

- 1 -

Empfehlungen

der Ausschüsse

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat und an das Europäische Parlament: Perspektiven für
die Gemeinsame Agrarpolitik (Grünbuch)

KOM(85) 333 endg.; EG-Dok. 8480/85

Punkt der 559. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 1985

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Agrarausschuß (A),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung
zu nehmen:

EG
Fz

1. Der Bundesrat begrüßt die Initiative der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die Agrarpolitik der Gemeinschaft grundlegend zu überprüfen.

Da der Agrarhaushalt heute zwei Drittel der Finanzkraft der Gemeinschaft bindet, bittet der Bundesrat die Bundesregierung darauf hinzuwirken, daß die für die Neuordnung notwendigen Mittel durch Umlenkung von Mitteln innerhalb des EG-Haushalts verfügbar werden. Die Finanzierung neuer Ausgaben oder die Aufstockung bestehender Ausgabearten darf nur erfolgen, wenn an anderer Stelle adäquate Einsparungen erreicht werden.

- 2 -

- Fz 2. Eine zusätzliche Belastung der Haushalte der Mitgliedstaaten, auch während einer Übergangszeit, ist auszuschließen.

A. Situationsanalyse

- EG
A 3. Der Bundesrat teilt im Grundsatz die Situationsanalyse der EG-Kommission. Für die Neuorientierung der EG-Agrarpolitik sind vor allem folgende Feststellungen bedeutsam:

- EG
A 4. Die Überschußproduktion auf den wichtigsten Agrarmärkten ist das größte Problem der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die in einer Zeit der Unterversorgung geschaffenen Marktordnungssysteme funktionieren in Teilbereichen nicht mehr. Dies ist vor allem eine Folge der Handhabung der EG-Marktordnungen, die der Marktentwicklung beim Übergang von der Unterversorgung zur Überversorgung nicht rechtzeitig angepaßt worden sind.

- EG
A 5. Die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe, vor allem der klein- und mittelbäuerlichen Betriebe, liegen weit unter dem Durchschnittseinkommen der übrigen Wirtschaftsbereiche.

Angemessene landwirtschaftliche Einkommen sind aufgrund der Marktsituation über die bisherige EG-Markt- und Preispolitik nicht mehr hinreichend zu sichern.

- EG
A 6. Eine Verbesserung der Einkommen durch Produktionserhöhungen ist generell auf den Märkten mit Überversorgung auf absehbare Zeit nicht mehr möglich.

- EG
A
7. Landwirtschaft, die nicht für den Markt produziert, hat langfristig keine Aussicht auf Erfolg. Eine stärker marktorientierte Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist deshalb erforderlich.
- EG
A
8. Für die Marktstützung und die Beseitigung der Überschüsse sind auf EG-Ebene im Jahre 1985 rund 46 Milliarden DM erforderlich, das sind rund 450 DM/ha landwirtschaftlich genutzter Fläche. Der Umfang dieser Ausgaben ist im Vergleich zu anderen Industrieländern nicht ungewöhnlich hoch. Die steigenden Aufwendungen belasten jedoch zunehmend die öffentliche Diskussion und sind auch agrarpolitisch auf Dauer nicht vertretbar, da ein großer Teil der Aufwendungen weder der Landwirtschaft noch den Verbrauchern zugute kommt, sondern für Lagerhaltung und Exporterstattung aufgewendet werden muß. Zudem wird die EG-Agrarpolitik für Außenstehende immer weniger nachvollziehbar.
- EG
A
9. Aufgrund der begrenzten Aufnahmefähigkeit des Weltmarktes ist eine Entlastung des EG-Marktes durch zusätzliche Exporte nicht zu erwarten. Der Versuch, die überschüssigen Produkte auf Drittlandsmärkten abzusetzen, belastet die Beziehungen zu unseren westlichen Handelspartnern und den Entwicklungsländern.
- EG
A
10. Die ökologischen Grenzen einer auf Intensität und Mengenausweisung ausgerichteten Produktion werden immer deutlicher.
- EG
A
11. Die von der Landwirtschaft und vor allem von den klein- und mittelbäuerlichen Betrieben für die Gesellschaft erbrachten Leistungen, insbesondere im Bereich der

368/2/85

Landschaftspflege und der Sicherung der ländlichen Siedlungsstruktur, werden über die Preise für Agrarprodukte nicht ausreichend honoriert.

