

## **Europäische Agrarpolitik: Probleme und Reformansätze**

---

Dr. Wilfried Höhnen, geb. 1934 in Düsseldorf, studierte Volkswirtschaft in Köln. Nach längerer wissenschaftlicher Tätigkeit im WSI ist er seit 1972 Referatsleiter für Finanz- und Agrarpolitik in der Abteilung Wirtschaftspolitik beim DGB-Bundesvorstand.

Dr. Günther Horzetzky, geb. 1951 in Hamburg, ist seit 1981 Mitarbeiter des Vorsitzenden der Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft (GGLF) und seit 1983 in der Hauptverwaltung auch für den Agrarbereich verantwortlich.

### Notwendigkeit der Reform

Der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) wird nachgesagt, sie, die einst ein Meilenstein der europäischen Einigung war, drohe sich nunmehr zu einem Sprengsatz für die EG zu entwickeln. Diese Befürchtung wird auch vom DGB geteilt. In der Tat wären die Fortschritte der europäischen Integration ohne die Schaffung des gemeinsamen Agrarmarktes wohl nicht zustande gekommen. Denn er war der Preis, der in der Gründerzeit der EG dafür gezahlt werden mußte, daß das Agrarexportland Frankreich sich mit einer Öffnung der europäischen Märkte für das Industrieexportland Bundesrepublik einverstanden erklärte. Seit Anbeginn tendierte die GAP aber auch zu den Fehlentwicklungen, die jetzt die Gemeinschaft an den Rand des Zusam-

menbruchs getrieben haben: In Europas Kühl- und Lagerhäusern türmen sich unverkäufliche Überschüsse in Höhe von 9 Mio. Tonnen Getreide, 1 Mio. Tonnen Magermilchpulver, 900000 Tonnen Butter und 400000 Tonnen Rindfleisch. Hinzu kommt ein „Weinsee“ von 20 bis 30 Mio. Hektolitern.<sup>1</sup> Diese riesigen und in ihren zentralen Bereichen weiter wachsenden Überschüsse werden mit den Eigeneinnahmen des EG-Haushalts in diesem Jahr nicht mehr finanzierbar sein.

### Agrarprotektionismus überall

Agrarprotektionismus wird allerdings nicht nur in der EG, sondern in allen Industrieländern praktiziert. Er wurzelt im politischen Ziel einer Grundsicherung der nationalen Nahrungsmittelversorgung und in der Instabilität der witterungs-, klima- und saisonabhängigen landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen, die eine Interventions- und Subventionsanfälligkeit der Landwirtschaft begründen. Hinzu kommt, daß in einer hochindustrialisierten, wachsenden Wirtschaft mit tendenziell stagnierender Bevölkerung der Anteil des Nahrungsmittelverbrauchs am Gesamtkonsum kontinuierlich abnimmt, so daß die landwirtschaftlichen Einkommen hinter der durchschnittlichen Entwicklung der übrigen Wirtschaftsbereiche zurückbleiben. Bei einem Verzicht auf politische Einkommenssicherung ließe sich dieses Problem nur durch Strukturwandel lösen, der die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und Erwerbspersonen schrumpfen, die Produktivität des Sektors jedoch ansteigen läßt. Diese Entwicklung hat sich in der Tat vollzogen und vollzieht sich weiter. Sie ist getragen von Betriebsgrößenwachstum sowie Modernisierung und Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion. Kein kapitalistisches Industrieland überläßt jedoch seine Landwirtschaft allein und ungeschützt diesem gnadenlosen marktwirtschaftlichen Ausleseprozeß, sondern betreibt eine aktive, an „Paritäts“-Vorstellungen orientierte landwirtschaftliche Einkommenspolitik. Ihrem Zweck dienen Marktordnungen, die binnenwirtschaftlich mit Preis- und Absatzgarantien und/oder Produktionsbeihilfen, außenwirtschaftlich mit Schutzzöllen (in der EG: sogenannten Abschöpfungen) und Exportsubventionen arbeiten, wobei Interventionsgrad und -technik von Produkt zu Produkt und von Land zu Land sehr unterschiedlich sind.

### Ziele und Zielerfüllung der GAP

Es erscheint zweckmäßig, die Probleme der GAP auf dem Hintergrund ihrer in Artikel 39 des EWG-Vertrages niedergelegten Ziele zu beurteilen, zu denen sich auch der DGB ausdrücklich bekannt hat. Dort heißt es: „Ziel der

---

<sup>1</sup> Vgl. die Rede von Bundesernährungsminister Kiechle zur Einbringung des Agrarberichts 1984, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 36 vom 31. März 1984.

gemeinsamen Agrarpolitik ist es, a) die Produktivität der Landwirtschaft... zu steigern; b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten; c) die Märkte zu stabilisieren; d) die Versorgung sicherzustellen; e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen."

