

Fischler, Franz; Borchert, Jochen; Koester, Ulrich

Article — Digitized Version

Reform der europäischen Agrarpolitik?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fischler, Franz; Borchert, Jochen; Koester, Ulrich (1997) : Reform der europäischen Agrarpolitik?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 9, pp. 495-504

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137524>

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.

Reform der europäischen Agrarpolitik?

In der Agenda 2000 hat die EU-Kommission ein Konzept zur Reform der europäischen Landwirtschaft vorgelegt. Hiermit will die Kommission den Anforderungen der kommenden WTO-Runde und der geplanten Erweiterung der Gemeinschaft um die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten gerecht werden. Wie sehen die Vorstellungen der Kommission aus? Wie sind sie zu bewerten?

Franz Fischler

Ein neues Konzept für die Zukunft der europäischen Landwirtschaft

Die Perspektiven der Europäischen Kommission für die Zukunft der Union werden in der Agenda 2000 dargelegt – einem Vorschlag, wie der finanzielle Rahmen für die Gemeinschaftspolitik bis zum Jahr 2006 aussehen sollte. Innerhalb dieses Rahmens werden die weiteren Schritte zur Osterweiterung der Union, die neue Generation der Strukturpolitik und die Reformprojekte der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgezeichnet. Dabei gilt für die Agrarausgaben der EU weiterhin die Agrar-Leitlinie, das heißt, der Anteil der Ausgaben für die Landwirtschaft an den Gemeinschaftsausgaben wird weiter zurückgehen.

In Zeiten steigender Finanzknappheit in den Mitgliedsländern muß allerdings jeder ECU gerechtfertigt werden, der für einen Sektor ausgegeben wird, dessen volkswirtschaftliche Bedeutung weiter abgenommen hat. Dies wird nur gelingen, wenn die EU-Mittel für eine Landwirtschaft eingesetzt werden, die den gesellschaftlichen

Anforderungen entspricht. Welche Anforderungen sind es, die eine moderne, multifunktionelle Landwirtschaft erfüllen muß?

Die Konsumenten in der EU erwarten von der Landwirtschaft und der Ernährungsindustrie nicht mehr nur, daß die Versorgung mit Nahrungsmitteln gesichert ist – das ist für uns inzwischen selbstverständlich geworden –, sondern interessieren sich viel mehr für Unbedenklichkeit und Qualität der Lebensmittel. Sicherheits- und Qualitätsgarantien für die Produkte und die Produktionsverfahren stellen deshalb eine grundlegende Verpflichtung für die Gemeinsame Agrarpolitik dar und haben höchste Priorität in der Union.

Die Landwirtschaft in Europa ist darüber hinaus eng mit dem Erscheinungsbild und der Qualität unserer natürlichen Umwelt verbunden. Die Kulturlandschaft wird seit Jahrhunderten maßgeblich durch die land- und forstwirtschaftliche Nutzung gestaltet und gepflegt. In Zukunft wird die nach-

haltige Bewirtschaftung der Flächen immer mehr an Bedeutung gewinnen, wenn Umweltprobleme wie Erosion, Verkarstung oder der Verlust an natürlichen Lebensräumen und ein weiterer Artenrückgang vermieden werden sollen. Die Landwirtschaft und die ländlichen Räume insgesamt haben bisher entscheidende Aufgaben für die gesamte Gesellschaft erfüllt. Diese Leistungen werden jedoch in Zukunft nur gesichert sein, wenn die Bürger Europas auch bereit sind, sie angemessen zu entlohnen.

Orientierung an den Weltmärkten

Die Landwirtschaft wird sich in Zukunft nicht allein an die Erwartungen der Konsumenten und Bürger in der EU anpassen müssen. Als weltweit wichtigster Handelspartner für Agrarprodukte muß sich die europäische Landwirtschaft viel stärker als bisher an den internationalen Märkten orientieren, wenn sie dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten bieten

will. Für die meisten Agrarprodukte sind die Marktaussichten sogar recht vielversprechend, wenn man den anerkannten Prognoseinstituten folgt. Die Nachfrage nach Nahrungsmitteln auf den Weltmärkten wird steigen. Die Produktion von Nahrungsmitteln wird zwar ebenfalls steigen, es wird jedoch erwartet, daß der Produktionszuwachs nicht ausreichen wird, die steigende Nachfrage vollständig zu decken. Die Agrarpreise werden deshalb zumindest in den ersten Jahren des kommenden Jahrzehnts weltweit fester tendieren. Die Europäische Union ist sich dabei ihrer internationalen Verantwortung bewußt, die vorhandenen Ressourcen nicht zu verschwenden und die Weltmärkte mit ihren qualitativ hochwertigen Produkten zu wettbewerbsfähigen Preisen zu versorgen.

Trotz der guten Aussichten für den Export von Nahrungsmitteln ist die Situation für viele europäische Agrarprodukte weniger günstig. Eine Fortsetzung der bisherigen Preispolitik würde den Abstand zwischen EU- und Weltmarktpreisen fortschreiben. Die dann produzierten Überschüsse könnten aber aufgrund der internationalen Vereinbarungen im Rahmen der letzten GATT-Runde, besonders der Begrenzungen für Exportsubventionen, immer weniger auf den Weltmärkten abgesetzt werden. Würde man zudem die bestehende Agrarpolitik auf die Beitrittskandidaten in Mittel- und Osteuropa übertragen, würde die Gefahr neuer Getreide- und Rindfleischberge weiter wachsen. Die EU wäre bei einer Fortsetzung einer solchen Preispolitik auch auf dem internationalen Parkett mehr und mehr isoliert, während andere große Agrarexporteure ihre Preispolitik immer stärker von der Einkommenspolitik abkoppeln.

Damit die europäische Landwirtschaft und Ernährungsindustrie die vorausgesagten Chancen auf den Weltmärkten wirklich nutzen können, brauchen wir eine Agrarpolitik, die Wettbewerbsfähigkeit und Qualitätsorientierung des Agrarsektors stärkt. Die Agrarreform von 1992 war ein erster und entscheidender Schritt in diese Richtung, und die Kommission hält es für notwendig, den damals begonnenen Übergang von der Preisstützung zu direkten Einkommenshilfen fortzusetzen und zu vertiefen.

