ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Jantscher, Siegfried

Article

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Jantscher, Siegfried (1996) : Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 22, Iss. 1, pp. 85-100

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332474

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU. Eckpunkte eines zukunftsorientierten Reformkonzeptes

Siegfried Jantscher

1. Einleitung

Angesichts der Tatsachen, daß
- bereits einige Länder bzw. Regierungsvertreter erste z. T. sehr bemerkenswerte Stellungnahmen zur zukünftigen Gestaltung der GAP vorgebracht haben,
- die agrarpolitischen Entscheidungsfindungs- und Beschlußfassungsprozesse durchwegs eine besonders lange Vorlaufzeit beanspruchen,
- die Osterweiterung eine historisch besonders günstige Gelegenheit bietet, die vielfältigen Systemschwächen, Ineffizienzen etc. zu vermindern und den ersten GAP-Reformprozeß fortzusetzen

und
- um nicht – wie anläßlich des Beginns der EU-Beitrittsverhandlungen – zu einer österreichischen Positionierung zu kommen, die unrealistisch ist, verunsichert und niemandem dienlich ist (erinnert sei an die österreichische Verhandlungsposition – 7 Jahre Übergangsfrist, Grenzkontrollen etc., an der ja wohl auch der nunmehrige Kommissar Fischler Zweifel haben mußte),
- es schließlich wie immer auch bei der nächsten GAP-Runde um die Lastenaufteilung zwischen Konsumenten und Steuerzahlern geht,

ist es aus Sicht von Arbeitnehmern und Konsumenten natürlich ebenfalls von Interesse, an der bevorstehenden Debatte über Strategien und Ziele aktiv mitzuwirken.

Die bereits jetzt auf dem Tisch liegenden zahlreichen Konzepte und Ideen bekannter Institutionen, von Regierungsvertretern und Kommissionsdienststellen vor allem im Hinblick auf die Osterweiterung, reichen von einer mehr oder weniger unveränderten Fortsetzung und Stabilisierung der derzeitigen Situation (konservative Agrarkreise) bis hin zu z. T.

sehr unterschiedlich ausgeprägten Liberalisierungskonzepten der europäischen Agrarmärkte.
Nicht nur die Osterweiterung, sondern auch der gesamte Komplex der WTO-Verpflichtungen, die ökologischen Aspekte, die gravierenden intra- und intersektoralen Verteilungsmängel sowie die großen gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverluste erfordern eine engagierte Fortsetzung der Reform.
Das hier vorgestellte Konzept lehnt sich zunächst grundsätzlich an eine von der Kommission (Generaldirektion II Wirtschaft und Finanzen) in Auftrag gegebene und publizierte Expertise (1) an, die von einer Anzahl sehr renommierter europäischer Agrarwissenschafter erstellt wurde.

2. Das Konzept in Diskussion

Die wesentlichen Kernpunkte dieses Konzeptes (ganz ähnliche Ansätze kommen von anderen Institutionen und im wesentlichen auch von der OECD (2)) werden nachfolgend dargestellt. Es ist im wesentlichen die Fortsetzung des in der Reform 1992 eingeschlagenen Weges, also der instrumentellen Entkopplung von Marktsteuerung und Einkommensverteilung:

Die für die EU zentralen wirtschaftspolitischen Grundsätze Marktwirtschaft, Wettbewerb, offene Märkte sind im Agrarbereich weiter zu stärken; dies bedeutet eine weitere Senkung der Agrarpreise zunächst für Produkte, die nicht durch die Reform 1992 erfaßt wurden, wie Milch, Obst und Gemüse, Zucker, Wein etc. Das agrarische Schutzniveau ist an ein der Industrieproduktion vergleichbares Niveau heranzuführen. Ein gewisses Maß an Flexibilität beim Außenschutz könnte eingeräumt werden, damit auf unvorhersehbare Weltmarktpreisentwicklungen reagiert werden kann. Die Preissenkungen sind in einer angemessenen Übergangsperiode schrittweise durchzuführen, um hohe Budgetbelastungen infolge von Kompensationszahlungen zu vermeiden, aber auch, um ländlichen Räumen und von der Landwirtschaft abhängigen Industrie- und Wirtschaftszweigen entsprechende Anpassungsmöglichkeiten zu geben.

Zur Kompensation dieser Preissenkungen werden Direktzahlungen (degressiv wie in erwähnter Studie vorgeschlagen wird) in ähnlicher Weise wie bei der Reform 1992 – jedoch unter strikter Vermeidung jeglicher Bezugnahme auf aktuelle Produktion oder Faktorverwendung – vorgeschlagen.

Höhe bzw. Ausmaß der Kompensationszahlungen kann – etwa nach Umfang und Härte der strukturellen Veränderungen oder z. B. aufgrund verschieden ausgeprägter sozialer Sicherungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten – sehr unterschiedlich sein. Daher sollen die zunächst gemeinschaftlich aus dem EU-Budget erbrachten Kompensationszahlungen schrittweise in die Kompetenz des jeweiligen Mitgliedstaates übergeführt werden, um gemäß dem Subsidiaritätsprinzip deren speziel-

len Bedürfnissen gerecht zu werden. Die Staaten können ihre Zahlungen nach den Regeln des europäischen Wettbewerbsrechts an die Entwicklung ländlicher Gebiete, Maßnahmen zur Umweltverbesserung oder an die Verbesserung ihrer Struktur binden.

Mit zunehmender Annäherung der EU-Agrarpreise an die Weltmarktpreise erübrigen sich Instrumente der Mengensteuerung (Milchquoten, Flächenstillegung), die den betrieblichen und regionalen Strukturwandel entscheidend hemmen, das Agrarsystem ineffizient machen und hohe administrative Kosten erfordern. Innovativen und effizienteren Unternehmern wird es ermöglicht, die Produktion auszudehnen und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen.

Die Strukturfonds der EU (Regional-, Sozial-, Kohäsionsfonds) sollten stärker und umfassender eingesetzt werden, um die strukturellen Veränderungen abzusichern. Wirtschaftlich schwächere Staaten sollen dabei besonders berücksichtigt werden.