Die politischen Rahmenbedingungen zur Verwirklichung dieser Ziele sind zunächst nicht optimal. Die Wirtschafts- und Währungspolitik der Mitgliedsstaaten ist nicht koordiniert und harmonisiert. Beispielsweise betrug 1983 die Inflationsrate in der Bundesrepublik 3 Prozent, in Italien fast 15 Prozent und im jüngsten Mitgliedsstaat Griechenland sogar fast 21 Prozent. Große Schwierigkeiten resultieren für den Agrarmarkt aus Wechselkursänderungen, die trotz prinzipiell fester Kurse im Rahmen des Europäischen Währungssystems (EWS) - dem Großbritannien ohnehin nicht angehört - von Zeit zu Zeit notwendig werden. Sie haben zur Folge, daß die in den Agrarmarktordnungen festgesetzten und in einer künstlichen Gemeinschaftswährung (ECU) ausgedrückten Agrarpreise in Aufwertungsländern automatisch absinken und in Abwertungsländern automatisch ansteigen. Eine Aufwertung der D-Mark bewirkt daher für die Landwirtschaft der Bundesrepublik eine Preis- und damit Einkommensenkung. Um solche Auswirkungen zu verhindern, wurden sogenannte Währungsausgleiche eingeführt. Da der Währungsausgleich dem Grundsatz des Freihandels mit Agrarerzeugnissen in der EG widerspricht, wird er schrittweise immer wieder abgebaut, entsteht jedoch nach jeder Wechselkurskorrektur von neuem. So ist der Währungsausgleich und seine äußerst komplizierte Handhabung eine Quelle ewiger Querelen in der EG, die durch die gegensätzlichen agrarpolitischen Interessen von Auf- und Abwertungsländern geprägt sind.

Weitere erhebliche Probleme zur Erfüllung der Ziele ergeben sich aus den höchst unterschiedlichen Agrarstrukturen. Es herrscht ein ausgeprägtes Nord-Süd-Gefälle: Die Spanne zwischen der Durchschnittsgröße der Agrarbetriebe reicht von rund 66 Hektar in Großbritannien bis zu 7 Hektar in Italien und 4 Hektar in Griechenland. In den beiden letztgenannten Ländern machen kleinbäuerliche Betriebe in der Größe zwischen ein und fünf Hektar 70 Prozent der Betriebsgesamtheit aus. In der Bundesrepublik beträgt deren Anteil immerhin noch ein gutes Drittel, während er in Großbritannien und Dänemark nur bei 14 bzw. 12 Prozent liegt.

Wie wurden nun die genannten Ziele erfüllt?<sup>2</sup> *Produktivitätssteigerung:* In der Bundesrepublik ist die Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft im letzten

---

<sup>2</sup> Vgl. zum folgenden Materialband zum Agrarbericht 1984 der Bundesregierung. Tabellen 25, 79, 85 und 151.

Jahrzehnt jahresdurchschnittlich um fast 6 Prozent und damit mehr als doppelt so rasch gewachsen wie in den übrigen Wirtschaftsbereichen. In den anderen EG-Ländern ist die Entwicklung ähnlich verlaufen. Das Produktivitätsziel wurde also recht gut erfüllt, obwohl die GAP den Strukturwandel in der Landwirtschaft sicherlich gebremst hat. *Einkommensentwicklung der Landwirtschaft*: Die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe in der EG lagen im Wirtschaftsjahr 1981/82 nominal nur um rund 2 Prozent über und real sogar um rund 7 Prozent unter denen des (bislang besten) Wirtschaftsjahres 1975/76. Trotz einer Vielzahl methodischer und sachlicher Vorbehalte gegen die Aussagefähigkeit solcher Globalzahlen kann der Feststellung, die Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen sei gegenüber der übrigen Wirtschaft global zurückgeblieben, nicht widersprochen werden. Durch *Produktivitätssteigerung* („auf diese Weise...“) gelang es also nicht, den landwirtschaftlich Erwerbstätigen ein vergleichbares Einkommen zu sichern. *Stabilisierung der Märkte*: Die Existenz hoher struktureller Überschüsse belegt die totale Verfehlung dieses Ziels. *Sicherstellung der Versorgung*: Die EG hat außer bei Obst und Gemüse in allen Bereichen der pflanzlichen und tierischen Produktion einen Selbstversorgungsgrad von 100 Prozent erreicht und infolge struktureller Überschüsse in zentralen Bereichen überschritten (z. B. Butter 131 Prozent, Zucker 154 Prozent). Die gute Erfüllung des Versorgungsziels ist also die positive Kehrseite der Medaille übersättigter und instabiler Märkte. *Angemessene Preise*: Sicherlich ist das Agrarpreisniveau in der EG agrarprotektionistisch überhöht. Gemessen an der gesamten Lebenshaltung erhöhten sich die Verbraucherpreise für Ernährungsgüter allerdings nicht „unangemessen“, da sie zumindest seit 1976 in der gesamten EG hinter dem Anstieg der Preisindizes für die Lebenshaltung zurückbleiben. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, daß aus den wachsenden Steuerbelastungen der Arbeitnehmer die Subventionen zugunsten der Landwirtschaft mitfinanziert werden.

Zusammenfassend ist mithin festzustellen, daß es innerhalb des Zielkatalogs von Artikel 39 nicht gelang, der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und die Märkte zu stabilisieren. Damit sind die Kernprobleme der GAP benannt.