Der Interventionsmechanismus sollte dabei auf seine eigentliche Funktion als Sicherheitsnetz bei ernsthaften Marktungleichgewichten zurückgeführt werden. Niedrigere Preise im Binnenmarkt würden vor allem den Verbrauchern zugute kommen und gleichzeitig mehr Spielraum für Preisdifferenzierungen ermöglichen, z.B. bei biologischen Nahrungsmitteln oder Produkten regionalen Ursprungs. Eine stärkere Orientierung der Preise am Weltmarkt würde außer-

dem die Eingliederung der assoziierten Staaten in Mittel- und Osteuropa erleichtern und die europäische Position in der nächsten Welthandelsrunde im Rahmen der WTO stärken.

Senkung des Preisstützungsniveaus

Im Rahmen der Agenda 2000 hat die Kommission deshalb vorgeschlagen, das Preisstützungsniveau für Ackerbaukulturen, Rindfleisch und Milchprodukte zu senken. Der Interventionspreis für Getreide soll um 20% gesenkt werden. Dadurch wird einerseits die Funktion eines Sicherheitsnetzes gewährleistet, andererseits werden die Möglichkeiten für Exporte ohne Subventionen wesentlich verbessert. Auch bei Rindfleisch erscheint eine offensive Strategie besser geeignet, neue Überschüsse zu vermeiden, als kurzfristige Notmaßnahmen oder die bürokratische Kontrolle der Produktionsmengen. Das würde bei Rindfleisch eine schrittweise Absenkung des Interventionspreises um 30% bedeuten.

Auch die Milchbauern müssen sich darauf einstellen, daß das bestehende, stark reglementierende Quotensystem nicht in alle Ewigkeit verlängert wird. Es zeichnen sich bereits eine Reihe von Entwicklungen ab, die weitere Anpassungen erfordern werden, insbesondere an die Ergebnisse der kommenden WTO-Runde. Nach einer gründlichen Analyse der Marktentwicklungen hat die Kommission sich aber zunächst für eine Verlängerung der Quotenregelung bis zum Jahr 2006 ausgesprochen, wobei allerdings die bestehende Regelung vereinfacht und flexibler gestaltet werden soll. Gleichzeitig soll das Niveau der Stützpreise um durchschnittlich 10% gesenkt werden.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Franz Fischler, 60, ist Mitglied der Europäischen Kommission und zuständig für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung.

Jochen Borchert, 57, ist Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Bonn.

Prof. Dr. Ulrich Koester, 59, lehrt am Institut für Agrarpolitik (Lehrstuhl Marktlehre) an der Universität Kiel.

Die potentiellen Auswirkungen dieser Preiskürzungen auf die Einnahmen der Landwirte werden durch einen erheblichen Anstieg bei den Ausgleichszahlungen für Ackerflächen und den Rindfleisch- und Mutterkuhprämien sowie die Einführung einer neuen Prämie für Milchkühe ausgeglichen.

Sobald die notwendigen Beratungen abgeschlossen sind, werden Reformvorschläge für Olivenöl und Tabak folgen. Auch für die Weinmarktordnung soll ein neuer Vorschlag vorgelegt werden, sobald die Marktsituation 1997 vollständig ausgewertet wurde.

Ein solches agrarpolitisches Konzept heißt für die europäischen Landwirte, daß sie sich in Zukunft weniger auf die Preisstützung verlassen können, weil dadurch die landwirtschaftlichen Einkommen auf Dauer nicht garantiert werden können. Statt dessen werden die direkten Ausgleichszahlungen pro Hektar und pro Rind aufgestockt, damit sich die Landwirte an die neue Preissituation anpassen können.

Erschließung von Einkommensalternativen

Viele Landwirte und Verbände haben ihre Bedenken gegen eine solche Strategie schon angemeldet, bevor die Vorschläge überhaupt auf dem Tisch lagen. Eine ähnlich ablehnende Reaktion haben wir auch bei der Einführung der Agrarreform von 1992 zu spüren bekommen. Die schlimmen Befürchtungen haben sich jedoch nicht bewahrheitet. Im Gegenteil, die durchschnittlichen Agrareinkommen in der EU haben sich positiv entwickelt, die Überschüsse wurden abgebaut und die Begrenzungen im Agrarbudget konnten ohne Probleme eingehalten werden. Es erscheint deshalb logisch, diesen Weg konsequent weiterzugehen.

Die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die Erwerbstätigen in der Landwirtschaft und die Stabilisierung ihrer landwirtschaftlichen Einkommen sind dabei nach wie vor Schlüsselziele für die Gemeinsame Agrarpolitik. Es ist nur die Gewichtung der Instrumente, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, die sich ändern wird. Die Erfahrungen aus den vergangenen Jahren haben uns gezeigt, daß es gar nicht nötig ist, die Preissenkungen vollständig durch Direktzahlungen auszugleichen. Marktpreise oberhalb des staatlich garantierten Niveaus und langfristig auch die Erschließung von Einkommensalternativen innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft tragen ebenfalls zum Ausgleich der Einkommenseinbußen bei.

Die Erschließung solcher Alternativen für Einkommen und Beschäftigung, die Diversifizierung, wird zunehmend wichtiger, nicht allein für die Landwirtschaft, sondern für die ländlichen Räume insgesamt. Die Landwirte müssen dabei unterstützt werden, das Potential der ländlichen Räume zu entwickeln. Möglichkeiten dafür liegen nicht nur im Anbau nachwachsender Rohstoffe für industrielle und energetische Nutzung, sondern beispielsweise auch im ländlichen Tourismus, in der Vermarktung von Qualitätsprodukten und in der Erhaltung unserer Kulturlandschaften.

Stärkung der ländlichen Entwicklung

Als unterstützende und begleitende Maßnahme zur Reform der Marktpolitik hält die Kommission auch eine Neuordnung und Stärkung der Politik zur ländlichen Entwicklung für unabdingbar. In Regionen mit besonderem Entwicklungsrückstand (Ziel 1 Regionen)

hat sich der bisher verfolgte Ansatz integrierter Entwicklungsprogramme bewährt und sollte deshalb fortgesetzt werden. Ländliche Entwicklung darf sich aber nicht auf diese Gebiete beschränken. In Zukunft muß der notwendige Anpassungsprozeß der Landwirtschaft in allen betroffenen Gebieten begleitet werden.