EG
A

12. Eine nach einheitlichen Kriterien ausgerichtete EG-Agrarpolitik wird den unterschiedlichen Strukturen und der unterschiedlichen Einkommenslage in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht gerecht. Die Vielfalt der Regionen - durch die bevorstehende Süderweiterung noch vergrößert - muß stärker berücksichtigt werden, ohne den einheitlichen freien Binnenmarkt der EG zu gefährden.

EG
A

13. Der Bundesrat ist besorgt über die aufgezeigten Fehlentwicklungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik. Er begrüßt deshalb, daß die EG-Kommission in ihrem "Grünbuch" die schwierige Lage ungeschminkt dargestellt und versucht hat, eine Reihe grundlegender Alternativen für die künftige Entwicklung der Agrarpolitik aufzuzeigen.

EG
A

14. Der Bundesrat sieht in dem Dokument der Kommission wichtige Ansatzpunkte, um die Diskussion über die Reform der EG-Agrarpolitik in Gang zu bringen. Er begrüßt das Anliegen der Kommission, mit allen Beteiligten in einen umfassenden Dialog einzutreten.

EG
A

15. Eine grundlegende Neuorientierung der EG-Agrarpolitik ist deshalb zwingend erforderlich.

B. Konzept für die Zukunft

EG
A

16. Der Bundesrat weist grundsätzlich auf folgendes hin:

- Bei der Neuorientierung der EG-Agrarpolitik geht es nicht nur um die Begrenzung von Überschüssen und Finanzlasten, sondern auch um die gesellschaftspolitischen Aufgaben der Landwirtschaft, um ihre Leistungen für Umwelt und Naturhaushalt.
- Die bäuerlich geprägte Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland muß in ihrer regionalen Vielfalt erhalten werden. Der Bundesrat teilt ausdrücklich die Einschätzung der EG-Kommission, daß eine Landwirtschaft nach amerikanischem Muster in Europa weder möglich noch wünschenswert ist.
- Die Gemeinsame Agrarpolitik steht nur dann auf sicherem Fundament, wenn sie von Integrationsfortschritten im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik und bei der Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere im Bereich des Umwelt- und Gesundheitsschutzes, begleitet wird.

EG
A

17. Der Bundesrat stimmt der EG-Kommission zu, daß bei realistischer Einschätzung der gegenwärtigen Situation in den kommenden Jahren eine Anhebung der Agrarpreise auf den von einer Überversorgung gekennzeichneten Märkten nicht durchsetzbar sein wird.

EG
A

18. Dennoch muß nach Auffassung des Bundesrates die Markt- und Preispolitik wesentliche Grundlage der Einkommenspolitik bleiben.

- EG
A 19. Aus diesem Grund sind in erster Linie Maßnahmen zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts erforderlich, damit die Markt- und Preispolitik wieder eine wesentliche Grundlage der Einkommenssicherung werden kann.
- EG
A 20. Voraussetzung für alle Bemühungen, die Einkommen der Landwirtschaft zu verbessern, ist die Wiederherstellung des Marktgleichgewichtes. Als Maßnahmen dazu kommen in Betracht
- EG
A 21. - eine marktgerechtere Handhabung der Marktordnungsinstrumente,
- EG
A 22. - eine stärkere Wahrnehmung vorhandener Produktionsalternativen
(z.B. Anbau von Leguminosen und Raps),
- die Schaffung neuer Absatzwege
(z.B. für den chemisch-technischen Bereich und für die Äthanolwirtschaft) sowie
- die Förderung der Extensivierung, Flächenumwidmungen und sonstige kapazitätseinengende Maßnahmen.
- EG
A 23. Der Bundesrat ist jedoch überzeugt, daß die genannten Maßnahmen kurzfristig nicht ausreichend wirksam sein können, um die Einkommenslage der Landwirtschaft zu verbessern. Daher spricht er sich für gezielte Einkommenshilfen aus. Die dafür notwendigen Mittel sind durch eine marktgerechtere Handhabung der Marktordnungsinstrumente über die Rückführung der Überschüsse zu mobilisieren. Damit soll auch erreicht werden, daß die eingesetzten Finanzmittel stärker als bisher der Landwirtschaft direkt zugute kommen.