Kernelemente einer zukunftsorientierten, wettbewerbsfähigen europäischen Agrarpolitik ist die konsequente Weiterführung der Liberalisierung und Ausrichtung des europäischen Agrarsystems auf die Erfordernisse des internationalen Marktes sowie die Realisierung einkommens-, umwelt- oder regionalpolitischer etc. Ziele durch andere, transparentere und effizientere Maßnahmen.

Bei Anwendung der oben grob skizzierten begleitenden Maßnahmen ist dieses Konzept geeignet, hohe Anforderungen hinsichtlich wohlfahrtsökonomischer, verteilungspolitischer und auch ökologischer Kriterien zu erfüllen. Die Verpflichtungen in Folge der Uruguay-Runde ist auf dieser Grundlage ebenfalls wesentlich besser umzusetzen, und schließlich bietet dieses Konzept eine bedeutend bessere Ausgangsposition für die vielfältigen Probleme im Hinblick auf die Osterweiterung. Im folgenden Abschnitt 3 soll dies in aller Kürze besprochen werden.

3. Beurteilung

3.1 Osterweiterung

Es ist davon auszugehen, daß die Osterweiterung der EU unaufhaltsam ist und es daher schon jetzt an der Zeit ist, entsprechende Maßnahmen im Agrarsektor einzuleiten. Eine direkte Anwendung der bestehenden Preis- und Beihilfenregelungen wäre unfinanzierbar und nicht vertretbar und hätte innerhalb der EU integrationsgefährdende Verteilungskämpfe zur Folge. Die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) sind, was die Umsetzung der Verpflichtungen der Uruguay-Runde (Subventionsabbau) betrifft, den EU-Staaten deutlich voraus. Nach der Wende kam es zu einem drastischen Abbau des Subventionsniveaus, so daß diese Länder jetzt sogar Spielraum für eine neuerliche Anhebung haben (Berechnungsbasis sind ja die Jahre 1986–1988). Die

agrarwirtschaftlichen Gegensätze kommen u. a. auch durch die von der OECD definierte PSE-Kennzahl (3), die in der EU – trotz Reform 1992 – auf mittlerweile über 50 Prozent gestiegen ist, während dieser Prozentsatz in den MOEL zwischen 0 und 25 Prozent liegt. Inzwischen haben einige MOEL den oben erwähnten Spielraum genutzt und begonnen, Regelungen der EU-Marktordnungen nachzuvollziehen. Tatsächlich aber ist damit der erhoffte Effekt, durch finanzielle und administrative Mittel die Märkte zu stabilisieren, nicht in erwarteter Weise eingetreten. Die OECD (4) warnt die Regierungen eindringlich vor den negativen Konsequenzen des eingeschlagenen Weges. Zum einen müssen sie bis zum Beitritt die Interventionskosten selbst bezahlen, was sehr zum Nachteil anderer wichtiger Aufgaben geht und darüber hinaus würde damit verhindert, daß ihre Landwirtschaft international wettbewerbsfähig bleibt bzw. wird. Eine der Thesen, die vorgibt, die Integration der MOEL müsse gar nicht teuer sein, man steuere u. a. einfach die Produktionsmengen in den Oststaaten derart, daß diese mittels Quotensystem am Eigenbedarf eingefroren werden, kann selbstverständlich nicht im Interesse dieser Länder, aber auch nicht im Interesse der EU liegen, wenn diese erst einmal Mitglied der EU sind.

Vernünftiger ist es, die in diesen Staaten knappen Mittel für die Entwicklung effizienter und wettbewerbsfähiger Produktions- und Vermarktungssysteme einzusetzen und weniger für verzerrende Steuerungspolitiken einzutreten sowie alle Möglichkeiten internationaler Handelsvereinbarungen bzw. Marktzugänge zu nützen. Die OECD weist darauf hin, daß den MOEL-Ländern am besten geholfen wäre, wenn die OECD-Staaten bzw. die EU eine liberalere Politik betriebe, und betont in diesem Zusammenhang die Dringlichkeit weiterer GAP-Reformen. Das oben dargestellte marktorientierte Konzept mit direkten Einkommenszahlungen der Mitgliedstaaten sowie verstärktem Einsatz von Strukturmitteln für weniger entwickelte Länder ist besser geeignet, die Agrarwirtschaften von Ost und West zu integrieren.

3.2 WTO-Verpflichtungen

Die Uruguay-Runde begrenzt erstmals das Protektionsbestreben der einzelnen Länder und sieht eine schrittweise Senkung des Schutzniveaus über die nächsten sechs Jahre (bis 30. Juni 2001) vor.

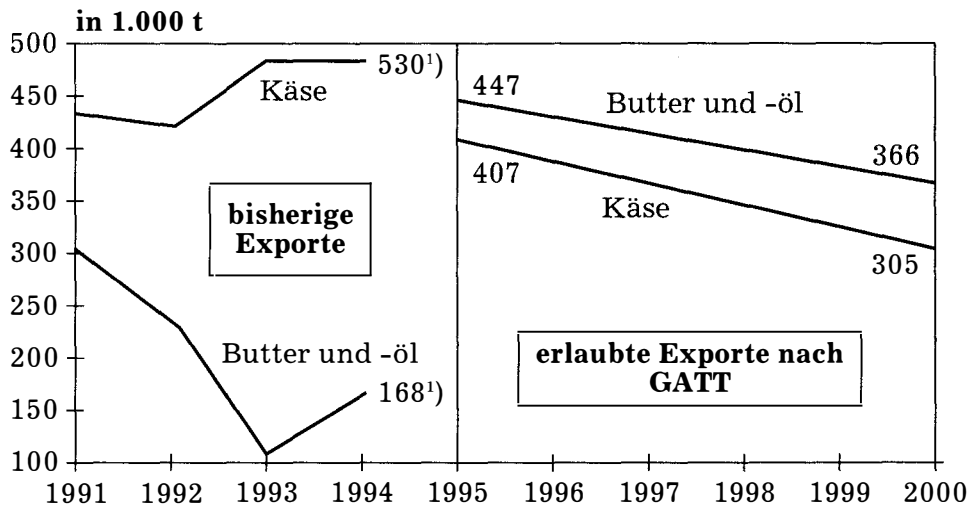
Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung kommt in einer Analyse (5) zur Auffassung, daß zur Erfüllung der GATT-Verpflichtungen „... die durch die im Zuge der GAP-Reform beschlossenen Maßnahmen nicht vollständig abgedeckt sind" und die EU daher zusätzliche Anpassungen vornehmen muß. Verschiedene Untersuchungen (6) orten insbesondere Probleme im Milchbereich (z. B. gab es 1994 480.000 t Käseexport mit Erstattung, 1995 ist er auf 407.000 t beschränkt, im Jahr 2000 sind es 305.000 t), aber auch bei Schweinefleisch (1994 für rund 560.000 t Exporterstattung – 1995 nur noch 491.000 t), wobei hier allerdings die