Bereits 1992 eingeführte Begleitmaßnahmen (Agrar-, Umwelt-, Aufzuchtungs- und Vorruhestandsprogramme) werden auch weiterhin angeboten und mit anderen Förderangeboten zur Verbesserung der Agrarstruktur, der ländlichen Entwicklung und für benachteiligte Agrargebiete zusammengefaßt. Alle diese Maßnahmen sollen horizontal angeboten und dezentral umgesetzt werden. Innerhalb dieses Paketes wird insbesondere die finanzielle Ausstattung der Agrar-Umwelt-Programme verbessert, weil diese sich als hervorragende Instrumente zur Umweltorientierung der Landwirtschaft erwiesen haben. Dabei sind besonders die zusätzlichen Leistungen der Landwirte im biologischen Landbau oder bei der Erhaltung natürlicher Lebensräume und der Berggebiete zu berücksichtigen.

Durch eine Rückführung der Preisstützung auf ein Sicherheitsnetz und die Ausweitung der direkten Zahlungen an die Landwirte werden die Konsumenten, insbesondere die Familien mit niedrigem Einkommen, entlastet. Dafür müssen in den Reformsektoren aber durchaus zusätzliche EU-Finanzmittel eingeplant werden, in anderen Bereichen werden natürlich auch Einsparungen wirksam. Insgesamt wird die Agrarpolitik trotz neuer Aufgaben und neuer Mitgliedsländer nach wie vor die Vorgaben der Agrar-Leitlinie einhalten.

Zur Vorbereitung dieser Vorschläge für die zukünftige Ausrichtung ihrer Politik hat die Kommission sehr genau die bevorstehenden Herausforderungen und Chancen für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume untersucht. Das

Agrarkapitel der Agenda 2000 stellt ein kohärentes Konzept vor, mit dessen Hilfe sich die Landwirtschaft und die ländlichen Räume auf die Zukunft vorbereiten können. Mit diesem Konzept können wir ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken und sie in

ihren multifunktionalen Aufgaben unterstützen. Das sind die besten Voraussetzungen dafür, daß es der Landwirtschaft und den ländlichen Räumen gelingt, die gesellschaftlichen Anforderungen der Gegenwart und der Zukunft zu bewältigen.

Jochen Borchert

Agenda 2000: notwendige oder überflüssige Neuorientierung der Agrarpolitik?

Die Europäische Union (EU) steht vor großen Herausforderungen. 1999 beginnt die nächste WTO-Runde. Zudem will eine Reihe osteuropäischer Staaten der EU beitreten. In einem ersten Schritt hat die Europäische Kommission in der Agenda 2000 ihre Überlegungen zur Osterweiterung vorgelegt. Ich begrüße die Agenda 2000, weil sie den beitrittswilligen Staaten in Mittel- und Osteuropa signalisiert, daß die EU die Aufnahme dieser Länder konsequent vorbereitet. Deutschland ist ohne Wenn und Aber für die Osterweiterung und hat sie auf europäischer Ebene immer forciert. Aus Sicht der Agrarpolitik lauten die Kernfragen: Wird durch die Osterweiterung und die nächste WTO-Runde eine grundlegende Neuorientierung der EU-Agrarpolitik notwendig? Und läßt sich die Erweiterung mit dem bestehenden Finanzrahmen bewerkstelligen?

Die Agenda 2000, in der der Agrarteil ein Schwerpunkt ist, reagiert sehr konkret auf diese Fragen. Für die Zeit nach 1999 werden grundlegende Änderungen der EU-Agrarpolitik gefordert. Vor allem möchte die Kommission die Preise für die Ackerkulturen um 20%, für Rindfleisch um 30% und

für Milch um 10% senken. Diese Preissenkungen sollen teilweise durch direkte Ausgleichszahlungen ausgeglichen werden. Ein Teil der Ackerkulturen soll von der Stützung künftig ganz ausgeschlossen sein. Auf die 1992 eingeführte obligatorische Flächenstilllegung soll im Grundsatz verzichtet werden.

Die Kommission begründet die Notwendigkeit tiefgreifender Änderungen vor allem mit der bevorstehenden Osterweiterung, mit der nächsten WTO-Runde und mit ihrer Prognose für die künftige Entwicklung der Agrarmärkte. Jetzt muß sorgfältig geprüft werden: Stimmen die Annahmen der Kommission? Wenn nein, sind die Schlußfolgerungen automatisch obsolet. Wenn ja, wenn die Analyse also richtig ist, hat die Kommission die richtigen Konsequenzen gezogen? Sind Reformüberlegungen tatsächlich geeignet,

die Landwirtschaft der Beitrittsländer in das bestehende EU-System einzugliedern,

die Verhandlungsposition der EU bei der anstehenden WTO-Runde zu stärken,

die erfolgreiche Agrarreform von 1992 konsequent weiterzuführen und

aus deutscher Sicht die Entwicklung der Landwirtschaft angemessen zu sichern?

Als Unternehmer brauchen unsere Landwirte eine kalkulierbare und verlässliche Agrarpolitik. Sie fragen mit Recht, ob sie sich nach der grundlegenden Reform von 1992, die in diesem Jahr erstmals volle Anwendung findet, abermals auf neue Rahmenbedingungen einstellen müssen. Es ist sicher kein Zeichen einer weitsichtigen Agrarpolitik, wenn die Halbwertszeit der Konzepte immer kürzer wird.

Mein agrarpolitisches Leitbild ist und bleibt eine leistungs- und wettbewerbsfähige, marktorientierte und umweltverträgliche bäuerliche Landwirtschaft. Auf dem Weg dahin haben wir bereits viel erreicht. Mit der Reform von 1992 haben wir uns an den Märkten orientiert. Butter- und Getreideberge oder Milchseen gehören der Vergangenheit an. Die Einkommen im Marktfruchtbau haben sich positiv entwickelt. Subventionierte Überschüsse sind massiv reduziert worden; bei Getreide gibt es sogar seit eineinhalb Jahren eine Exportsteuer. Auch bei Milch sind die Läger weitgehend geräumt,

bei allerdings wenig befriedigenden Einkommen der Landwirte. Lediglich bei Rindfleisch gibt es angesichts des BSE-bedingten Verbrauchsrückgangs dringenden Handlungsbedarf.

Unsere Verbraucher erwarten auch in Zukunft qualitativ hochwertige und sichere Lebensmittel. Sie fragen sich, ob die hohen deutschen Standards auch weiterhin gesichert sind. Solange es keine international vereinbarten Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutzstandards gibt und vor allem, solange wir in Europa viel höhere Standards als etwa in den USA und in Australien haben, brauchen unsere Landwirte einen Außenschutz.

