Versuchung groß sein, schon in den nächsten Jahren auf diesen Kurs einzuschwenken. Die Agrarpreise in Mitteleuropa würden dann womöglich bald an diejenigen angeglichen, die bisher noch in der Union gelten. Für die Länder Mitteleuropas gäbe es dann ein unerfreuliches agrarpolitisches Erwachen, wenn sie bald nach ihrem Beitritt feststellen müßten, daß die erweiterte Union diesen agrarpolitischen Kurs, auf den sie sich gerade eingestellt haben, nicht fortsetzen kann.