### Die Mängel der GAP und ihre Folgen

Der Kardinalfehler der GAP besteht, kurz gesagt, darin, daß das Ziel, den in der Landwirtschaft Tätigen vergleichbare Einkommen zu sichern, nicht mit den geeigneten Mitteln der Sozial- und Strukturpolitik, sondern mit dem gänzlich ungeeigneten Mittel der Preispolitik verfolgt wird. Alle Erfahrungen zeigen, daß der Preis nicht *gleichzeitig* ein Marktgleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herstellen und vergleichbare Einkommen garantieren kann.

Einkommenspolitisch gesetzte Garantiepreise vermitteln den Landwirten falsche Marktsignale und veranlassen sie zu einer nicht absetzbaren Überschußproduktion. Wird eine solche Preispolitik - wie in der EG - ständig verfolgt, werden zudem noch die Agrarmärkte durch bewegliche Schutzzölle (Abschöpfungen) vor der Weltmarktkonkurrenz abgeschirmt, so entstehen strukturelle Überschüsse, die mit staatlichen Absatzgarantien künstlich beseitigt werden. Das System der GAP beruht auf drei Prinzipien, 1. der *Einheit des Marktes*, auf der Basis alljährlich ausgehandelter, einheitlicher Erzeugerpreise, 2. der *Gemeinschaftspräferenz* (in der Gemeinschaft erzeugte Produkte haben Vorrang vor Erzeugnissen aus Drittländern) und 3. der „*finanziellen Solidarität*“, d. h. einer gemeinschaftlichen Finanzierung der Kosten, wozu der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) geschaffen wurde. Rund 70 Prozent der Agrarerzeugnisse in der EG, darunter mit Getreide und Milcherzeugnissen die wichtigsten, sind durch Marktordnungen geregelt, die sowohl den Absatz als auch die Preise garantieren.

Nur etwa 25 Prozent der Erzeugnisse, darunter Eier und Geflügel, genießen lediglich einen Außenschutz durch Abschöpfungen. Hinzu kommt eine Fülle von ergänzenden Beihilfen, die ebenfalls „marktordnende“ Aufgaben erfüllen.<sup>3</sup> In einem EG-Dokument aus dem Jahre 1981 sind für insgesamt 14 Sektoren 105 verschiedene, über den EAGFL finanzierte Interventionsmaßnahmen aufgelistet. Im Endergebnis hat diese Politik die Krise der GAP herbeigeführt, ohne die Einkommensprobleme der Landwirtschaft insgesamt und insbesondere der kleinen Landwirte zu lösen, deren soziale Lage immer wieder als Argument für höhere Preisforderungen der europäischen Bauernverbände herhalten mußte: In der Bundesrepublik bestand zwischen dem ärmsten und dem reichsten Viertel der landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebe im Durchschnitt der fünf Wirtschaftsjahre 1973/74 bis 1977/78 ein Einkommensabstand (Gewinn je Familienarbeitskraft) von 1 : 6,6; er vergrößerte sich im folgenden Fünf-Jahres-Durchschnitt 1978/79 bis 1982/83 sogar auf 1:13,6. Wirkliche Fortschritte wären von einer integrierten und sozial flankierten Strukturpolitik zu erwarten gewesen, die sich die Hebung des Einkommensniveaus und die Schaffung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen ländlichen Räumen zum Ziel gesetzt hätte. Diese Politik blieb jedoch unterentwickelt, obwohl in den Beschlüssen der Konstituierenden Landwirtschaftskonferenz von *Stresa* 1958 eine *Gleichrangigkeit* von Marktordnungs- und Strukturpolitik festgelegt worden war. Erst in jüngster Zeit ist die EG-Kommission dazu übergegangen, integrierte strukturpolitische Programme - insbesondere eines für den gesamten Mittelmeerraum - aufzustellen, die noch der Verwirklichung harren. Inzwi-

---

<sup>3</sup> Einen guten, auch für Laien verständlichen Überblick bietet: Wettig, Klaus, Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft (Broschüre in der Reihe der von SPD-Abgeordneten in der Sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments herausgegebenen SPD-„Materialien zu Europa“).

sehen ist jedoch kostbare Zeit verlorengegangen, da es bei der heutigen Wachstums- und Beschäftigungskrise weitaus schwieriger geworden ist, Strukturschwächen und Arbeitslosigkeit in benachteiligten Gebieten wirksam zu bekämpfen - eine Aufgabe, die durch den bevorstehenden Beitritt Spaniens und Portugals zur EG noch schwieriger werden wird. Gibt es im strukturpolitischen Bereich immerhin einige Ansätze, so wurde über "die verteilungs- und sozialpolitische Entlastung der Preispolitik durch ein System *direkter Einkommensbeihilfen* für bedürftige Landwirte nicht einmal ernsthaft nachgedacht.