Qualität hat nun einmal ihren Preis, wie sich an folgenden Beispielen zeigt: In der EU ist der Einsatz von Hormonen in der Tiermast und in der Milchproduktion verboten. Die Zulassung gentechnisch veränderter Produkte ist wesentlich stärker reglementiert. Unsere Landwirte haben dadurch höhere Kosten als zum Beispiel ihre amerikanischen Berufskollegen. Ohne ausreichenden Außenschutz wären sie klar benachteiligt. Dies kann ich nicht hinnehmen. Auch ich bin für mehr Liberalisierung auf den Weltmärkten, aber zuvor müssen gleiche und faire Bedingungen geschaffen werden. Außerdem muß der Verbraucherschutz gesichert sein. Der BSE-bedingte Einbruch des Rindfleischverbrauchs hat uns vor Augen geführt, wie wichtig das Vertrauen in die Qualität und gesundheitliche Unbedenklichkeit der Nahrungsmittel ist.

Schließlich stellt unsere ökologisch überaus sensible Gesellschaft höchste Anforderungen an die Landwirtschaft. Sie erwartet eine abwechslungsreiche und vielfältig gestaltete Kulturlandschaft als ortsnahen Erholungsraum. Die Vielfalt der Landschaft läßt sich in

Mitteleuropa nur durch eine flächendeckende Landbewirtschaftung sicherstellen. Ansonsten würden die Flächen in unseren Breiten verbuschen und verwalden. Auch deshalb brauchen wir in Deutschland eine funktionsfähige Landwirtschaft. Landschaftspflege und Erhaltung der Kulturlandschaft sind Dienstleistungen für die Gesellschaft, die die Landwirte aber nicht zum Nulltarif erbringen können.

Damit ist der nationale Rahmen für die Bewertung des agrarpolitischen Teils der Agenda 2000 abgesteckt. Für mich ist neben den Aspekten der Osterweiterung und der nächsten WTO-Runde vor allem wichtig, ob und inwieweit die Reformüberlegungen der Kommission unsere agrar-, umwelt- und ernährungspolitischen Ziele unterstützen.

Agrarpolitische Probleme der Erweiterung

Deutschland hat sich immer nachdrücklich für die Osterweiterung ausgesprochen. Dazu stehe ich. Natürlich weiß ich, daß es auch Friktionen zu überwinden gilt. Um so wichtiger ist es, die spezifischen Verhältnisse in den potentiellen Beitrittsstaaten zu berücksichtigen. Die Kommission sagt zu Recht, daß die Beitrittsländer im Agrarbereich wie in den übrigen Politikbereichen zum Zeitpunkt des Beitritts den sogenannten „acquis communautaire“, d.h. die geltenden Regelungen und Mechanismen der Europäischen Union, zu übernehmen haben. Das entspricht dem Verfahren früherer Erweiterungsrounden und ist auch die Position der Bundesregierung. In den Bereichen, wo Anpassungsschwierigkeiten abzusehen sind, müssen jedoch Übergangsregelungen vorgesehen werden.

Viele Landwirte in Deutschland befürchten, im Falle des Beitritts drohten weitere Überschüsse bei

Getreide, Milch oder Rindfleisch und damit Markt- und Preisdruck. Diese Befürchtungen sind meines Erachtens nicht gerechtfertigt oder zumindest überzeichnet. Zum einen ist die Produktion in den Beitrittsstaaten nach der politischen Wende in der Regel stark zurückgegangen, so daß heute ein erheblicher Nachholbedarf auch in der agrarischen Produktion besteht. Zum anderen würde im Falle eines Beitritts auch in diesen Staaten mit steigendem Wohlstand die Nahrungsgüternachfrage – vor allem nach höher veredelten Produkten wie Fleisch und Milch – deutlich ansteigen.

Probleme sehe ich vor allem bei den deutlichen Strukturschwächen in den Beitrittsstaaten. So ist der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an den Erwerbstätigen insgesamt sehr hoch. In Polen sind es z.B. 26% gegenüber 5,5% im Durchschnitt der EU und 2,4% in Deutschland. Damit wird deutlich: Ohne Strukturanpassung wird die Landwirtschaft in den Beitrittsstaaten kaum wettbewerbsfähig werden. Strukturanpassung bedeutet, daß Millionen von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft freigesetzt werden müssen.

Wir haben es selbst erlebt: Von ehemals 850 000 Beschäftigten im Agrarbereich der neuen Bundesländer sind heute nur noch 160 000 in der Landwirtschaft tätig. Dieser Strukturwandel ist von einem massiven finanziellen Mittelleinsatz begleitet worden. In den Beitrittsstaaten ist der entsprechende Anpassungsdruck noch größer, weil der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten noch höher ist, als er in den neuen Bundesländern war.

Das Hauptproblem dieser Erweiterung sind deshalb die in den Beitrittsstaaten – mit teilweise bereits heute hohen Arbeitslosenzahlen – noch fehlenden Arbeitsplätze in Industrie, Handwerk, Handel

und Gewerbe für die aus der Landwirtschaft Ausscheidenden. Erst mit neuen Arbeitsplätzen kann sich der Strukturwandel in der Landwirtschaft vollziehen und sich in der osteuropäischen Landwirtschaft eine leistungsfähige Agrarstruktur entwickeln. Dieses Problem läßt sich nicht mit einer Änderung der EU-Agrarpolitik, sondern nur mit den Mitteln der allgemeinen Wirtschaftspolitik lösen. Auch aus diesem Grund ist eine ausreichend lange Übergangsfrist bis zur vollständigen Integration der Agrarwirtschaften der Beitrittsstaaten erforderlich.

Übergangszeiträume ermöglichen ein organisches Zusammenwachsen, an dem die Beitrittsländer genauso interessiert sind wie wir. Dies bedeutet z.B. eine schrittweise Marktöffnung für die Agrarprodukte aus den Beitrittsländern. Für die Durchführung eines solchen Systems müssen die Grenzkontrollen an den Binnengrenzen zwischen der EU-15 und den neuen Mitgliedstaaten vorübergehend beibehalten werden, ebenso wie seinerzeit bei der Süderweiterung um Portugal und Spanien. Die Abschaffung der Grenzkontrollen ab Beitritt ist nicht möglich. Mißbrauch und Betrug würden damit Tür und Tor geöffnet.

