

18.09.87

EG - A

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Bilanz der Maßnahmen zur Steuerung der Agrarmärkte und
Perspektiven der Gemeinsamen Agrarpolitik

KOM(87) 410 endg.; Ratsdok. 8250/87

Zugeleitet vom Bundesminister für Wirtschaft gemäß Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 1986 zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986.

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften im August 1987 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Das Europäische Parlament wird an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt die möglichst baldige Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes des Rates an.

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
I. EINFÜHRUNG	1
II. BILANZ DER REFORMEN	2
III. ÜBERBLICK ÜBER DIE STEHENDEN "STABILISATOREN" UND DIE NEUEN MECHANISMEN	10
IV. ERHALTUNG DES EUROPÄISCHEN AGRARMODELLS UND PERSPEKTIVEN	22
V. AUSSENBEZIEHUNGEN	28
VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN	31

I. EINLEITUNG

1. In dem Arbeitsprogramm, das sie zu Beginn ihrer Amtszeit 1985 vorgelegt hat, unterstrich die Kommission ihre Absicht, die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik "konsequent fortzusetzen, denn solange auf den meisten Agrarmärkten Ungleichgewichte im derzeitigen Ausmaß bestehen, gibt es keine realistische Alternative zu Sparmaßnahmen" und fügte hinzu: "So notwendig eine strikte Rationalisierung der GAP auch ist - sie reicht allein nicht aus; es gilt vielmehr, der europäischen Landwirtschaft neue Zukunftsperspektiven zu eröffnen".

Die von der Kommission vorgeschlagenen eingehenden Erörterungen innerhalb der Gemeinschaftsinstanzen und mit den einschlägigen Berufsorganisationen fanden auf der Grundlage des Grünbuchs statt. Das Besondere an dem Grünbuch, das die Kommission im Juli 1985 vorlegte, war, daß es das Problem der Gemeinsamen Agrarpolitik in den Kontext der übrigen Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen stellte und die Landwirtschaftskreise sowie die übrigen interessierten Kreise an einem umfassenden Gedankenaustausch über die europäische Landwirtschaft, ihren Platz in der Gesellschaft und ihre Zukunft beteiligte.

Die in der Folge getroffenen Maßnahmen, die sich in allen Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Preispaket niedergeschlagen haben oder dieses ergänzten, bauten aufeinander auf und berücksichtigten die Meinungen, die in den Erörterungen im Zusammenhang mit dem Grünbuch vertreten wurden.

2. Das Dokument "Die Einheitliche Akte muß ein Erfolg werden - eine neue Perspektive für Europa", das zu Beginn dieses Jahres veröffentlicht wurde - das sogenannte KOM(100) - war für die Kommission die Gelegenheit, die Gemeinsame Agrarpolitik in den internationalen Kontext zu stellen, den Akzent auf die Zukunftsaussichten und den Rahmen für die europäische Landwirtschaft der Zukunft abzustecken (Flankierende Maßnahmen und Kohäsion).

3. Parallel zu dem Prozeß der internen Anpassung der GAP wurde man sich auch auf internationaler Ebene der Notwendigkeit einer Reform der Agrarpolitik bewußt.

Dies wurde feierlich von den Ministern der OECD in Paris und danach von den Staats- und Regierungschefs in Venedig bekräftigt. Der Europäische Rat von Brüssel konnte dann feststellen, daß die Ausrichtung der Arbeit des Rates "Landwirtschaft" den in diesen internationalen Gremien eingegangenen Verpflichtungen entsprach, weil sie "die Notwendigkeit einer besseren Anpassung des Angebots an die Nachfrage durch Maßnahmen, die es ermöglichen, daß der Markt eine größere Rolle spielt", unterstreicht.

Im Hinblick auf die "Vollendung der Modernisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik" hat der Rat die Kommission ersucht, "eine Bilanz aller an der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgenommenen Anpassungen" zu ziehen, um auf dieser Grundlage "die erforderlichen ergänzenden Maßnahmen zu erlassen, und zwar einschließlich derjenigen, die die vollständige Einhaltung der Haushaltsdisziplin sicherstellen sollen". Die vorliegende Mitteilung ist die Antwort auf dieses Ersuchen des Rates.

II. BILANZ DER REFORMEN

4. Die spektakulären Entwicklungen der europäischen Landwirtschaft in den letzten Jahren und die tiefgreifenden Veränderungen des gesamtwirtschaftlichen Kontext, in dem sie sich bewegt, einschließlich der Veränderungen der internationalen Agrarmärkte, machten Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik erforderlich.

Diese Änderungen dienten vier Zielen:

- Eindämmung der Produktion und der Ausgaben,
- Abbau der Lagerbestände,
- Erhaltung des europäischen Modells der Landwirtschaft und Definition von Zukunftsperspektiven,
- internationale Konzertierung.