### Probleme mit Drittländern

Durch den EG-Agrarprotektionismus werden auch die Handelsbeziehungen der Gemeinschaft zu Drittländern zunehmend gestört. Die Absatzchancen für deren Agrarprodukte in Europa werden durch die EG-Agrarzölle und -abschöpfungen behindert, während die Gemeinschaft gleichzeitig durch hochsubventionierte Exporte ihrer Überschussprodukte Marktanteile von Drittländern erobert. Einzelne EG-Länder, an der Spitze Frankreich, verfolgen sogar offen die Strategie einer Agrar-Exportoffensive. Im Vergleich der Jahre 1970 und 1980 vergrößerten sich z. B. die EG-Anteile am Weltagrarmarkt einzelner Produkte wie folgt (jeweils in Prozent): Butter 27/61, Weizenmehl 31/47, Rindfleisch 5/22.<sup>4</sup> Besonders die USA zeigten sich in den letzten Jahren angesichts hoher eigener Produktionsüberschüsse und sinkender Agrareinkommen immer unwilliger über diese Entwicklung. Zwar sind Schuldzuweisungen angesichts eines gewiß nicht zimperlichen eigenen agrarprotektionistischen Verhaltens der USA nicht angebracht. Doch sind die Gefahren eines „Handelskrieges“, der weit über den Agrarsektor hinausgehende Auswirkungen hätte und die bedrohlichen allgemeinen protektionistischen Entwicklungen im Welthandel beschleunigen würde, nicht gering zu schätzen. Eine Schlüsselrolle spielt der Import sogenannter *Getreideaustauscher* in die EG - hochwertige Futtermittel auf der Basis von Soja, Tapioka und anderen eiweißhaltigen Stoffen, die in wachsenden Mengen eingeführt werden, und zwar im Gegensatz zu anderen Agrarprodukten weitgehend zollfrei. Es gibt in der EG starke Bestrebungen, zum Schutz des einheimischen Futtergetreides auch gegen die Getreideaustauscher Zollmauern und andere protektionistische Handelshemmnisse zu errichten. Damit würden sowohl die Interessen der USA als auch einer Reihe von Entwicklungsländern berührt.

### Das Finanzproblem

Die Kosten der strukturellen Überschüsse sind die Hauptursache des ständigen Streits um die Gemeinschaftsfinanzen, der für den Zusammenhalt und

---

<sup>4</sup> Vgl. Krause, Klaus-Peter, Mit Butter, Magermilchpulver und Weizenmehl an der Spitze, FAZ vom 6. April 1983.

die Weiterentwicklung der Gemeinschaft eine schwere Belastung darstellt. Der EAGFL besteht aus der für die Marktordnungsausgaben zuständigen Abteilung „Garantie“ und der für die Agrarstrukturpolitik zuständigen Abteilung „Ausrichtung“. Auf die letztere entfallen lediglich knapp 5 Prozent, was die völlig untergeordnete Bedeutung der Strukturpolitik verdeutlicht. 1983 betragen die Marktordnungsausgaben (Abteilung Garantie) umgerechnet rund 36 Mrd. DM und beanspruchten damit rund 63 Prozent des gesamten EG-Haushalts. Das bedeutet: Für alle anderen Aufgaben, insbesondere für die beschäftigungs- und strukturpolitisch wichtigen Fonds zur Finanzierung der gemeinsamen Sozial-, Regional- und Agrarstrukturpolitik, blieb nur ein gutes Drittel übrig. Allein für den Milchsektor wurden 1983 mit rund 11 Mrd. DM mehr ausgegeben als für den Sozial- und Regionalfonds zusammengenommen. Bei 12 Mio. Arbeitslosen in der Gemeinschaft ist dies eine Provokation, die auch nicht durch das Argument der EG-Kommission aus der Welt geschafft wird, schließlich hätten die Mitgliedsstaaten nur einen Bruchteil ihrer sozial- und strukturpolitischen, jedoch den größten Teil ihrer agrarpolitischen Kompetenzen auf die Gemeinschaft übertragen. Hierbei bleibt zum einen unberücksichtigt, daß den Subventionen aus dem EAGFL noch einmal *nationale* Agrarsubventionen von mindestens gleicher Höhe hinzuzurechnen sind,<sup>5</sup> zum anderen läßt sich damit keineswegs die völlig unkontrollierte, explosive Entwicklung der Marktordnungsausgaben rechtfertigen. Nachdem es in den Jahren 1977 bis 1981 gelungen war, dank einer vorübergehenden Mäßigung in der Preispolitik und einer hohen Weltmarktnachfrage nach Agrarprodukten die strukturellen Überschüsse einzudämmen und den Anteil der Marktordnungsausgaben am Haushalt zurückzuschrauben, sind diese in den letzten Jahren wieder förmlich explodiert. Sie stiegen von 1981 bis 1983 um 42 Prozent, und 1984 ist eine Jahreszuwachsrate von 30 Prozent nicht auszuschließen. Dies ist die Folge davon, daß trotz rezessionsbedingt sinkender Nachfrage nach Ernährungsgütern in der EG neue Produktionsrekorde aufgestellt wurden, wofür Rekordernten ebenso verantwortlich waren wie eine erneute preispolitische Disziplinlosigkeit. So wurden für Milchprodukte die Garantiepreise in den Rechnungsjahren 1982/83 und 1983/84 um 7,1 (!) bzw. 2,3 Prozent angehoben, obwohl der Verbrauch zurückging.