Die Kommission ist der Meinung, daß sich die Erweiterung im Agrarbereich auf der Basis der geltenden agrarpolitischen Prinzipien und Regelungssysteme bei angemessenen Übergangsregelungen durchführen und finanzieren läßt, so daß tiefgreifende Änderungen weder aus fachlicher noch aus finanzpolitischer Sicht notwendig sind. Das entspricht auch meiner Bewertung. Ich frage mich daher: Warum schlägt die Kommission dann dennoch einschneidende Änderungen der EU-Agrarpolitik vor? Das Argument Erweiterung ist dafür in den nächsten zehn bis

15 Jahren nicht von besonderer Relevanz.

Handelspolitische Aspekte

Die derzeitigen Instrumente der EU-Agrarpolitik und das derzeitige Stützungs-niveau sind in der WTO bis 2003 abgesichert. Sie werden jedoch bereits Verhandlungsgegenstand der 1999 beginnenden nächsten WTO-Runde sein. Unstrittig ist: Man wird dort über mehr Marktöffnung verhandeln. Davon sollen auch die europäischen Landwirte profitieren. Aber: Die Liberalisierung hat Grenzen. Wir können uns aus vielerlei Gründen nicht vollkommen ungeschützt dem Wettbewerb öffnen. Ich warne eindringlich davor. Dies fängt bei den historisch gewachsenen Betriebsstrukturen in Europa an und hört bei unseren hohen Umwelt- und Sozialstandards auf.

Die Kommission begründet ihre Überlegungen zur Reform der EU-Agrarpolitik unter anderem mit den Erfordernissen der nächsten WTO-Runde. Allein die daraus gezogenen Schlußfolgerungen scheinen mir wenig konsequent. Die derzeit gewährten und die von der Kommission künftig vorgesehenen zusätzlichen Preisausgleichszahlungen dürften kaum WTO-konform sein. Ich frage mich daher, welche Verhandlungsstrategie die Kommission verfolgt? Ist es verhandlungstaktisch nicht fatal, schon im Vorfeld den Wünschen der Welt-handelspartner entgegenzukommen? Bedeutet dies nicht, daß bei der endgültigen Kompromißfindung noch einmal Zugeständnisse gemacht werden müssen? Wäre es nicht richtiger, zunächst die oben dargelegten Verhandlungsziele festzulegen, offen dafür zu streiten und erst nach Abschluß der Verhandlungen gegebenenfalls die notwendigen Anpassungen in der EU-Agrarpolitik vorzunehmen?

Aus meiner Sicht muß die EU bei der nächsten WTO-Runde fol-

gende Ziele anstreben: Erstens müssen wir uns auf verbindliche Produktions- und Qualitätsstandards im Welthandel einigen. Davon abhängig muß zweitens ein ausreichender Außenschutz abgesichert werden. Und drittens müssen wir dem Prinzip des nachhaltigen Wirtschaftens auch international zum Durchbruch verhelfen.

Unrealistische Marktprognosen

Die Kommission erwartet bei unveränderter Politik z.B. bei Getreide drastisch anwachsende Interventionsbestände. Die Voraussetzungen anderer wichtiger Institutionen stehen dagegen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und das amerikanische Landwirtschaftsministerium (USDA) gehen davon aus, daß die Weltmarktpreise in den kommenden Jahren ansteigen werden. Hauptgrund dafür ist der erwartete Anstieg der kaufkräftigen Nachfrage insbesondere in Asien, mit dem die ebenfalls steigende Produktion in den kommenden Jahren nicht Schritt halten kann. Die Weltmarktpreise werden sich deshalb zumindest zeitweilig über oder auf dem EU-Niveau bewegen – was übrigens auch von der Kommission so gesehen wird. Dann kann die EU ihre Erzeugung, soweit sie nicht auf dem Binnenmarkt absetzbar ist, ohne Erstattungen auf den Weltmarkt exportieren.

Die von der Kommission bei Fortführung der heutigen Marktpolitik im Getreidebereich langfristig befürchteten Überschüsse sind vor diesem Hintergrund keine realistische Perspektive. Schon seit ca. eineinhalb Jahren liegen die Weltmarktpreise auf oder über dem EU-Niveau. Zur Zeit muß ein Händler, der Getreide aus der EU

exportieren will, sogar eine Exportsteuer bezahlen.

Unterstellen wir einmal nicht, was die meisten Marktteilnehmer voraussagen, daß Getreide am Weltmarkt nämlich eher teurer wird. Unterstellen wir nur einmal, es bleibt im Preis konstant. Welchen Sinn ergäbe es dann, die europäischen Preise zu senken, wo sie ohnehin schon unter den Weltmarktpreisen liegen, und als Ausgleich direkte Einkommensübertragungen zu gewähren? Diese wären dann über den Haushalt zu finanzieren, der angesichts der massiven Sparzwänge ohnehin Grenzen aufweist.

Ich weiß wohl, daß diese Situation nicht bei allen Produkten so eindeutig ist. Bei Rindfleisch sehe ich im Einklang mit der Kommission durchaus strukturellen Änderungsbedarf, auch wenn mein Lösungsansatz anders aussieht als der der Kommission.

Bruch mit den Prinzipien von 1992

Die Kommission beurteilt die Erfolge der Agrarreform des Jahres 1992 sehr positiv. Dem ist zuzustimmen. Diese Reform hat sich grundsätzlich bewährt. Das seinerzeit eingeführte System ist erfolgreich. Es hat die Überschüsse in kürzester Zeit beseitigt, und zwar so konsequent, wie es nur wenige für möglich gehalten haben. Das System hat außerdem die Einkommen stabilisiert, schwerwiegende handelspolitische Spannungen abgebaut und die Haushaltsausgaben in Grenzen gehalten. Lediglich bei Rindfleisch konnten – besonders wegen der BSE-Krise – die Ziele nicht erreicht werden. In diesem Bereich besteht unmittelbarer Handlungsbedarf. Die Produktion muß an die Nachfrage angepaßt werden. In den übrigen Bereichen reichen die bisherigen Instrumente unter den derzeitigen und absehbaren Rahmenbedingungen aus,

um künftige Herausforderungen zu meistern.

