

19.12.85

—1—

Antrag

des Landes Hessen

zur

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

TOP 35 der 559. Sitzung des Bundesrates am 20. Dezember 1985

Der Bundesrat möge folgende Stellungnahme beschließen:

A) Zum grundsätzlichen Reformansatz

1. Die EG hat die Einkommen der Landwirte zu lange durch ein nicht marktkonformes Agrarpreisniveau zu sichern versucht. Die unrealistischen Preis- und Abnahmegarantien haben zur Entstehung weit über die Nachfrage hinausgehender Produktionsmengen geführt. Mit jeder Preistrunde in Brüssel verschärfte sich der Konflikt zwischen Einkommensansprüchen und Marktungleichgewichten. Die ausgeübten Ausgaben der EG für die Aufnahme und Verwertung von Überschüssen lassen mittlerweile keine Anhebung der Agrarpreise mehr zu, die den klein- und mittelbäuerlichen Betrieben ein angemessenes Einkommen sichern könnten. Besonders die aufgrund ihrer ungünstigen Lage und Struktur benachteiligten Betriebe sind in existenzielle Not geraten.

368/3/85

2. Landbewirtschaftung ist aber nicht nur Erzeugung von Nahrungsmitteln, sondern auch angewandte Ökologie. Dem tragen die von der gemeinsamen Agrarpolitik gesetzten Rahmenbedingungen zu wenig Rechnung, denn die Agrarförderung war zu einseitig an die Produktion gebunden. Der sich daraus ergebende ökonomische Zwang zu Höchstertträgen hat die Landwirtschaft vielfach in Konflikt mit der Umwelt gebracht.

Die bisherige Politik einheitlicher Agrarpreise kann schon vom System her die unterschiedlichen Bedingungen, unter denen Landwirte produzieren müssen, nicht ausgleichen; sie begünstigt einseitig die durch Größe und Lage bereits privilegierten Betriebe, die mit zunehmender Kostendegression absolut und relativ überproportional von diesem System profitieren.

Die innerlandwirtschaftlichen Einkommensdisparitäten verstärkten sich. Die von der praktizierten Preispolitik besonders belohnte Steigerung der Produktivität machte zudem immer mehr Gebiete zu Grenzstandorten landwirtschaftlicher Bewirtschaftung und immer mehr Betriebe zu Grenzbetrieben, auf denen trotz der expandierenden Agrarausgaben der Gemeinschaft kein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften war.

3. 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.

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

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 zwölf Länder ist diese Aufgabe noch schwieriger geworden.

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

4. Bei der erforderlichen Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik ist zu beachten:

- 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. Zentrale Aufgabe ist daher eine neue Einkommenspolitik, bei der die Einkommensbildung nicht allein über die Produktionsmengen, sondern auch über die Abgeltung ökologisch wichtiger Leistungen der Landwirte erfolgt.
- Die bäuerlich geprägte Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland muß in ihrer regionalen Vielfältigkeit 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.

5. Der Bundesrat teilt die Auffassung der EG-Kommission, daß die Einkommenssicherung der klein- und mittelbäuerlichen Betriebe allein über den Preis nicht mehr möglich ist. Er schließt sich den von der Kommission vorgetragenen Bedenken gegenüber Quotenregelungen⁸² und spricht sich ausdrücklich für eine restriktive Preispolitik im Rahmen der geltenden Marktorganisationen und unter Aufrechterhaltung des gemeinsamen Außenschutzes aus. Mit einer marktorientierten Preispolitik würden die Marktordnungsausgaben gesenkt und Mittel für wirksame Hilfen an die Landwirtschaft freigesetzt.

Da die restriktive Preispolitik Einkommensverluste mit sich bringen wird, muß ein Einkommensausgleich durch direkte Einkommenshilfen gezahlt werden. Darüber hinaus sind den Landwirten für ihre Arbeit zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Erhaltung der Kulturlandschaft und zur Aufrechterhaltung und Sicherung der Funktionsfähigkeit des ländlichen Raumes flächengebundene Leistungsabgeltungen zu zahlen.