Die Lawine der Marktordnungskosten sprengt nunmehr endgültig den Finanzrahmen des EG-Haushalts. Dieser wird finanziert aus den Agrarabschöpfungen sowie aus den Zolleinnahmen und einem Anteil von 1 Prozent des Mehrwertsteueraufkommens der Mitgliedsstaaten. Da Europa-Parlament und EG-Kommission autonom keine zusätzlichen Einnahmequellen erschließen können - Anleihen können nur sehr begrenzt und nur für genau festgelegte

---

<sup>5</sup> Vgl. Jahresgutachten 1980/81 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Viertes Kapitel (Agrarpolitik in Europa), Bundestagsdrucksache 9/17, S. 182, Tabelle 48.

Zwecke aufgenommen werden -, ist eine Erweiterung des Finanzrahmens nur mit Zustimmung aller Mitgliedsstaaten möglich. Hierfür kommt in erster Linie eine Anhebung des Mehrwertsteueranteils infrage. Nach den schwierigen und zähen Gipfel- und Ministerverhandlungen der letzten Monate zeichnet sich hier die Lösung ab, daß dieser Anteil ab 1986 von 1 auf 1,4 Prozent und ab 1987 nochmals auf 1,6 Prozent angehoben wird. Voraussetzung hierfür wäre bekanntlich eine Einigung mit Großbritannien, das sich als einziger Netto-Zahler außer der Bundesrepublik ungerecht behandelt fühlt (Hauptgrund: Großbritannien hat den kleinsten Agrarsektor, aber den größten Nahrungsmittelimportbedarf der Gemeinschaft und zahlt daher mehr in den EG-Topf ein als es herausbekommt) und daher auf eine Beitragsermäßigung dringt. Für die Bundesrepublik würde dies bedeuten, daß ab 1986 rund 4 Mrd. DM und ab 1987 rund 7 Mrd. DM zusätzlich an die Brüsseler Kasse überwiesen werden müßten. Daraus wird deutlich, daß auch mit Blick auf den Bundeshaushalt eine Disziplinierung der Agrarmarkordnung dringend erforderlich ist.

### Reformansätze

Im Laufe der Jahre wurden zahllose Vorschläge zur Reform der GAP gemacht. Die meisten verfolgen das Ziel, die Preispolitik aus ihrer vornehmlich einkommenspolitischen Orientierung zu lösen und den durch eine Sättigung der Nachfrage gekennzeichneten Marktverhältnissen anzupassen.<sup>6</sup> Zur wirklich wirksamen Eindämmung der strukturellen Überschüsse müßten in letzter Konsequenz allerdings die Garantiepreise für die Schlüsselprodukte stark gesenkt werden, so nach Berechnungen der EG-Kommission für den Milchsektor beispielsweise um durchschnittlich rund 12 Prozent. Dies hätte indessen drastische Einkommensenkungen für die Landwirtschaft und den Ruin zahlreicher Kleinbetriebe zur Folge; die in der Regel ohnehin überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit in strukturschwachen ländlichen Räumen der EG würde dann weiter zunehmen. In den meisten Reformkonzepten wird daher nicht eine solche Roßkur plötzlicher, drastischer Preissenkungen, sondern eine längerfristig angelegte „vorsichtige Preispolitik“ vorgeschlagen, die durch Struktur- und sozialpolitische Maßnahmen flankiert werden soll. Dies ist auch der in Antrag 112 des 12. Ordentlichen DGB-Bundeskongresses skizzierte Reformansatz des DGB. Er fordert als Kernstück der neuen EG-Agrarpolitik eine Agrarstrukturpolitik, die die Landwirte zur wirtschaftlichen Erzeugung und Vermarktung ihrer Produkte ermuntert und sie damit in die Lage versetzt, über den Markt ein befriedigendes Einkommen zu erwirtschaften. Dazu soll die Agrarstrukturpolitik mit einer auf die landwirtschaftlichen Problemräume

---

<sup>6</sup> Vgl. exemplarisch das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Reform der Agrarpolitik der EWG, Heft 166 der vom Bundesernährungsministerium herausgegebenen Schriftenreihe Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, Münster 1973.



bezogenen Arbeitsmarkt-, Regional-, Sozial- und Bildungspolitik im Rahmen integrierter Programme wirksam verzahnt werden. Zum Abbau der strukturellen Überschüsse wird eine vorsichtige Preispolitik gefordert, die durch ein System direkter Einkommensbeihilfen von ihren einkommenspolitischen Aufgaben entlastet werden soll. Dieses Beihilfensystem muß nach Auffassung des DGB personengebunden sein und nach sozialen Kriterien die Einkommen derjenigen Landwirte aufbessern, die aus übergeordneten Gründen ihre Tätigkeit fortführen sollten (z. B. arbeitsmarkt-, regional- oder umweltspezifische Gründe), wobei die Gewährung der Beihilfen an Auflagen zu knüpfen ist.