Preise mit dem Getreide fallen. Auch im Getreidebereich rechnet man damit, daß der Substitutionseffekt im Futtermittelsektor nicht ausreicht, die Erfüllung der GATT-Auflagen sicherzustellen (siehe dazu nachstehende Abbildung 1).

Abbildung 1:

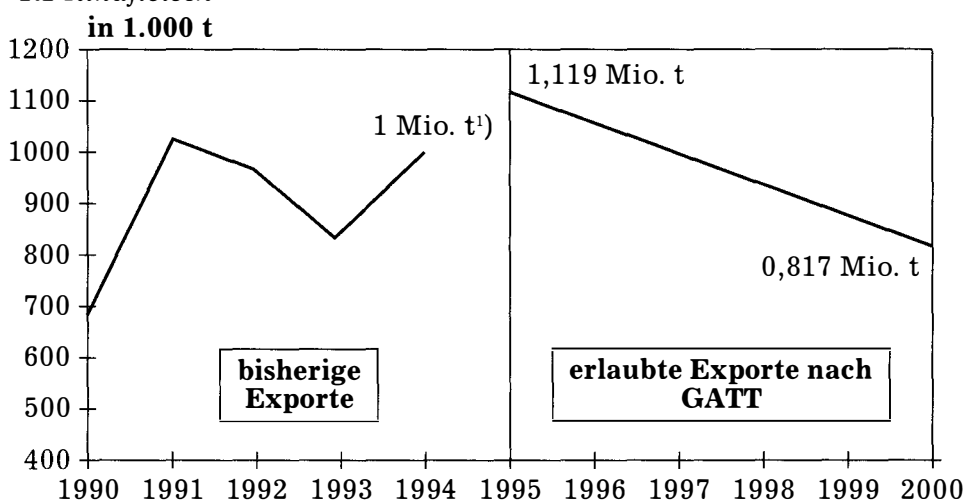
GATT-Verpflichtungen der EU

1.1 Käse und Butter



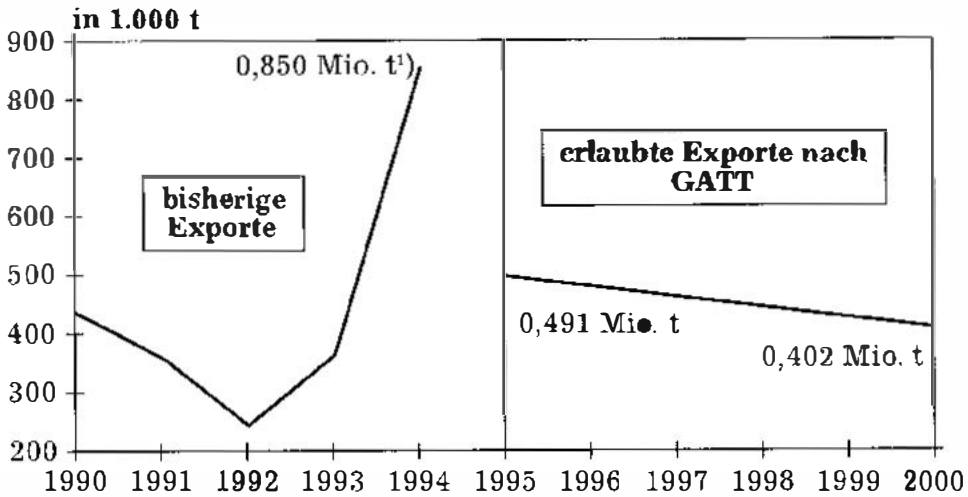
Quellen: ZMP, MV, eig. Erhebungen
¹) vorläufig, gestützte Käseexporte rund 480.000 t

1.2 Rindfleisch



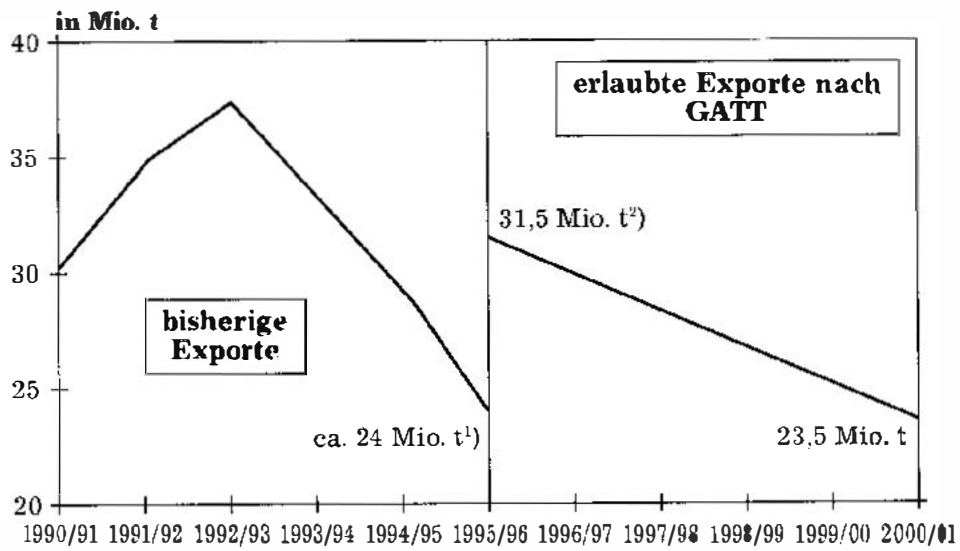
Quellen: SAEG, ZMP
¹) vorläufig

1.3 Schweinefleisch



Quellen: SAEG, ZMP, eig. Erhebungen
¹) vorläufig, gestützte Exporte etwa 560.000 t