Im Grunde sieht es offenbar auch die Kommission so. Denn sie betont in der Agenda 2000 immer wieder, die EU-Agrarpolitik müsse durch die Vertiefung und Ausweitung der 1992 erfolgreich eingeleiteten Reformen weiterentwickelt werden. Diese Feststellung ist richtig. Die Vorschläge schießen dann allerdings über das Ziel hinaus oder gehen in die falsche Richtung.

Diese Feststellung gilt schon deshalb, weil jetzt drastische Preissenkungen ohne nachvollziehbaren Grund vorgeschlagen werden. Die Verlagerung der Stützung auf direkte Transferzahlungen würde den EU-Haushalt unnötig belasten und die Nettozahlerposition Deutschlands zusätzlich verschlechtern, anstatt sie zu verbessern. Zudem wird die Glaubwürdigkeit der EU-Agrarpolitik massiv in Frage gestellt. Obwohl die Kommission die mit der Agrarreform von 1992 beschlossenen Transferzahlungen als verlässlich und dauerhaft bezeichnet hat, unternimmt sie immer neue Vorstöße, diese zu kürzen.

Ist es da verwunderlich, daß die Landwirte die EU-Agrarpolitik zunehmend kritisch sehen, daß sie mißtrauisch auch auf wohlgemeinte Reformen reagieren? Unternehmer brauchen stabile wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen, auf deren Basis sie ihre einzelbetrieblichen Investitionsentscheidungen treffen können. Notwendige Anpassungen sollten daher behutsam und kalkulierbar vorgenommen werden, um die wirtschaftliche Basis der Betriebe nicht zu gefährden. Dies scheint mir bei den Überlegungen der Kommission zur Agenda 2000 zu kurz gekommen zu sein. Schließlich ist 1997 das erste Jahr mit voller Anwendung und Wirkung der Reform von 1992.

Natürlich gibt es bei den Vorschlägen der Kommission auch eine Reihe positiver Aspekte. So begrüße ich, daß die Kommission an der Milchquotenregelung festhalten will. Diese Haltung wird Marktwirtschaftler nicht unbedingt überzeugen, aber für die Beibehaltung gibt es gute Gründe. Zum einen hat die Milchquotenregelung die Überschüsse in der EU wirksam eingedämmt und zum anderen sichert sie die flächendeckende und standortangepaßte Bewirtschaftung.

Schlußfolgerung

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Die Vorschläge der Kommission führen nicht zu verbesserter Wettbewerbsfähigkeit, sondern dazu, daß unsere Landwirtschaft in weiten Teilen noch stärker dem Wettbewerbsdruck der kostengünstiger produzierenden Anbieter außerhalb der Union ausgesetzt wird. Dieser Weg gefährdet eine flächendeckende Landbewirtschaftung und damit nicht nur unsere hohen Produktionsstandards bei Nahrungsmitteln, sondern auch die wirtschaftliche Sicherung der ländlichen Räume und die Erhaltung und Pflege unserer Kulturlandschaft. Außerdem bedeutet eine Umsetzung der Kommissionsvorschläge für den EU-Haushalt weiter steigende Ausgaben im Agrarbereich. Dies verringert den finanziellen Spielraum für die Erweiterung der EU und verschlechtert zudem die deutsche Nettozahlerposition.

Die Agenda 2000 bedeutet in ihrem Agrarteil eine nicht erforderliche Abkehr von den erfolgreichen Prinzipien der Agrarreform von 1992. Es gibt zwar einige gute Ansätze, wie zum Beispiel die Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren auszuweiten, insge-

samt sind die Vorstellungen der Kommission in weiten Teilen aber nicht sachgerecht und in sich widersprüchlich. Sie zielen darauf ab, die EU-Agrarpolitik einschneidend zu verändern – zum Nachteil der Landwirtschaft und der deutschen Steuerzahler.

Unsere Landwirte brauchen für ihre langfristig wirksamen Investitionsentscheidungen Planungs-

sicherheit. Darum darf es nicht alle paar Jahre ohne Not einen grundlegenden Richtungswechsel geben. Statt dessen muß die EU-Agrarpolitik auf der Grundlage der Agrarreform von 1992 kontinuierlich und behutsam an die sich ändernden ökonomischen Rahmenbedingungen und die Anforderungen der Verbraucher angepaßt werden.

Auch für die Osterweiterung der EU und die kommende WTO-Runde ist die Agenda 2000 in der vorliegenden Form keine tragfähige Basis. Sie gefährdet eine sozial verträgliche strukturelle Entwicklung der deutschen und europäischen Landwirtschaft. Sie macht die Landwirtschaft in noch stärkerem Maße abhängig von direkten staatlichen Beihilfen.

Ulrich Koester

Agenda 2000: Eine Neuorientierung der Agrarpolitik?

Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der Agrarpolitik und Beschlüsse des Agrarministerates, die Agrarpolitik zu reformieren, hat es in der Vergangenheit schon häufig gegeben. Dies ist auch nicht verwunderlich, denn die bisherigen Agrarreformen konnten die grundsätzlichen Probleme der EU-Agrarpolitik nicht lösen.

Die letzte große Agrarreform wurde im Jahr 1992 beschlossen, von offizieller deutscher Seite wurde immer wieder verkündet, daß hiermit dauerhafte und verlässliche Weichen gestellt seien. Die EU-Kommission stellt dagegen in der Agenda 2000 heraus, daß eine Vertiefung und Fortführung der Reform von 1992 durch die weitere Abwendung von der Preisstützungspolitik und die Hinwendung zu Direktzahlungen sowie die Entwicklung einer kohärenten Politik für den ländlichen Raum notwendig seien. Im folgenden soll vornehmlich geprüft werden, wie sich die Verwirklichung der Vorschläge auf die Allokation in der Gemeinschaft auswirken würde.

Die Vorschläge der EU-Kommission beinhalten für wichtige

Märkte eine weitere Abkehr von der Preisstützung und eine stärkere Zuwendung zu direkten Einkommensübertragungen. Besonders positiv zu würdigen ist der Vorschlag, das Niveau der Interventionspreise für Getreide unter das zukünftig zu erwartende Niveau der Weltmarktpreise zu senken. Damit werden zukünftig die EU-Marktpreise für Getreide und wie auch schon bisher für Ölsaaten mit größter Wahrscheinlichkeit gleich den Weltmarktpreisen sein. Hierdurch kann nicht nur eine Liberalisierung des Getreidehandels¹ eintreten, sondern auch des Handels mit allen Produkten, die eine starke Getreidekomponente enthalten, wie z.B. Geflügel- und Schweinefleisch, Eier und Getreideverarbeitungszeugnisse. Damit würde für diese Märkte die Einhaltung der WTO-Restriktion bezüglich der subventionierten Exportmengen wahrscheinlich kein Problem mehr darstellen.