Mit Vorschlägen dieser Art konkurrieren andere, bei denen die Preis- und Absatzgarantien für Marktordnungsprodukte auf bestimmte Quoten beschränkt werden sollen. Werden diese überschritten, so sollen die Landwirte durch eine „finanzielle Mitverantwortung“ zur Verwertung der Überschüsse herangezogen werden. Entsprechende Vorschläge, zu deren Befürwortern an erster Stelle der Deutsche Bauernverband gehört, konzentrieren sich auf die Einführung einer Quoten- und Mitverantwortungsregelung in dem zentralen Problembereich, dem Milchsektor.

Ob solche Modelle wirklich eine durchgreifende Lösung der Probleme versprechen, muß indessen bezweifelt werden. Sehr wahrscheinlich werden unter dem Druck der nationalen Erzeugerinteressen zu großzügig bemessene Quoten und damit doch wieder strukturelle Überschüsse festgeschrieben, oder es wird versucht, Einbußen bei den Mengengarantien im Wege der Durchsetzung um so höherer Preisgarantien zu kompensieren. Noch größer werden die Probleme, wenn man es nicht bei globalen, also für den gesamten EG-Raum geltenden Garantiemengen beläßt, sondern diese Globalmenge auf nationale Quoten und innerhalb der einzelnen EG-Länder wiederum auf Kontingente für jeden landwirtschaftlichen Betrieb (oder bei der Milch auf Molkereien) aufteilt. Eine solche durchgängige Kontingentierung behindert den notwendigen - wenn auch selbstverständlich sozial abzusichernden - Strukturwandel in der Landwirtschaft, läßt in der EG neben den ohnehin schon schwierigen Verhandlungsgegenständen des Agrarmarktes auch noch ein Quotengerangel entstehen und führt zu einer weiteren Überfrachtung der GAP mit bürokratischen Regelungen, deren Praktikabilität besonders in diesem Fall bezweifelt werden muß.

Die Durchsetzbarkeit von Reformen der GAP richtet sich jedoch leider nicht nach der Zielkonformität, sondern nach der politischen Konsensfähigkeit der Vorschläge auf nationaler und EG-Ebene. Da die Abkoppelung der Preispolitik von einkommenspolitischen Zielen den zentralen Interessen der organisierten Erzeuger in der EG widerspricht, diese insbesondere auch direkte, per-

sonenbezogene Einkommensbeihilfen wegen ihres angeblichen „Sozialhilfecharakters“ ablehnen, haben Quoten- und Mitverantwortungsmodelle größere Chancen, akzeptiert zu werden.

Eine Schlüsselrolle in der Reformdiskussion spielen die Vorschläge der EG-Kommission, die den politischen Gegebenheiten mit einer Art Doppelstrategie Rechnung zu tragen versucht: Sie fordert für die Schlüsselprodukte einerseits eine restriktive Preispolitik, spricht sich jedoch gleichzeitig für die Festlegung von Garantiemengen und auf dem zentralen Problemsektor Milch für die Einführung eines Quotensystems aus. In ihren „Vorschlägen zur Gemeinsamen Agrarpolitik“ vom 29. Juli 1983, die an frühere Vorschläge anknüpfen, wird für jede Molkerei die Festlegung einer Referenzmenge (Quote) gefordert. Alle darüber hinausgehenden Milchlieferungen sollen einer Zusatzabgabe (sogenannte „Superabgabe“) unterliegen, die die vollen Kosten für den Absatz der zusätzlichen Milchmenge abdeckt. In der Praxis würde dies in etwa bedeuten, daß die Landwirte für jeden Liter Milch, der über die Referenzmenge hinausgeht, nur 25 Prozent des Preises ausbezahlt bekommen.

#### Die jüngsten Beschlüsse des EG-Agrarministerrats und ihre Bewertung durch den DGB

Die Beschlüsse, auf die sich die EG-Agrarminister am 30./31. März 1984 nach langen, zähen Verhandlungen geeinigt haben, folgen in der Tendenz der von der Kommission vorgegebenen Linie. Die Garantiepreise für die wichtigsten Schlüsselprodukte werden entweder eingefroren (so vor allem bei Milch) oder sogar um 1 Prozent gesenkt (z. B. Getreide, Rindfleisch). Die Garantiemenge wird für den Milchsektor im Wirtschaftsjahr 1984/85 auf 99,6 Mio. Tonnen, ab 1985/86 auf 98,7 Mio. Tonnen begrenzt und damit um rund vier bzw. fünf Mio. Tonnen unter die derzeitige jährliche Anlieferungsmenge an die Molkereien in Höhe von 104 Mio. Tonnen gedrückt. Jeder Mitgliedsstaat soll die auf ihn entfallende Teilmenge entweder auf die einzelnen Betriebe oder auf die Molkereien aufteilen. Im Grundsatz hat man sich darauf geeinigt, daß die über die Referenzmengen hinausgehenden Milchlieferungen gemäß dem Vorschlag der EG-Kommission mit einer „Superabgabe“ belegt werden sollen, die für die Landwirte eine Preissenkung von mindestens 50 Pfennigen je zusätzlichem Liter Milch bedeuten würde. In einem zweiten Verhandlungsteil einigten sich die Agrarminister auf einen Stufenplan zum Abbau des Währungsausgleichs. Ohne auf dessen komplizierte Einzelheiten näher einzugehen (deren Verständnis längere Erläuterungen erfordert), ist hierzu festzustellen, daß dieser Abbau für die Abwertungsländer auf eine indirekte Anhebung der Garantiepreise, für die Bundesrepublik dagegen auf deren Senkung und damit auf

erhebliche Einkommensverluste der deutschen Landwirte hinausläuft, die durch Entschädigungszahlungen aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 1,8 Mrd. DM ausgeglichen werden sollen.