1.4 Getreide



Quellen: SAEG, ZMP, Toepfer International
¹) geschätzt, für 1994/95 vorläufig
²) inkl. Reis

Tabelle 1:

Entwicklung des EG-Agrarhaushaltes

Haushaltsposten	Haushalt 1995[1])		Haushalt 1996[2])		
	in Mio. ECU	Anteil in v. H.	in Mio. ECU	Anteil in v. H.	Änderung 1996/95 in v. H.
Ackerkulturen[3])	14.574	40,0	17.465	42,3	19,8
Zucker	1.789	4,8	1.891	4,6	5,7
Olivenöl	876	2,3	1.754	4,2	100,2
Trockenfutter und Hülsenfrüchte	280	0,7	385	0,9	37,5
Textilpflanzen	849,4	2,3	850	2,1	0,9
Obst und Gemüse	1.900,6	5,1	1.700	4,1	–10,6
Weinbau	1.044	2,8	1.092	2,6	4,6
Tabak	1.132	3,0	1.087	2,6	–4,0
Sonstige Maßnahme	409	1,1	309	0,7	–24,4
Pflanzliche Erzeugnisse insgesamt	22.854	61,1	26.533	64,3	16,1
Milch und Milchprodukte	4.267	11,4	4.139	10,0	–3,0
Rindfleisch	4.887	13,1	5.380	13,0	10,1
Schaf- und Ziegenfleisch	1.677	4,5	1.668	4,0	–0,5
Schweinefleisch	258	0,7	168	0,4	–34,9
Eier und Geflügel	174	0,5	147	0,4	–15,5
Sonstige Maßnahmen	138	0,4	142	0,3	2,9
Fischerei	53	0,1	47	0,1	–11,3
Tierische Erzeugnisse insgesamt	11.454	30,6	11.699	28,3	2,1
Nebenausgaben	499,5	1,3	349	0,8	–30,1
Einkommensbeihilfen	45,5	0,1	20	0,0	–56,0
Flankierende Maßnahmen	2.044	5,5	2.204	5,3	7,8
Währungsreserve	500	1,3	500	1,2	0,0
EAGFL[4])-Abteilung Garantie	37.397	100[5])	41.297	100[5])	10,4

[1]) Soll. – [2]) Vorentwurf. – [3]) Getreide, Ölfrüchte, Eiweißpflanzen. – [4]) Europäischer Ausrichtungs- und Garantie-Fonds für die Landwirtschaft. – [5]) Abweichung der Summe durch Rundung.
Quelle: Agra-Europe 22 (1995), Europa-Nachrichten 1.

Die Unsicherheiten (Verlauf des Dollarkurses, Produktionszyklen, Ernteerträge) zeigen sich auch im Haushaltsentwurf 1996. Für die Rindfleischmarktordnung wird für 1996 +10 Prozent gegenüber 1995 ausgewiesen, für den Getreidebereich gar +20 Prozent (siehe nachstehende Tabelle). In beiden Bereichen könnte es – bei Beibehaltung der derzeitigen Regelungen – wieder zu einem drastischen Anstieg der Lagerbestände in den nächsten Jahren kommen.

Nach unserer Auffassung heißt das, daß eine weitere Vertiefung der GAP-Reform erforderlich ist. Hinzu kommt, daß bis zum Auslaufen des Abkommens 2001 die Fortsetzung und weitere Liberalisierung des Agrarhandels beabsichtigt und zu erwarten ist.

Die rasche Einführung des Konzepts der Trennung von einkommensbezogenen (wie im GATT vorgesehen) und marktorientierten Maßnahmen erscheint unter dieser Bedingung der weiteren Liberalisierung am besten geeignet, eine wettbewerbsfähige europäische Landwirtschaft sicherzustellen.

3.3 Gesamtwirtschaftliche Betrachtung, Wettbewerbsfähigkeit, betrieblicher und regionaler Strukturwandel

Agrarische Abschottung und Subventionierung verursachen volkswirtschaftliche Kosten, beeinträchtigen sowohl den betrieblichen als auch den regionalen Strukturwandel und somit die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, aber natürlich auch anderer Wirtschaftszweige und gefährden daher letztlich Arbeitsplätze. Die Finanzierung durch Leistungen der Konsumenten und Steuerzahler wirkt insgesamt nachfragedämpfend und stellt damit ebenfalls Wohlfahrtsverluste dar. Gleiches gilt für die hohen Kosten der Durchführung der staatlichen Agrarpolitik (Lagerhaltung, aufwendige Bürokratie und Lobby, Überwachung). Zahlreiche empirische Studien beziffern die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik mit bis zu 2 Prozent des BSP (7), die ungleichmäßig verteilt sind und regelmäßig bestimmte Bevölkerungsgruppen stärker belasten.

Die Aufrechterhaltung oder – wie etwa im Fall der Zuckermarktordnung – Fortsetzung des bestehenden Regulierungssystems behindert den landwirtschaftlichen Strukturwandel und beinhaltet hohe Effizienzverluste. Mit einer gleichzeitig praktizierten preispolitischen Strategie läßt sich das Ziel der Steigerung der Einkommen, wenn überhaupt, nur kurzfristig erreichen. Vor allem aber würden einer international wettbewerbsfähigen europäischen Agrarpolitik die entscheidenden Rahmenbedingungen entzogen.