- EG
A 24. Der gemeinsame Außenschutz gegen den Weltmarkt muß gesichert werden
- EG
A 25. und in seiner Höhe der allgemeinen Kostenentwicklung auf EG-Ebene angepaßt werden.
- EG
A 26. Dieser Außenschutz und der einheitliche EG-Binnenmarkt mit freiem Warenverkehr sind unverzichtbare Grundlagen der EG-Agrarpolitik.
- EG
A 27. Der hohe Stand des Gesundheitsschutzes sowie das Imitationsverbot in den Mitgliedstaaten dürfen nicht unterlaufen werden.
- EG
A 28. Eine Einschränkung der Produktion durch Quoten lehnt der Bundesrat ab.
- EG
A 29. Die aufgezeigte Politik muß durch flankierende Hilfen in der Einkommens-, Struktur-, Sozial- und Steuerpolitik zur Einkommenssicherung und strukturellen Anpassung der bäuerlichen Betriebe begleitet sein. Außerdem ist es erforderlich, in der Agrarpolitik von der Produktivitätssteigerung über die Erhöhung der Erträge und Leistungen stärker zu einer Senkung der Produktionskosten und zu einer betriebs- und flächenbezogenen Einkommenspolitik überzugehen.
- EG
A 30. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die von der EG-Kommission vorgeschlagenen flankierenden Maßnahmen und Einkommenshilfen für die in der Produktion verbleibenden Betriebe unzureichend sind. Auch die Vorruhestandsregelung in der bisherigen Form der Landabgaberente ist nicht geeignet, die Probleme zu lösen. Sie muß zu einer Maßnahme erweitert werden, die außer sozialpolitischen auch marktpolitischen und ökologischen Erfordernissen Rechnung trägt.

In
(bei Annahme
entfällt 32.)

31. Im Rahmen der vorgesehenen Beihilfen zur Einkommens-
stützung der Landwirtschaft ist der Umwidmung landwirt-
schaftlicher Flächen für ökologische Zwecke besondere
Bedeutung zuzumessen. Diese Möglichkeiten muß finanziell
so ausgestattet sein, daß sie für den Landwirt einen
über die Einkommensverluste hinausgehenden Anreiz
bietet.

EG
A

32. Aufkauf und Umwidmung von landwirtschaftlichen Flächen
können im Einzelfall zwar eine sinnvolle Lösung sein,
als genereller Lösungsansatz sind sie jedoch nicht
geeignet.

EG
A

33. Der Bundesrat hält es für erforderlich, die bereits
eingeführte Ausgleichszulage zu einem wirksamen ein-
kommenspolitischen Instrument auszubauen und besondere
gesellschaftliche Leistungen des einzelnen Landwirts zu
honorieren.

EG
A

34. Die Ausgleichsleistungen müssen so weiter entwickelt
werden, daß künftig alle Betriebe mit ungünstigen
Erzeugungsbedingungen - unabhängig von den abgegrenzten
Fördergebieten - eine Ausgleichszulage erhalten können.
Dabei ist die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche
des Betriebes zu berücksichtigen.

Zur Erhaltung der bäuerlichen Landwirtschaft ist diese
Ausgleichszulage rechtlich abzusichern.

In
(bei Annahme
entfällt 36.)

35. Konkrete freiwillige Leistungen der Landwirtschaft zur
Bewahrung oder Verbesserung des Naturhaushalts, ins-
besondere für den Natur- und Artenschutz sowie den
Grundwasserschutz, sind finanziell auszugleichen, wobei

jedoch den unterschiedlichen Verhältnissen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen ist. Weitergehende Leistungen der Mitgliedstaaten für Naturschutz und Landschaftspflege liegen im Interesse der Gemeinschaft.