5. Bei all ihren Bemühungen um Eindämmung der Produktion und der Ausgaben hat die Kommission stets darauf hingewiesen, daß eine solche Eindämmung durchaus im Interesse der Erzeuger selbst liegt. Ein Markt nämlich, der sich im Gleichgewicht befindet und nicht durch Überschüsse belastet ist, bietet dem europäischen Landwirt die beste Zukunftsgarantie, denn seine Tätigkeit wird besser entlohnt und sein Handlungsspielraum ist größer. Ohne eine solche Rückführung der Produktion jedoch würde die Gemeinsame Agrarpolitik angesichts der Produktivitätsreserven der Landwirtschaft und der Kosten für den Absatz der Überschußproduktion Gefahr laufen, unter der Haushaltslast auseinanderzubrechen und die übrigen Gemeinschaftspolitiken in den Abgrund mitzureißen.

Nicht vergessen werden sollte auch, daß die Gemeinschaft in der Zwischenzeit weltweit der zweite Exporteur von Agrarerzeugnissen geworden ist. Diese Rolle als Ausfuhrland könnte gefährdet werden, wenn Maßnahmen unterbleiben, die für mehr Ausgewogenheit zwischen Angebot und Nachfrage sorgen.

Diese strikte Politik berührt aber die landwirtschaftlichen Einkommen nur teilweise; denn deren Entwicklung hängt nicht ausschließlich von der Entwicklung der im Rahmen der GAP festgesetzten institutionellen Preise ab.

Die landwirtschaftlichen Einkommen sind vielmehr das Ergebnis einer Vielzahl von Faktoren, etwa der Bedeutung der Vorleistungen, dem Preis dieser Vorleistungen, den Grundstückslasten, der Besteuerung und den Systemen der sozialen Sicherheit usw. Außerdem wird für einen Großteil der Gemeinschaftserzeugung nur eine begrenzte (Schweinefleisch, Eier, Geflügel, Obst und Gemüse) bzw. gar keine Unterstützung gewährt (Kartoffeln, bestimmte Gemüse- und Fleischsorten).

So bleibt festzustellen, daß die Einkommen der Landwirte seit 1980 real tendenziell stabil waren oder sogar gestiegen sind: der Index der Nettowertschöpfung zu Faktorkosten je Arbeitseinheit belief sich im Jahr 1985 auf 104 und im Jahr 1986 auf 106 gegenüber 100 im Zeitraum "1979 - 1981".

- 4 -

Die festgestellten jährlichen Schwankungen sind zum Teil dem Einfluß des Wetters auf die Ernteerträge zuzuschreiben. Diese Einkommensstabilität ist umso bemerkenswerter, als die Landwirte der wichtigsten Handelspartner der EG auf dem Weltmarkt deutliche Einkommensverluste hinnehmen mußten: in einem Jahr um 15 bis 20 %.

6. Die Korrekturmaßnahmen, die der Rat seit Beginn der achtziger Jahre im Zusammenhang mit der Eindämmung der Produktion und der Ausgaben getroffen hat, betrafen fast alle Marktorganisationen. Sie waren um drei Achsen herum angeordnet:

a) Restriktivere Preispolitik

Seit in den meisten Sektoren die Selbstversorgung erreicht oder sogar überschritten wurde, hat die Gemeinschaft eine restriktive Preispolitik verfolgt. So sind die Stützpreise in Landeswährung für alle einer Marktordnung unterliegenden Gemeinschaftserzeugnisse in den letzten Jahren durchschnittlich real um 0,5 pro Jahr zurückgegangen. Dieser Rückgang hat sich seit Ende der siebziger Jahre deutlich beschleunigt, so daß die institutionellen Preise im Laufe der letzten vier Wirtschaftsjahre um rund 10 % gesunken sind, was den Produktivitätszuwachs im Agrarsektor bei weitem ausgeglichen hat.

b) Weniger permanente und restriktivere Interventionsregelung

Das Instrument der Intervention hatte mit der Zeit seine ursprüngliche Funktion eines "Sicherheitsnetzes" verloren und ist zu einem eigenen Absatzmarkt geworden, der einerseits besonders attraktiv war, weil er die Mühen und das Risiko der Vermarktung überflüssig machte, andererseits aber auch besonders gefährlich, weil er die Erzeugung künstlich stimulierte.