Seiner oben skizzierten Beschlußlage entsprechend, hatte der DGB in einer Stellungnahme vom 25. November 1983 zu den Reformvorschlägen der Kommission bereits die Einführung betrieblicher Quotensysteme abgelehnt, jedoch anerkannt, daß die Agrar- und Finanzkrise der Gemeinschaft *Sofortmaßnahmen* mit kurzfristiger Wirkung erfordere, die von der Preispolitik allein nicht erwartet werden können. Deshalb hatte sich der DGB dafür ausgesprochen, insbesondere für den Milchsektor vorübergehend *allgemeine* Mitverantwortungsabgaben einzuführen, die die *gesamte* Produktion - also nicht betriebliche Quoten - zur Bemessungsgrundlage haben. Eine solche Abgabe existiert auf dem Milchsektor bereits seit langem in Höhe von zwei Prozent des Milchrichtpreises (sogenannter „Milchpfennig“), diente bislang aber lediglich zur Finanzierung der Absatzförderung für Milchprodukte. Diese Abgabe, so hatte der DGB vorgeschlagen, sollte drastisch erhöht werden, wenn die Produktion *global*, d. h. EG-weit festzusetzende Garantieschwellen übersteigt. Damit würden die Erzeuger allgemein an den Kosten der Interventionsmaßnahmen beteiligt und müßten mit einer erheblichen Erhöhung dieser Kostenbeteiligung rechnen, wenn die Mengendisziplin nicht eingehalten würde. Auf eine Quotenregelung könnte jedoch dabei verzichtet werden.

Im Hinblick darauf mag es zunächst überraschen, daß der DGB auf den Brüsseler Agrarkompromiß vom 30./31. März 1984 „mit Erleichterung“ reagierte.<sup>7</sup> Diese Reaktion wird jedoch verständlich, wenn man bedenkt, daß dieser Kompromiß trotz aller Kritik ein wichtiger Schritt war, um die Europäische Gemeinschaft aus ihrer gegenwärtigen Krise herauszuführen. Würde die EG an ihrer Agrar- und Finanzkrise zerbrechen, so hätte dies auch in beschäftigungspolitischer Hinsicht für die exportabhängige Bundesrepublik unübersehbare Konsequenzen. Der DGB akzeptierte daher das Agrarpaket trotz großer sachlicher Bedenken zu Einzelpunkten und äußerte die Hoffnung, daß das europäische Einigungswerk unter stabileren Rahmenbedingungen fortgeführt werden könne, wenn jetzt auch die britische Regierung Kompromißbereitschaft zur Lösung des Finanzproblems zeige. Die Bedenken gegen den neuen Kurs der Agrarpolitik können damit freilich nicht ausgeräumt werden. Zwar werden mit dem Einfrieren und Absenken der Garantiepreise für die Schlüsselprodukte auf der Preisseite deutliche Signale zum Abbau der strukturellen Überschüsse gesetzt, doch wird diese heilsame Wirkung durch den Abbau des Währungsausgleichs teilweise wieder durchkreuzt, der für Abwertungsländer auf indirekte, erhebliche Garantiepreiserhöhungen hinausläuft. Zugleich wird

---

<sup>7</sup> Vgl. DGB-Nachrichtendienst ND 12Ü vom 2. April 1984.

jedoch auf dem Milchsektor eben jenes Quotensystem eingeführt, das mit großer Wahrscheinlichkeit neue Probleme schaffen wird. Die Garantiemengenbegrenzung ist von vornherein durch Ausnahmebestimmungen zugunsten Irlands und Italiens durchlöchert und schreibt Quoten fest, die weit über dem Verbrauch liegen und somit bestehende Überschüsse zementieren. Zudem wird sich erst noch erweisen müssen, ob das System überhaupt praktikabel ist. Eine rasch wirksame Eindämmung der Marktordnungskosten ist von den Beschlüssen ohnehin nicht zu erwarten. Im EG-Haushalt 1984 und 1985 drohen Finanzlücken, die mittlerweile auf bis zu sechs Mrd. DM jährlich geschätzt werden, und das britische Beitragsproblem ist zur Stunde noch ungelöst.