3.4 Transfereffizienz, Verteilungswirkung

Zahlreiche Arbeiten versuchen, die Transferrate zu ermitteln und beziffern diese mit 1,3–1,5, d. h. daß zwischen 30 und 50 Prozent der Finanzmittel nicht der angestrebten Einkommensstützung dienen, also nicht dem Bauern zufließen (8).

Nicht weniger problematisch ist die Verteilungswirkung innerhalb des Agrarsektors einerseits, wie auch die Mittelverteilung zwischen Landwirtschaft, Konsumenten und Steuerzahler andererseits:

- Bei bestehenden preispolitischen oder von der Produktionskapazität abhängigen Maßnahmen profitieren naturgemäß größere Einheiten

überproportional, und das System entspricht in keinem Fall den tatsächlichen Bedürfnissen.
- Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung muß ferner festgestellt werden, daß naturgemäß auch Steuerzahler- und Verbraucherhaushalte mit niedrigem Einkommen auf diese Weise landwirtschaftliche Haushalte mit hohem Einkommen finanzieren.

Somit gilt auch hier, daß eine Entkopplung von Markt- und Preispolitik sowie Einkommenspolitik diesen hier genannten Zielen in wesentlich stärkerem Maße gerecht wird. Die Transfereffizienz direkter Zahlungen ist bedeutend größer und vor allem wird das System, d. h. die Mittelflüsse, wesentlich besser kalkulierbar.

3.5 Umwelt- und Naturschutz

Preis- und produktionsstützende Subventionen wirken in Richtung einer Intensivierung der Produktion. In diesem Zusammenhang wurde auch eindrucksvoll die Korrelation zwischen Stützungsniveau und Betriebsmitteleinsatz gezeigt (9). Abbau von Protektionismus und Abkehr von preispolitischen Maßnahmen bewirken tendenziell eine Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes.

Grundsätzlich muß hier das gelten, was auch für andere Wirtschaftssektoren gilt: So wie ein Niveau relativ umweltverträglicher Industrieproduktion durch Auflagen etc. in Österreich erreicht wurde, muß dies durch den Ausbau der bereits in Ansätzen bestehenden Maßnahmen auch für die landwirtschaftliche Produktion erreicht werden.

3.6 Transparenz, Demokratie

Für den Konsumenten wie für den Steuerzahler ist es nicht nachvollziehbar, für welche Leistungen (z. B. die häufig gebrachte Landschaftspflege) er welche Beträge zahlt; er hat keine oder nur unterentwickelte Mitsprache und Mitentscheidungsbefugnis. Die derzeitigen Regelungen verwehren den Betroffenen das Recht – bei Erwerb von Waren und Dienstleistungen – auf einen wichtigen Teil jener Informationen, die sie eigentlich für ihre Kaufentscheidung benötigen (im weiteren Sinne ja auch der Steuerzahler). Daher ist die oben skizzierte Trennung und Verdeutlichung der Geldströme und Instrumente einzufordern.

3.7 Budget, Kosten

In seinem jüngsten Zwischenbericht über die Agrarpolitik stellt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung fest: Statt mit einer Kostensenkung der GAP ist auf absehbare Zeit noch mit einer zunehmenden Haushaltsbelastung zu rechnen. Für die EU bedeutet dies, daß die Sub-

ventionsintensität weiter steigt und daß die Agrarleitlinie für das Jahr 1996, d. h. die Begrenzung der Agrarausgaben im EG-Haushalt, nur mit Mühe – wenn überhaupt – eingehalten werden kann (10).

Nicht zuletzt aus Gründen des Budgets (in Zeiten von Sparpaketen) wird von den Forschern ein nachhaltiger Kurswechsel in erwähntem Sinne nahegelegt.

4. Einwände

Die gängigsten Einwände sollen gleich an dieser Stelle besprochen werden:

Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung: Es ist wohl kaum anzunehmen, daß die Selbstversorgungsgrade bei den wichtigsten Agrargütern soweit absinken, daß mit ernsten Versorgungsengpässen gerechnet werden muß. Vernünftiger ist es beispielsweise, ähnlich wie etwa beim wichtigen Energieträger Erdöl, entsprechende Lager zu betreiben und wichtige Betriebsmittel bereitzuhalten. Darüber hinaus sollten auch für solche Fälle entsprechende völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden, die eine Versorgung in Krisenzeiten sicherstellen können.

Externe Kosten im weitesten Sinne: Die Argumente reichen von *zunehmender Umweltverschmutzung* durch intensivierten Welthandel, *hohen sozialen Kosten* (Arbeitslosigkeit) durch Abwanderung von den Höfen bis hin zur *Preisgabe von Landschaftspflege und Kulturlandschaft* (Verödung), um nur einige zu nennen.

Hier scheint vor allem die richtige Mittelwahl der entscheidende Ansatz zur Vermeidung und Begegnung negativer Folgeerscheinung. Keinesfalls aber kann vom derzeit bestehenden europäischen Agrarsystem behauptet werden, daß dieses die erwähnten Effekte vermeidet.

Einem verstärkten Strukturwandel, der *hohe soziale Kosten* verursacht, ist – wie dies auch für Beschäftigte in anderen Wirtschaftszweigen gilt – mit sozialpolitischen Mitteln zu begegnen. Hier gilt es durch bildungspolitische und sozialpolitische Maßnahmen Perspektiven zu schaffen.

Ebenfalls zielgerichteter und effizienter als sektorale Protektionspolitik ist es, bei dynamischerem internationalem Handel infolge der Öffnung der Agrarmärkte *(Energieverbrauch und Umweltverschmutzung* durch Transportanstieg), durch umweltpolitische Maßnahmen (etwa durch Energieverteuerung) steuernd einzugreifen (Kostenwahrheit).