Die Interventionsregelungen wurden häufig und für die einzelnen Erzeugnisse in unterschiedlicher Weise geändert. Diese Anpassungen werden in dem Kapitel "Überblick über die bestehenden Stabilisatoren und die neuen Mechanismen" erläutert.

c) Eine Stützungsbeschränkung durch Festsetzung von Quoten und zwingenden Garantieschwellen, die den Erzeugern mehr Mitverantwortung abverlangen

Hier sind drei Phasen zu unterscheiden:

- eine erste Phase mit der Zuweisung von Quoten im Zuckersektor und der Einführung einer Mitverantwortungsabgabe im Milchsektor zehn Jahre später;
- eine zweite Phase, beginnend mit der Einführung von Garantieschwellen für die meisten Überschussektoren im Jahr 1982. Zwischen 1982 und 1984 wurde für fast die Hälfte der marktgeordneten landwirtschaftlichen Erzeugung, die rund zwei Drittel der Ausgaben des EAGFL verursachten, eine Garantieschwellenregelung oder analoge Regelungen eingeführt;
- eine dritte Phase mit Einführung von Quoten bei Milch und Tomaten sowie die Anpassung der Interventionsregelung für wichtige Sektoren.

Vorgenannte Maßnahmen werden ebenfalls im einzelnen in dem Kapitel "Überblick über die bestehenden Stabilisatoren und die neuen Mechanismen" erläutert.

Ebenso wird weiter unten (S. 23 ff.) eine Zusammenfassung der flankierenden Maßnahmen (differenziertes Vorgehen, Ausgleichszahlungen, sozio-strukturelle Anstrengungen) gegeben, die seit 1985 bei jeder der Korrekturen an der Erzeugung getroffen wurden.

7. Mit den seit 1984 eingeführten Änderungen enthalten nunmehr die meisten Marktorganisationen eine oder mehrere Stabilisierungsmechanismen, die auf die Erzeugung und die Haushaltsbelastung einwirken.

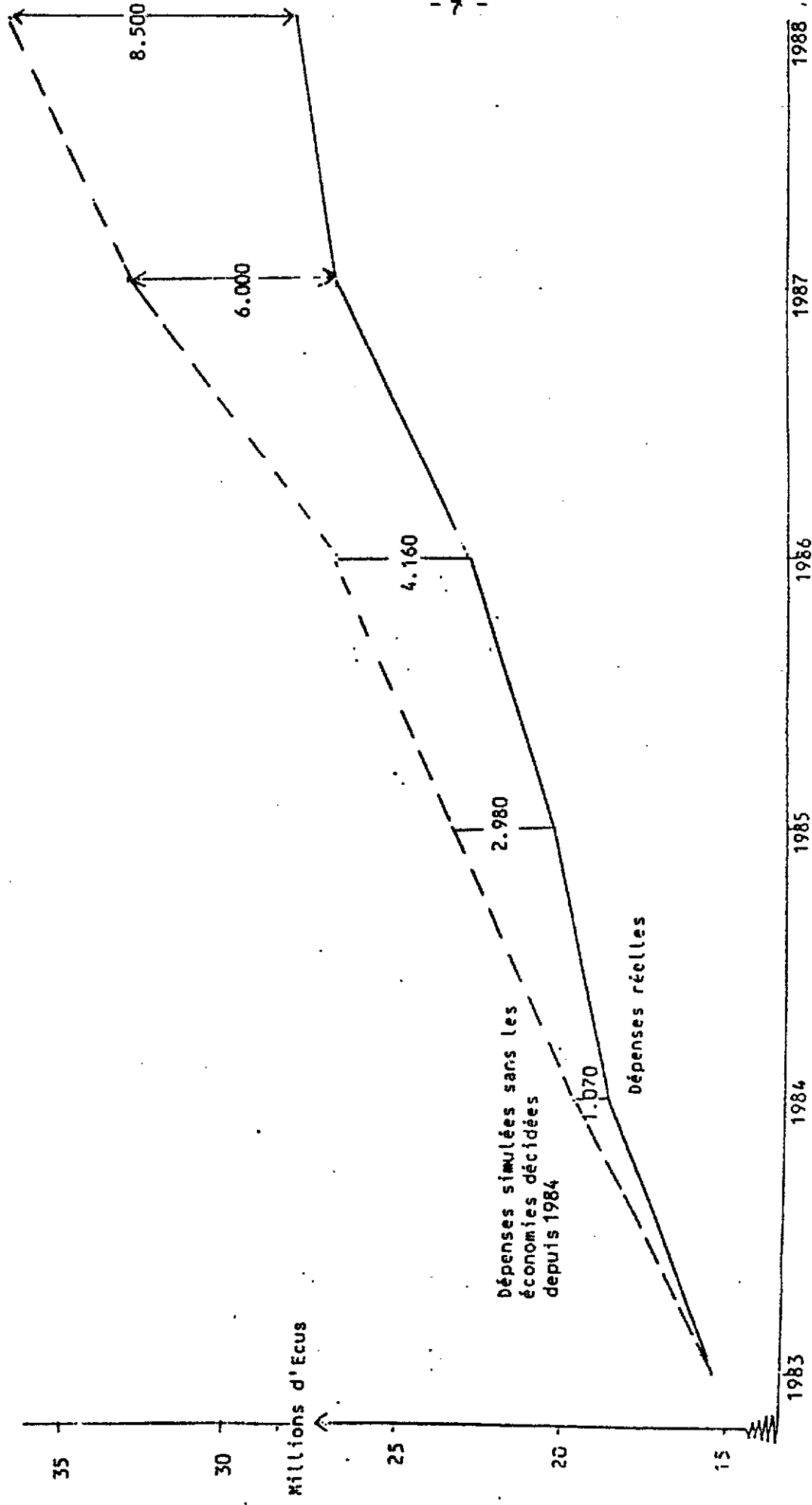
Die Wirkung dieser Maßnahmen ist in bezug auf die Haushaltsbelastung beträchtlich. Die folgenden Zahlen zeigen die erzielten bzw. veranschlagten Einsparungen (siehe auch Schaubild auf der nächsten Seite)