¹ Welche administrativen Erleichterungen bereits lediglich die Liberalisierung des Handels mit unverarbeitetem Getreide haben würde, zeigt sich daran, daß es gegenwärtig für Einfuhren von Getreide in die EU 165 unterschiedliche Zollsätze gibt.

Positiv zu bewerten ist auch der Verzicht auf die quasi-obligatorische Flächenstilllegung. Bekanntlich konnten Landwirte bisher nur Preisausgleichszahlungen erhalten, wenn sie einen bestimmten Prozentsatz ihrer Anbauflächen stilllegten. Nach Vorstellungen der Kommission kann zukünftig hierauf verzichtet werden, weil das Problem der Produktionsmengenbegrenzung für Ackerbauprodukte durch die Anbindung der EU-Marktpreise an die Weltmarktpreise gelöst ist.

Positiv zu bewerten ist auch die Bindung der Preisausgleichszahlungen an die Fläche statt wie bisher an die Flächennutzung. Die Loslösung von der Flächennutzung stellt eine weitergehende Entkopplung der Zahlungen von der Produktionsmenge dar und führt damit zu einer Verbesserung der Allokation. Allerdings äußert sich die Kommission nicht eindeutig, welche Flächen als Grundlage für die Zahlungen herangezogen werden sollen.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist auch zu begrüßen, daß eine Gleichsetzung der Preisausgleichszahlungen für Ölsaaten und

Getreide vorgeschlagen wird. So wurden z.B. in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1996/97 im Durchschnitt 593 DM pro ha Getreideanbaufläche, aber 1121 DM für Ölsaaten an Preisausgleichszahlungen gezahlt. Da in beiden Fällen die Zahlungen an die entsprechende Nutzung der Flächen gebunden waren, war die Produktionsstruktur zugunsten von Ölsaaten verzerrt. Es kann somit davon ausgegangen werden, daß die neue Ausgestaltung der Preisausgleichszahlungen zu einer wesentlichen Entzerrung der Produktionsstruktur bei den Ackerbauprodukten führen wird.

Positiv könnte sich auch die vorgeschlagene 10%ige Preissenkung für Milch auswirken. Doch hat die Kommission hier zum einen nicht klar herausgestellt, welcher Preis um 10% gesenkt werden soll (der Interventionspreis, der für die Marktpreise eine zunehmend geringere Rolle spielt, oder der Marktpreis, der vornehmlich über die Höhe der Exporterstattungen für Milchprodukte beeinflußt wird?), und zum anderen wird der Effekt der Preissenkung auf dem Milchmarkt durch Direktzahlungen, die an die Kuhzahl gebunden sind, in der Produktionswirkung erheblich gedämpft.

Unbefriedigende und fehlende Reformelemente

In der Agenda 2000 wird zwar deutlich ausgeführt, daß es auch Aufgabe der Reform sei, die Landwirtschaft wettbewerbsfähig zu machen. Die Reformvorschläge sollten daher darauf abzielen, Hemmnisse für wachstums- und leistungsfähige Betriebe abzubauen. Einzelne Reformelemente wirken dem jedoch entgegen.

Erfahrungen anderer Länder mit einer grundlegenden Reform der Agrarpolitik – insbesondere in Neuseeland, aber auch in den Ver-

einigten Staaten von Amerika – zeigen, daß erhebliche Änderungen der Agrarproduktpreise durch beträchtliche Änderungen der Boden- und Pachtpreise den Strukturwandel in der Landwirtschaft steuern. Der Vorschlag der EU-Kommission bedeutet aber, daß die Rückwirkungen der Produktpreisänderungen auf Pacht- und Bodenpreise durch einzelne Elemente der Vorschläge konterkariert werden. Es wird für den Strukturanpassungsprozeß einerseits durch die Preissenkung Gas gegeben, aber andererseits durch zusätzliche Maßnahmen die Bremse getreten.

Die Bindung der Direktzahlungen an die anspruchsberechtigte Fläche wird zu einer starken Beeinflussung der Pachtzahlungen führen. Erhält der jeweilige Flächenbewirtschafter die Direktzahlung, so wird der Eigentümer der Flächen nach Anpassung der Pachtverträge in den Genuß der Zahlungen gelangen. Mit diesen Zahlungen wird man damit vornehmlich die Bodeneigentümer begünstigen, ohne den gegenwärtigen Bewirtschaftern über die Dauer der Pachtverträge hinaus Anpassungshilfen zu geben.

Nach wie vor soll es nach den Vorschlägen der EU-Kommission ein freiwilliges Flächenstilllegungsprogramm geben. Für stillgelegte Flächen wird eine Prämie in gleicher Höhe wie für anspruchsberechtigte bewirtschaftete Flächen gezahlt. Wird die Prämie an den Bewirtschafter oder Stillleger gezahlt, so wird die Höhe der Prämie langfristig die Untergrenze der Pachtzahlungen sein. Eine Umwidmung der Flächennutzung von anspruchsberechtigten zu nicht anspruchsberechtigten Flächen (Ackerbau zu extensiver Weidewirtschaft) wird zu einem Verlust der Ausgleichszahlung führen und

daher diese Produktionszweige selbst bei positiven Deckungsbeiträgen unrentabel machen. Flächenstilllegung wird in diesen Fällen rentabler als Flächennutzung.

Wirkungen der Direktzahlungen

Die Ausgestaltung der Zahlungen spielt auch eine entscheidende Rolle für die Wirkung der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Obergrenze für Zahlungen. Auch hier wird nicht detailliert angegeben, in welcher Höhe solche Obergrenzen festgelegt werden. Wird aber die Direktzahlung an die Flächenausstattung der jeweiligen Bewirtschafter gebunden und hierfür eine Obergrenze eingeführt, so hätte dieses ganz erhebliche Nachteile für den Strukturwandel. Betriebe, die über der Obergrenze liegen, wären nicht in der Lage, für zugepachtete Flächen oder Milchquoten den gleichen Preis zu zahlen wie Betriebe, die unterhalb der Obergrenze liegen. Letztere würden durch die zusätzlichen Pachtflächen einen Anspruch auf zusätzliche Zahlungen erhalten und könnten diese Zahlungen an den Verpächter weiterleiten. Dieser Struktureffekt könnte fatale Folgen für die Anpassungsfähigkeit der Landwirtschaft haben. So würde man im Getreide- und Ölsaatenanbau zwar alle Landwirte den Weltmarktpreisen aussetzen, aber die größeren Landwirte, die oberhalb der Obergrenze liegen, indirekt in ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Bodenmarkt gegenüber kleineren Betrieben schwächen.