Und schließlich gilt Gleiches für das letzte oben angeführte Beispiel der *Landschaftspflege bzw. Erhaltung der Kulturlandschaft.*

Auf die Agrarwirtschaft eingeschränkte Mittel und Ressourcen bewahren Regionen nicht vor der Entvölkerung. Hier ist ein breites Set an Maßnahmen anzuwenden, welches allen Wirtschaftssubjekten in einer Region zugute kommt. Hinsichtlich der Mittelverteilung könnte etwa der Weg über die Gemeinde für einen Ausgleich der Interessen sorgen.

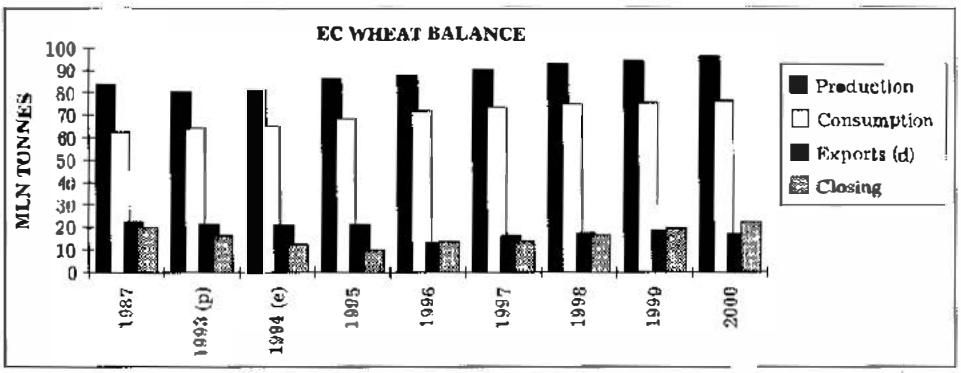
5. Wichtige Ergänzungen

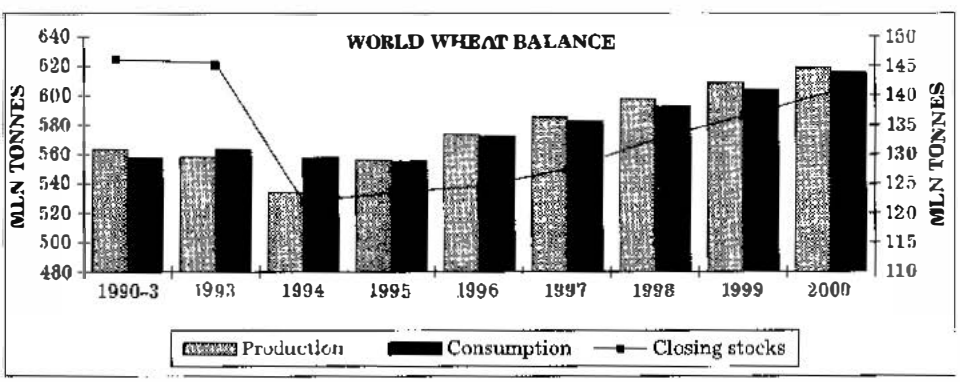
So attraktiv das Modell freier Agrarmärkte in beschriebenem Sinne erscheint, gibt es doch gewichtige Argumente, die zumindest mittelfristig davor warnen, dieses Konzept in vollem Umfang umzusetzen. Ein OECD-Report (11) etwa beleuchtet die Situation bei *Weizen und Futtergetreide* und hält die Beibehaltung von Angebotskontrollen bzw. -beschränkungen für essentiell, um Überschußdumping zu vermeiden. Andernfalls würde der durch das GATT erwartete Preisanstieg auf dem Weltmarkt nicht eintreten.

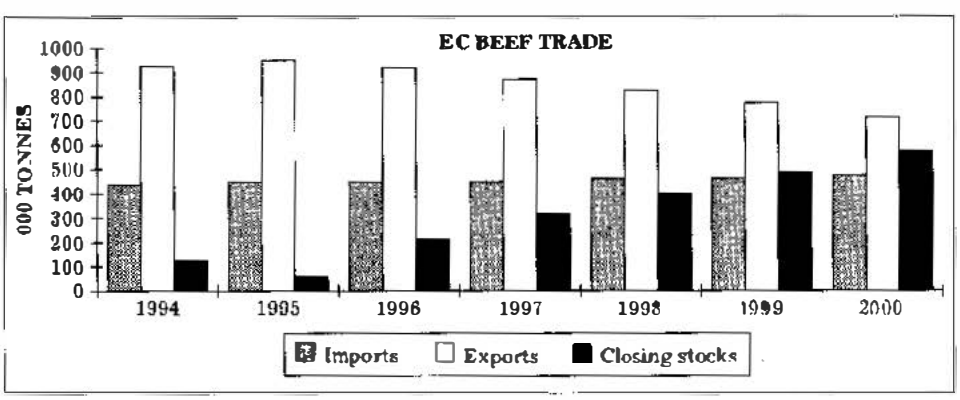
Zur Begründung: Mit größter Wahrscheinlichkeit werden Produktion und Ausstoß bei den wichtigsten Getreidesorten sowohl in den USA als auch in Europa steigen (wiewohl die Lagerbestände nunmehr im dritten Jahr der Reform drastisch gesunken sind) (12) (vergleiche Abbildung 2). Die Organisation schätzt, daß die Gemeinschaft – unabhängig vom aktuellen Weltmarktpreis – im Jahr 2000 über 12 Mio. t Getreide auf den Weltmärkten verkaufen wird müssen. „The EC will undoubtedly develop some form of B-quota for cereals, which will be produced and exported explicitly at the world price ...". Diese Exporte sind indirekt über die Kompensationszahlungen (produktionsunabhängig im Sinne des WTO-Abkommens) subventioniert. „It is also highly important that in this situation of covert subsidisation, that the major two players in the world wheat market, the US and the EC, maintain their quantitative restrictions on output – the Acreage Reduction Programme and in the EC´s case, set-aside ...". Die USA haben ihre subventionierten Exporte substantiell zu verringern (z. B. Weizen von 20,2 Mio. t im Jahr 1992 auf 14,5 Mio. t im Jahr 2000). Für die OECD scheint daher klar, daß die Amerikaner ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern haben, wenn die Exporte über diese Limits hinausgehen sollen und schätzen eine deutliche Produktionssteigerung in den USA (etwa +28 Prozent bei Futtergetreide) sowie eine Steigerung ihres Anteils am internationalen Weizenhandel auf 48 Prozent vorher. Die Vorzeichen für das Landwirtschaftsgesetz (Farm Bill) 1995/96 lassen erkennen, daß die USA in eine Richtung gehen, die die Produktion zu geringeren und wettbewerbsfähigeren Preisen anregt. Hinzu kommt, daß die USA ihre Flächenbeschränkungen weder aus budgetärer noch aus WTO-Sicht aufrechterhalten müssen und es hier nach Meinung der Experten zu einer Reduktion (d. h. Ausweitung der Anbauflächen) kommen wird.