Nur mit direkten Einkommensübertragungen läßt sich auch ein Ausgleich nach Faktoreinsatz, Erschwernis und Bedürftigkeit erreichen und der hohe finanzielle Transfer verteilungspolitisch rechtfertigen, damit auch die Betriebe erreicht werden können, die mit geringer Intensität und Produktionsleistung arbeiten.

6. Um die Wirksamkeit einer marktorientierten Preispolitik im Hinblick auf die Erreichung des Marktgleichgewichts zu erhöhen, hält der Bundesrat flankierende Maßnahmen für erforderlich; dazu gehören:
- die Erhebung von differenzierten Mitverantwortungsgaben auf Überschußmärkten,
 - die freiwillige Stilllegung von Flächen und ihre Nutzung für Zwecke des Naturschutzes,
 - die Förderung von Alternativproduktionen, die im Rahmen einer umweltverträglichen Landwirtschaft verstärkt befürwortet werden,
 - Verhandlungen mit den Handelspartnern über eine Begrenzung bestimmter Substitute.

7. Der Bundesrat begrüßt, daß die EG-Kommission in ihrem Grünbuch Möglichkeiten von Einkommensübertragungen zur Diskussion gestellt hat. Er bedauert allerdings, daß die vorgestellten Modelle unzureichend in die Gesamtkonzeption einer neuen gemeinsamen Agrarpolitik integriert sind. So können die vorgeschlagenen direkten Einkommenshilfen keinesfalls als ausreichender Ausgleich gegenüber den Auswirkungen einer restriktiven Preispolitik angesehen werden. Sämtliche von der Kommission vorgeschlagenen Modelle direkter Einkommensübertragungen forcieren zudem den Strukturwandel in der Landwirtschaft und widersprechen demzufolge dem Ziel der Sicherung der Existenz möglichst vieler bäuerlicher Betriebe.
8. Die Dauer des globalen Einkommensausgleichs muß nach Auffassung des Bundesrates solange bemessen sein, bis über die Marktpreispolitik der Landwirtschaft eine angemessene Beteiligung an der allgemeinen Einkommensentwicklung gesichert werden kann. Die Leistungsabteilungen für die Landschaftspflege müssen aber auch nach Erreichen dieses Marktgleichgewichts beibehalten werden, denn sinnvolle Umweltpolitik ist auf Dauer angelegt. Diese Beihilfen sollten in Form von flächengebundenen, produktionsneutralen Entgelten erfolgen. Somit besteht die neue Einkommenspolitik letztlich dann in der Kombination marktgerechter Preise mit umweltorientierten Leistungsabteilungen.
9. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß nur eine EG-weite Regelung als Ebene der Ausgleichszahlungen infrage kommt, schon um die Gefahr der Renationalisierung abzuwenden. Diese Regelungen sollten jedoch nur einen Rahmen für die Beihilfen setzen, um den verschiedenen Preis- und Einkommensniveaus innerhalb der EG Rechnung zu tragen und zu ermöglichen, daß die einzelnen Länder ihre spezifischen Zielsetzungen auch realisieren können. Die Leistungen für den Umweltschutz sollten national finanziert werden, um den unterschiedlichen Interessenlagen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.

B) Zu einzelnen Produktbereichen

I. Getreide

1. Der Bundesrat teilt im wesentlichen die Beurteilung der Kommission hinsichtlich der künftigen Getreidemarktentwicklung der Gemeinschaft und hält Maßnahmen zur Minderung der Überschußprobleme für dringend erforderlich.
2. Von den von der Kommission genannten Möglichkeiten zur künftigen Preisgestaltung und Angebotsregulierung im Getreidesektor können nach Auffassung des Bundesrates nicht unterstützt werden:
 - Die Einführung einer Quotenregelung, da bei Getreide der für die Überwachung notwendige sogenannte Flaschenhals fehlt und daher die Durchführung und Überwachung einer derartigen Regelung einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verursacht;
 - eine im Rahmen der Garantieschwellenregelung erwogene Preissenkung in dem Wirtschaftsjahr, in dem die Schwelle überschritten wird, da dadurch die Festsetzung verbindlicher Marktordnungspreise zu spät erfolgen und damit eine für das Marktgeschehen erhöhte Unsicherheit eintreten würde;
 - die Bildung eines Getreideamtes, da hierfür im Hinblick auf die bereits für die Marktverwaltung bestehenden nationalen Dienststellen (Interventionsstellen) kein Bedürfnis besteht.
3. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß nur ein Bündel von gleichzeitig zu ergreifenden Maßnahmen den wachsenden Überschußproblemen auf dem Getreidemarkt nachhaltig entgegenwirken kann. Dazu kommen neben einer restriktiven Preispolitik in Verbindung mit Einkommensbeihilfen insbesondere folgende Maßnahmen in Betracht und müßten näher geprüft werden:

- Die Festlegung der Interventionspreise in unterschiedlicher Höhe unter Ausrichtung nach dem Futterwert der einzelnen Getreidearten;
- Beteiligung der Erzeuger an der Verwertung ihrer Produktion in Form einer Mitverantwortungsabgabe für Verkaufsgetreide, wobei die Abgaben in Abhängigkeit von der Produktions- und Verkaufsmenge sowie nach regionalen Kriterien differenziert werden sollten;
- Förderung von Anbaualternativen zu Getreide, z.B. Hülsenfrüchte, Ölfrüchte, Faserpflanzen;
- Verhandlungen mit den Handelspartnern über eine Begrenzung des Imports bestimmter Substitute;
- Flächenstillegungen auf freiwilliger Basis für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege;
- Maßnahmen zur verstärkten Umlenkung von Getreide in den Futtersektor, z.B. durch die Festlegung von Mindestanteilen an Getreide im gewerblich hergestellten Mischfutter.

II. Rindfleisch

Ansätze zur Lösung der krisenhaften Situation auf dem gemeinsamen Rindfleischmarkt müssen berücksichtigen, daß die Erzeugung von Rindfleisch in aller Regel flächenabhängig ist und im maßgeblichen Umfang in kleinstrukturierten Betrieben häufig auf benachteiligten Standorten erfolgt, die keine oder nur sehr geringe Ausweichmöglichkeiten auf andere Produktionsformen haben.

Insoweit werden direkte administrative Eingriffe in die Produktion nur sehr vorsichtig erfolgen können. Auch marktentlastende Verbrauchssteigerungen bei Rindfleisch dürften nur in begrenztem Umfang möglich sein.

Unter Berücksichtigung der vorstehend aufgeführten generellen agrarpolitischen Leitlinie sollten nach Auffassung des Bundesrates folgende schrittweise durchzuführende Maßnahmen zur Abmilderung der Mengenprobleme auf dem Rindfleischmarkt vorgesehen werden:

- Restriktive Preispolitik; in der Anfangsphase Beibehaltung des gegenwärtigen nominalen Preisniveaus bei Orientierungs- und Interventionspreis.
- Interventionsmengenbegrenzung und stärkerer Qualitätsbezug der Abnahmeverpflichtungen im Rahmen der Dauerintervention mit dem Fernziel einer fakultativen Intervention wie z.B. bei Schweinefleisch. Es sollte auch die Möglichkeit einer zeitlichen Aussetzung der Dauerintervention zugunsten von Beihilfeaktionen zur privaten Lagerhaltung geprüft werden.
- Aus gesundheits- und marktpolitischen Überlegungen unbedingte Ablehnung der von einzelnen EG-Staaten befürworteten Verwendung von wachstumsfördernden Hormonen in der Mast.
- Aussetzung produktionssteigernder nationaler Sonderregelungen wie z.B. der "Kälberprämie" in Italien, Griechenland, Irland und Nordirland.
- Überprüfung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rindviehbereich bzw. regionale Begrenzung.
- Begrenzung von Futtermittelimporten und dadurch indirekte Beeinflussung der Produktionsintensität.
- Überprüfung der Eignung von Bestandsobergrenzen bzw. steuerlichen Begrenzungen als Beeinflussungsinstrument für die Rindfleischproduktion.