Obergrenzen für die Direktzahlung würden sich weniger nachteilig auswirken, wenn diese Zahlungen zeitlich eng begrenzt wären. Doch auch hierzu äußert sich der Vorschlag der EU-Kommission nicht. Die unbestimmte Dauer der Ausgleichszahlungen ist aus ökonomischer Sicht als ein großer Mangel anzusehen. Für unbefristete Di-

rektzahlungen gibt es weder eine ökonomisch noch eine sozialpolitisch überzeugende Begründung. Sollen die Direktzahlungen als Kompensation für Preissenkungen angesehen werden, dann ist allenfalls für die Dauer der Anpassung an die neuen Marktbedingungen eine solche Zahlung zu rechtfertigen. Eine sozialpolitisch überzeugende Begründung dürfte schwerfallen, denn die Zahlungen sind nicht abhängig von der Einkommenssituation des Zahlungsempfängers, sondern lediglich von seiner Flächenausstattung oder seinem Bestand an Milchkühen und Rindern. Je sicherer und langfristiger man mit Direktzahlungen rechnen kann, um so mehr werden sich diese Zahlungen in Pachtpreisänderungen niederschlagen. Es wird damit lediglich den Bodeneigentümern ein Transfereinkommen gewährt.

Hier zeigt sich wiederum, daß die Details der Ausgestaltung der Vorschläge zu sehr unterschiedlichen Wirkungen führen können. Insbesondere ist auch zu bedenken, daß gerade durch die unbefristete Zahlung Anreize zu Betriebsteilungen gegeben werden, um unterhalb der Obergrenze zu bleiben. Hierdurch werden ökonomisch unsinnige Umgehungsmöglichkeiten eingeleitet.

Erstaunlich ist, daß die EU-Kommission sich nicht zum Zukermarkt äußert, obwohl hier aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die größten Allokationsverzerrungen vorliegen. Auch wird auf dem Milchmarkt das Quotensystem nicht angetastet. Hieraus kann man wohl ablesen, daß die EU-Kommission bei ihren Vorschlägen jeweils auch berücksichtigt, ob im Agrarministerrat ein politischer Konsens gefunden werden kann.

Die EU-Kommission ist sich im klaren darüber, daß durch Direkt-

zahlungen das Einkommen der Landwirte wahrscheinlich nicht auf der gegenwärtigen Höhe stabilisiert werden kann. Es wird daher eine kohärente Politik für den ländlichen Raum mit einer Stärkung der Regional- und Strukturpolitik gefordert. Details werden allerdings nicht ausgeführt. Bisherige Erfahrungen mit diesen Politikbereichen haben gezeigt, daß man hiermit zwar einen großen Transfer zwischen den Ländern vornehmen kann, daß aber die Wirkung dieser Maßnahmen sehr begrenzt ist, daß es zu erheblichen Fehlinvestitionen in vielen Bereichen geführt hat und daß das Betrugspotential sehr hoch ist.

Durch die Begrenzung der Reformvorschläge auf ausgewählte Märkte folgt die EU-Kommission einer alten Tradition: „Geändert wird, wo der Schuh am stärksten drückt.“ Deswegen wird aus dem alten Schuh auch nicht ein wesentlich besserer. Vor allem werden die Weichen für die anstehende Osterweiterung nicht ausreichend gestellt.

Schlußfolgerung

Die EU-Kommission hat sicherlich mit ihrem Vorschlag in einigen Bereichen, insbesondere bei den Preisempfehlungen bei Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch, einen Schritt zur weiteren Liberalisierung gemacht. Einige Nachteile der EU-Agrarreform von 1992, wie insbesondere die Bindung der Transferzahlungen an die Fächennutzung, werden durch den neuen Vorschlag teilweise behoben. Die EU-Kommission hat sich aber wiederum gescheut, eine umfassende Reform in Richtung Liberalisierung vorzunehmen. Ein überzeugendes ordnungspolitisches Konzept ist hinter den Vorschlägen nicht zu entdecken. Selbst wenn alle Vorschläge akzeptiert werden würden, so wären in der EU-Agrarpolitik weder für die Osterweite-

rung noch für nächste WTO-Runde ausreichende Weichen gestellt.

Zu der Zurückhaltung der Kommission haben wahrscheinlich wiederum die starken Interessen derjenigen, die aus dem gegenwärtigen System ökonomische Renten beziehen, geführt. Es sind vor allem diese Interessen, die auf den Agrarministerrat einwirken und daher eine grundlegende Reform blockieren. Es mangelte bisher sicher nicht an gutem Rat, um die EU-Landwirtschaft durch eine bessere Politik international wettbewerbsfähiger zu machen. Wenn sich eine solche Politik bisher nicht durchsetzen können, lag es nicht an mangelnder fachlicher Kompetenz der EU-Kommission, sondern am Agrarministerrat.

Es scheint, daß die nationalen Minister allzu häufig Interessen (eines Teils) der Landwirte mit nationalen Interessen gleichsetzen und das Gesamtwohl der EU als nachrangig betrachten. Kann man bei den gegebenen Entscheidungsmechanismen auf EU-Ebene wirklich erwarten, daß die EU-Kommission eine grundlegende Liberalisierung der Agrarpolitik vorschlägt? Mit dem vorliegenden Entwurf ist sie wahrscheinlich schon weiter gegangen als der Ministerrat akzeptieren wird.

Nichts wurde zu den notwendigen Reformen der Institutionen gesagt, die vor der Osterweiterung als unumgänglich anzusehen sind. Offensichtlich ist man hier noch weit von einem konsensfähigen Reformvorschlag entfernt. Es kann nur gehofft werden, daß die in diesem Bereich anstehenden Reformen auch zu einer Änderung im agrarpolitischen Entscheidungsprozeß in Brüssel führen werden. Dies ist eine notwendige Bedingung, um die ökonomische Rationalität und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft zu erhöhen.