Sehr schwierig erscheint auch eine rasche Liberalisierung des europäischen *Milchmarktes*. Das Kontingentierungssystem (mit seinen großen Problemen, um nicht zu sagen Skandalen – Stichwort Italien, Griechenland) ist fest etabliert, vor allem aber ist der Abstand zu den Weltmarktpreisen so groß, daß Preissenkungen in größerem Ausmaß mit exorbitant hohen Kompensationszahlungen verbunden wären. „Bei realistischer Betrachtung ist daher wohl davon auszugehen, daß wegen der hohen zusätzlichen Haushaltsbelastungen, ... , die Agrarminister der EU

Abbildung 2:
Entwicklungen der agrarischen Märkte nach Schätzungen der OECD







nicht dazu zu bewegen sind, das ‚bewährte' Kontingentierungssystem aufzugeben" (13).

Vorgeschlagen wird eine weitere Kürzung der Quoten sowie eine Flexibilisierung der Quotenregelung (länderübergreifend), um die Strukturanpassung zu fördern. Letzteres scheint im Augenblick allerdings ebenfalls wenig realistisch und stößt auf großen Widerstand durch die Agrarkommission (14).

Eine mögliche Variante zur Gestaltung des Übergangs bis zur Realisierung des in Punkt B dargelegten Konzeptes für alle Agrarmärkte könnte hier überlegt werden:

Für den Getreidebereich sowie für die von diesem Bereich abgeleiteten Produkte wie Schweinefleisch und Geflügel wird die Preisanpassung an das Weltmarktniveau konsequent fortgesetzt, so daß hier zum Zeitpunkt der Integration der freie Markt nach den oben skizzierten Bedingungen vorherrscht. Bei den übrigen Produkten Zucker, Milch, evtl. Rindfleisch wird das Quotensystem beibehalten und bei Beitritt auch auf die MOEL angewandt, wobei hier die Preissenkungen in der EU langsamer durchgeführt werden könnten. Dies würde die Kosten der GAP bei Integration der Ostländer und dann schon deutlich niedrigerem Preisniveau limitieren. Es könnte ferner argumentiert werden, daß etwaige Kompensationszahlungen nur für die Staaten der EU-15 bezahlt werden, da dies ja der Ausgleich für Preissenkungen ist, die im Osten nicht passiert sind.

6. Resümee

Will man die Bauern, die sich mit langfristigen Berufs- und Investitionsentscheidungen auf künftige Entwicklungen einstellen müssen, nicht zusätzliche Risiken aufbürden und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft nicht weiter gefährden, so ist mit größter Dringlichkeit die Debatte über die Vertiefung bzw. Ausweitung der GAP-Reform 92 zu beginnen und nicht, wie von etlichen konservativen Agrarministern (inkl. Österreich und BRD) gewünscht, nunmehr eine Beruhigungs- und Stabilisierungsphase einzuleiten.

Eine Politik der Mengensteuerung durch Flächenstillegung, Quoten etc., der institutionalisierten Preise und subventionierten Exporte, erlaubt – wie die Erfahrung zeigt – immer nur eine reaktive Politikgestaltung und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft nachhaltig. Das Abgehen von diesem Instrumentarium und die Stärkung der Marktkräfte fördern den agrarstrukturellen Wandel und die Anpassung an die internationalen Realitäten; das Ziel, ausgeglichene Agrarmärkte zu erreichen, ist auf diese Weise langfristig sicher besser zu erreichen.

Das Bedürfnis der Bauern nach politischer und rechtlicher Kontinuität sowie die zügige Realisierung der ökonomischen Wohlfahrtseffekte und der bedeutsamen übrigen Aspekte der europäischen Agrarpo-

litik, insbesondere EU-Erweiterung, ist auf diese Weise und nach dem oben skizzierten Konzept besser zu bewerkstelligen.

Wiewohl die Reform von 1992 einen Systemwandel einleitete, müssen manche Entwicklungen in der Folge alles andere als positiv für eine zukunftsorientierte Agrarwirtschaft eingestuft werden.

So ist es eine Tatsache:

- daß die Agrarreform teuer erkauft wurde (die OECD errechnet bei den Kompensationszahlungen für die eingetretenen Preissenkungen eine Überkompensation) (15), womit der Subventionsbedarf sowie die Haushaltsbelastung gestiegen sind.
- daß wichtige Bereiche wie etwa der Milchsektor nach wie vor nicht in das Reformkonzept aufgenommen werden, sondern, daß es im Gegenteil erneut zur Stärkung von Mengenregulierung mit nicht marktkonformen Instrumenten kommt. Dies muß als ernstes Vorzeichen und Warnung für die aktuell eingeschlagene Richtung der Weiterentwicklung der GAP gewertet werden. Gemeint ist die jüngst erfolgte Verlängerung der Zuckermarktordnung, wo es nicht gelungen ist, der Allianz zwischen agrarischen und industriellen Zuckerlobbies entsprechendes Gewicht entgegenzusetzen. Das Ergebnis schafft nicht nur – in jedem Fall – ungebührliche Belastungen für den Konsumenten, sondern darüber hinaus erneut innerlandwirtschaftliche und interregionale Wettbewerbsverzerrungen (andere Ackerbaufrüchte, wo die Preise z. T. beträchtlich gesenkt wurden).
- daß der mit der Reform verbundene Verwaltungs- und Kontrollbedarf geradezu explodiert ist.
- daß weiterhin die ökologische Dimension speziell im Agrarbereich bei weitem nicht in jenem Ausmaß integriert ist, wie dies in anderen Wirtschaftsbereichen der Fall ist und wie dies in Art. 130 r – t EWG-Vertrag gefordert wird.
- daß selbst der GATT-Abschluß (der ursprüngliche und wesentliche Impuls für die Liberalisierung im Agrarbereich) nach Untersuchungen der Weltbank im Bereich Landwirtschaft für die Intensivierung des Welthandels (eines der Hauptziele in diesem Bereich) eher geringe Wirkung zeigen wird (16). Die FAO kommt in ihrem Jahresbericht zum Schluß, daß der GATT-Abschluß die tendenzielle Verlangsamung des Agrarwelthandels nur abschwächen wird (17).

Klar ist aber auch, daß bei dem Versuch der Umsetzung eines Systems, wie es hier skizziert wurde, starker bäuerlicher Widerstand zu erwarten ist.

In einer ähnlichen Situation ist es 1992 schließlich dennoch relativ rasch gelungen, daß Reformkonzept durchzubringen bzw. es den Bauern abzukaufen. Als Hauptpunkte des Widerstandes, dem entsprechende Argumente entgegengebracht werden müssen, können u. a. identifiziert werden:

- der hohe Anteil des Transfereinkommens im Verhältnis zum Markteinkommen und die damit verbundene Furcht vor direkten Abhängigkeiten und politischen Mehrheitskonstellationen.

- der Umstand, daß bei Verfolgung dieses Konzeptes der bürokratisch-administrative Aufwand verringert wird und damit Aufgaben des zur Zeit überbordenden Systems wegfallen.
- Transparenz des Förderungssystems und Ausrichtung des Konzeptes an der individuellen Bedürftigkeit, was Transfer- bzw. Einkommenszahlungen betrifft. Dies fördert in wesentlich höherem Ausmaß die unterschiedlichen Interessen in bezug auf soziale und einkommensbezogene Verhältnisse zutage und könnte somit Konsequenzen auf die erstaunlich hohe Homogenität und Einheitlichkeit des Agrarsektors in organisatorischer Hinsicht haben.

Anmerkungen

(1) European Commission, European Economy – Reports and Studies, EC Agricultural Policy for the 21st century (Brüssel 1994).
(2) Etwa Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Reform der Agrarpolitik – weiterer Anpassungsbedarf, in: Agra-Europe 34 (1995), Europanachrichten (21. August 1995) Sonderbeilage.
(3) PSE – Producer Subsidy Equivalent: Maß für den Wert der monetären Transfers von Konsumenten und Steuerzahlern an die Landwirtschaft in einem bestimmten Jahr.
(4) OECD, Centre for Cooperation with the Economies in Transition: Agricultural Policies, Markets and Trade. Monitoring and Outlook 1994 in the CEEC's, NIS, Mongolia and China (Paris 1994) 20.
(5) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Reform der Agrarpolitik – weiterer Anpassungsbedarf, in: Agra-Europe 34 (1995), Europanachrichten (21. August 1995) Sonderbeilage.
(6) Institut für landwirtschaftliche Marktforschung Braunschweig-Volkenrode, Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 1994/95, in: Agrarwirtschaft 1 (1995) 12 sowie: Die landwirtschaftliche Zeitschrift 7 (1995) 100ff.: GATT sitzt den Bauern im Nacken.
(7) Untersuchung von Hartmann, M.; Henrichsmeyer, W.; Schmitz, P., Political Economy of the Agricultural Policy in the EC, in: Dasgupta, P. (Hrsg.), Issues in Contemporary Economics (Bd. 3), Policy and Development (London 1991).
(8) Henrichsmeyer, W.; Witzke, H. P., Agrarpolitik Band 2 – Bewertung und Willensbildung (Stuttgart 1994) 580.
(9) Blackhurst, R; Anderson, K., The Greening of World Trade, in: The Economist, Agriculture Survey (12. December 1992) 19.
(10) Wie in Anmerkung 5 angegeben.
(11) Zusammenfassung des OECD-Reports, Agriculture Policies to 2000, in: Food Policy International Monthly (February 1995) 2ff.
(12) Die fallenden Preise wirken tendenziell auf ein Sinken der Erträge (geringerer Betriebsmitteleinsatz). Allerdings wird nur die Ertragszunahme abgeschwächt, der technische Fortschritt bewirkt insgesamt eine weitere Steigerung statt von 2,5 Prozent ca. 1,5 Prozent. Henrichsmeyer, H.; Witzke, H. P., Agrarpolitik Band 2 – Bewertung und Willensbildung (Stuttgart 1994) 588f.
(13) Ebenda 606.
(14) Agra-Europe 38 (1995) 10.
(15) OECD, Agricultural Policies Markets and Trade in OECD Countries (1994) 137f. und (1995) 23f.

(16) Einige detaillierte Analysen von Experten der Weltbank. Die Schlußfolgerungen der Weltbank-Experten: „The combination of dirty tariffication and the uneven distribution of tariff cuts means that for many products which were protected by non-tariff barriers prior to the negotiations the bindings at the end of the implementation period will provide as much protection as the system before the Uruguay Round began." in: Agricultural Trade Liberalisation in the Uruguay Round: One Step Forward, One Step Back? M. D. Ingco, World Bank (1995) sowie: Agricultural Liberalisation and the Uruguay Round, D. Hathaway, M. Ingco, World Bank (Washington 1995).

(17) FAO, Commodity Outlook and Review 1994–1995 (FAO, Rom).