EG
A

36. Außerdem müssen besondere Leistungen der Landwirte zur Sicherung von Naturschutz und Landschaftspflege, für den Gewässer- und Bodenschutz sowie den freiwilligen Verzicht auf intensive Landbewirtschaftung individuell ausgeglichen werden.

EG
A

37. Bei den Sozialkosten müssen die klein- und mittelbäuerlichen Betriebe verstärkt entlastet werden.

EG
A

38. Die Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit erhalten, im Rahmen EG-einheitlicher Vorgaben die Agrarpolitik den regionalen Verhältnissen anzupassen. Das ist Voraussetzung für sinnvolle Lösungen und die Finanzierbarkeit der Maßnahmen.

EG
A

39. Zur Reduzierung der Mengenproduktion sind der Einsatz von Hormonen und Masthilfsmittel zu verbieten. Der fortschreitenden Konzentration in der Tierhaltung ist EG-weit entgegenzuwirken.

EG
A

40. Die von der EG-Kommission vorgeschlagene Möglichkeit einer Stilllegung von Flächen ist differenziert zu betrachten:

- Sie kann solange kein Mittel zur Produktions-einschränkung sein als nach wie vor Substitute unbeschränkt in die Gemeinschaft eingeführt werden können;

- insgesamt ist der Effekt von Flächenstillegungen zur Produktionseinschränkung gering und außerdem teuer;
- dagegen ist eine gezielte Flächenumwidmung für ökologische Zwecke sinnvoll

EG
A 41. und sollte insbesondere im Rahmen einer Vorruhestandsregelung verfolgt werden.

C. Einzelmärkte

EG
A 42. Der Bundesrat verzichtet jetzt darauf, zu einzelnen Märkten landwirtschaftlicher Erzeugnisse Vorschläge zu unterbreiten. Er wird dies im Zusammenhang mit den von der EG zu erwartenden Preisvorschlägen und flankierenden Maßnahmen tun.

D. Neue Verwendungen

EG
A 43. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die Konkurrenzfähigkeit von heimischen Eiweiß- und Faserpflanzen gestärkt werden muß. Die Verwendung von sonstigen nachwachsenden Rohstoffen ist mit allem Nachdruck weiter zu prüfen. Nachwachsende Rohstoffe können allerdings bei realistischer Einschätzung nur eine langfristige Perspektive für die Landwirtschaft sein; gleichwohl sind kurz- und mittelfristig die bisherigen Forschungsaktivitäten auszubauen, Modellvorhaben zu verstärken und die bereits gegebenen Möglichkeiten bei nachwachsenden Rohstoffen auszuschöpfen.

In 44. Die Vorstellungen zu den nachwachsenden Rohstoffen sind
(bei Annahme aus Umweltgesichtspunkten so zu entwickeln, daß sie
entfällt 45.) nicht zu einer Intensivierung der Produktion mit
weiteren negativen Auswirkungen auf die natürliche
Umwelt führen.

EG 45. Negative Auswirkungen auf die Umwelt sind dabei zu
vermeiden.

EG 46. Der Kommission ist zuzustimmen, daß sich die Überle-
A gungen im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe nicht
allein auf Bioäthanol erstrecken können, sondern auf
eine breite Palette weiterer Produkte ausgedehnt und
vorangetrieben werden müssen.

E. Landwirtschaft in der Gesellschaft

In 47. Der Bundesrat sieht in den Ausführungen der Kommission
im Teil "Landwirtschaft und Umwelt" des Grünbuchs eine
brauchbare Diskussionsgrundlage und einen wichtigen
Schritt zu einer umweltorientierten Agrarpolitik der
Gemeinschaft.

In 48. Die im Grünbuch aufgezeigten Belastungen der Umwelt, die
(bei Annahme eine intensive Landwirtschaft aufgrund der Entwicklung
entfallen der modernen Landtechnik mit sich bringt, machen die
49. und 50.) hohe Verantwortung der Landwirtschaft bei der Sicherung
der natürlichen Lebensgrundlagen deutlich. Grundanliegen
des Umweltschutzes muß es daher sein, die agrar-
politischen Rahmenbedingungen der EG so zu ändern, daß
sie eine umweltverträgliche Landwirtschaft ermöglichen.
Dies ist auch eine wesentliche Voraussetzung für eine
bäuerlich geprägte Agrarstruktur.

Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz sind aufeinander angewiesen: Die Landwirtschaft braucht einen leistungsfähigen, von Fremdeinwirkungen möglichst unbelasteten Naturhaushalt; erfolgreicher Natur- und Umweltschutz bedarf der partnerschaftlichen Mitwirkung der Landwirtschaft.

Umweltfreundliche Bewirtschaftungsformen, z. B. extensive Nutzungen, Nutzungsverzichte wie auch die Möglichkeiten, landwirtschaftliche Flächen für Zwecke des Natur- und Umweltschutzes aufzukaufen oder zu pachten, sind durch Bereitstellung der erforderlichen Mittel finanziell zu fördern.

- EG (bei Annahme entfällt 50.) 49. Die Landwirtschaft trägt eine hohe Verantwortung bei der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Agrarpolitische Rahmenbedingungen müssen deshalb so gesetzt werden, daß die bäuerliche Landwirtschaft diese Forderungen erfüllen kann. Dies ist auch eine wesentliche Voraussetzung für eine bäuerlich geprägte Agrarstruktur.

Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz sind aufeinander angewiesen: Die Landwirtschaft braucht einen leistungsfähigen, von Fremdeinwirkungen möglichst unbelasteten Naturhaushalt; erfolgreicher Natur- und Umweltschutz bedarf der partnerschaftlichen Mitwirkung der Landwirtschaft und ist nicht gegen sie möglich. Die von der Landwirtschaft dabei erbrachten Leistungen sind finanziell abzugelten.

- A 50. Die Landwirtschaft trägt eine hohe Verantwortung bei der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Agrarpolitische Rahmenbedingungen müssen deshalb so gesetzt werden, daß die bäuerliche Landwirtschaft diese Forde-

rungen erfüllen kann. Ein erfolgreicher Natur- und Umweltschutz ist nur mit der Landwirtschaft und nicht gegen sie möglich. Die von der Landwirtschaft dabei erbrachten Leistungen sind finanziell abzugelten.

In 51. Die im Grünbuch aufgezeigten Abhilfemaßnahmen zur Regulierung und Kontrolle umweltschädlicher Praktiken sind näher auszugestalten und in entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Dies gilt vor allem für die Verwendung von Chemikalien, für die Intensivviehhaltung sowie für die Entwässerung von landwirtschaftlichem Grund und Boden.

In 52. Zur Erreichung umweltpolitischer Ziele kann auch die Preispolitik ein geeignetes Mittel sein.
Zur Unterscheidung einer förderfähigen Landwirtschaft von industriellen Großbetrieben sind Bestandsobergrenzen einzuführen.

EG
A 53. Die Landwirtschaft ist integrierter Bestandteil der Gesamtwirtschaft und mit dem allgemeinen wirtschaftlichen Umfeld, vor allem auf regionaler Ebene, untrennbar verbunden. Es ist deshalb im Sinne einer verantwortungsbewußten Agrarpolitik, daß die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen vor allem in den ländlichen Räumen mit Nachdruck weiter verfolgt wird. Dies gibt vor allem für die klein- und mittelbäuerlichen Betriebe die Möglichkeit der Einkommenskombination und der Teilnahme an der günstigeren Einkommensentwicklung im außerlandwirtschaftlichen Bereich.

EG
A

54. Der Bundesrat ist sich der Schwierigkeiten bewußt, in der Gemeinsamen Agrarpolitik die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten sowie von Erzeugern und Verbrauchern zum Ausgleich zu bringen. Durch die Erweiterung der Gemeinschaft auf 12 Länder ist diese Aufgabe noch schwieriger geworden.

Der Bundesrat legt jedoch Wert darauf, daß die Belange der Länder angemessen berücksichtigt werden und den unterschiedlichen strukturellen und natürlichen Ausgangsbedingungen in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland Rechnung getragen wird.