Allein aus diesen Risiken sowie aufgrund der Entschädigungsleistungen für die Landwirte im Zusammenhang mit dem Abbau des Währungsausgleichs kommen im nächsten Jahr auf den Bundeshaushalt Mehrbelastungen zwischen drei und vier Mrd. DM zu. Im Falle einer Einigung über einen höheren Mehrwertsteueranteil kämen die bereits genannten fünf Mrd. bzw. sieben Mrd. DM hinzu, so daß sich dann die jährlichen Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt aus neuen EG-Verpflichtungen und deren Folgekosten letztlich auf zehn Mrd. DM und mehr summieren werden. Der DGB hatte bereits in dem erwähnten agrarpolitischen Leitantrag seines 12. Ordentlichen Bundeskongresses einen höheren Mehrwertsteueranteil zur Finanzierung des EG-Haushalts abgelehnt, solange eine wirksame Kontrolle der Marktordnungsausgaben nicht gewährleistet ist. Diese Haltung hatte er auch in seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen der EG-Kommission noch einmal bekräftigt. Da die Gemeinschaft offenbar aber einerseits nicht die Kraft aufbringt, ihre Agrarfrage einer wirklich befriedigenden Lösung zuzuführen, andererseits jedoch ohne zusätzliche finanzielle Opfer zu zerbrechen droht (zumindest jedoch der Beitritt Spaniens und Portugals nicht bewältigt werden kann), wird man wohl auch in diesen sauren Apfel beißen müssen. Das heißt: Die politische Notwendigkeit der europäischen Einigung und die Vorteile eines großen und wachsenden Gemeinsamen Marktes für die Arbeitsplätze in der Bundesrepublik sind von so überragender Bedeutung, daß solche Opfer letztlich von der Bundesrepublik gebracht werden müssen. Soll jedoch eine falsche Weichenstellung vermieden werden, die neue Probleme heraufbeschwören und zu wachsender „Europa-verdrossenheit“ führen müßte, so sind mindestens drei Forderungen zu erfüllen, die hier nur stichwortartig angesprochen werden können: *Erstens* muß künftig institutionell gewährleistet sein, daß die Marktordnungsausgaben für die Landwirtschaft hinter dem Anstieg der (dann erhöhten) Eigenmittel der Gemeinschaft zurückbleiben, um den Finanzierungsspielraum des EG-Haushalts für die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu vergrößern. Hierzu müssen vor allem die schrankenlosen Entscheidungsspielräume der Agrarminister institutionell eingedämmt werden. *Zweitens* müssen die Finanz-

mittel so wirksam und kontrolliert wie möglich zur Verbesserung von Strukturen und zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen verwendet werden, wozu ein systematischer Ausbau der Subventionskontrolle erforderlich ist. *Drittens* schließlich dürfen die zusätzlichen Belastungen, die auf die Bundesrepublik zukommen, nicht einseitig durch einen weiteren Sozialabbau oder steuerliche Mehrbelastungen den Arbeitnehmern und Empfängern von Sozialleistungen aufgebürdet werden.

### GAP und Ökologie

Eine kritische Wertung der GAP wäre unvollständig ohne einige Anmerkungen zu ökologischen Fehlentwicklungen, die ihr angelastet werden. Rückstände von Agrarchemikalien in Nahrungsmitteln, die Zerstörung natürlicher Lebensräume und Mißstände der Massentierhaltung werden häufig in erster Linie auf die strukturelle Überproduktion zurückgeführt. Tatsächlich sind diese Fehlentwicklungen jedoch eher das Ergebnis eines umweltpolitisch ungebremst und unkontrolliert ablaufenden „Modernisierungs“- und Intensivierungsprozesses, der bei einem geringeren Grad von Agrarprotektionismus vielleicht noch mehr Umweltschäden anrichten würde. Die Tatsache, daß auf dem Schweine- und Geflügelsektor die liberalsten Marktordnungen existieren, gerade dort aber die Mißstände der Massentierhaltung und die Tendenz zur Entstehung von „Agrarfabriken“ am ausgeprägtesten sind, belegen diese These. Deshalb muß der notwendige Strukturwandel in der Landwirtschaft durch ein dichtes Netz von umweltpolitischen Rahmenbedingungen ökologisch verträglich gestaltet werden: „Den Erfordernissen des Umwelt- und Naturschutzes ist auch in der Landwirtschaft Geltung zu verschaffen. Jeder Gefährdung von Natur und Umwelt ist mit gezielten Maßnahmen zu begegnen. Dem Schutz des Verbrauchers und seiner Gesundheit muß eine erheblich zu verbessernde Lebensmittelüberwachung dienen“ (Antrag 112). Konkret bedeutet dies u. a. die Förderung der natürlichen Bekämpfung von Schadorganismen („integrierter Pflanzenschutz“), Maßnahmen gegen eine das Trinkwasser mit Nitrat verseuchende Überdüngung, eine schärfere und härter durchgreifende Mißbrauchsaufsicht bezüglich der Anwendung von Tierarzneimitteln sowie eine strikte Beachtung der Belange des Natur- und Landschaftschutzes bei agrarstrukturellen Planungen und Maßnahmen. Das politisch verbindliche Leitbild zukünftiger landwirtschaftlicher Betriebsstrukturen kann nach Auffassung des DGB weder das Kleinbauerntum noch die Agrarfabrik sein, sondern der moderne landwirtschaftliche Betrieb, der sich im Strukturwandel bewähren und zugleich umweltverträglich wirtschaften muß.