- 1984: + 1.070 Mio ECU
- 1985: + 2.980 Mio ECU
- 1986: + 4.160 Mio ECU
- 1987: + 6.000 Mio ECU
- 1988: + 8.500 Mio ECU

Trotzdem aber sind die Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, zwischen 1984 und 1987 von 18.371 Mio ECU auf 27.305 Mio ECU gestiegen, also um mehr als 40 %. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß es sich bei der Zahl für 1987 um einen Schätzwert handelt, in dem auch die Übertragung von 693 Mio ECU von 1986 auf 1987 enthalten ist. (Übertragung aufgrund fehlender Mittel 1986).

Dieser Ausgabenanstieg, der trotz der Reform der Marktorganisationen eingetreten ist, ist hauptsächlich auf Ereignisse zurückzuführen, die nichts mit der GAP zu tun haben, wie die Verschlechterung der internationalen Handelsbedingungen (so sind die Kosten für die Marktorganisationen ohne Außenschutz, wie etwa Ölsaaten, deutlich gestiegen), vor allem aber auf den Wert des Dollars gegenüber der ECU. Bei konstantem USD-Wechselkurs (1 \$ = 1,10 ECU) wären die Ausgaben 1984 um 1.170 Mio ECU höher, 1987 aber um 1.600 Mio ECU niedriger gewesen. Die Ausgaben im Zeitraum 1984-1987 waren dann nicht um 40 %, sondern lediglich um 24 % gestiegen.

Dennoch sind weitere Einsparungen notwendig, um 1988 und in den Jahren danach im Rahmen der Haushaltsdisziplin zu bleiben.



8. Mit der Anpassung der Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse wurde unter anderem auch eine Einschränkung der Ankäufe zur Intervention bezweckt.

Dabei stellte sich aber (und stellt sich immer noch) das Problem der vorhandenen Lagerbestände, die aufgrund eines überholten Verbuchungssystems und aufgrund der Mittelknappheit weiterhin zum Kaufwert verbucht werden, obwohl ihr tatsächlicher Verkaufswert nur ein Viertel des Buchwertes beträgt.

Ende 1986 hatte sich folgende Situation ergeben:

	(in Mio ECU)
- Buchwert der Lagerbestände	11.419
- Buchwert der "normalen" Lagerbestände	2.351
- Buchwert der Überschußbestände	9.068
- Marktwert der Überschußbestände	<u>2.258</u>
Verlust	6.810

Die Hälfte dieses Verlustes ergibt sich bei den Butterbeständen. Deshalb hat der Rat ein Sonderprogramm für den Absatz von 1 Mio t Butter beschlossen, dessen Kosten auf insgesamt 3.200 Mio ECU veranschlagt werden und den Mitgliedstaaten in den Jahren 1989-1992 in vier Tranchen zu je 800 Mio ECU erstattet werden sollen.

Um den Rest der Verluste bei den Lagerbeständen zu resorbieren, hat die Kommission im Vorentwurf des Haushaltsplans 1988 einen Betrag von 1.240 Mio ECU veranschlagt und sieht für die Jahre danach jeweils einen Pauschalbetrag von 700 Mio ECU pro Jahr für den Wertverlust vor.

Auf diese Weise sollte es, vorausgesetzt, die Lagerbestände wachsen in Zukunft nicht wieder an, möglich sein, die Altlast bis Ende 1992 zu resorbieren.

9. In bezug auf die Entwicklung der in den beiden letzten Jahren eingelagerten Mengen ist folgendes festzustellen:

Die Anpassung der Interventionsregelung für Butter und Milchpulver und vor allem die Rückführung der Milchquoten haben sich deutlich auf die zur Intervention angebotenen Mengen ausgewirkt:

	<u>Ankäufe Januar-Juni (in t)</u>	
	<u>1986</u>	<u>1987</u>
- Butter	433.000	250.000
- Milchpulver	390.000	40.000

Demgegenüber haben sich die Interventionsankäufe von Rindfleisch bis jetzt noch nicht verringert. Die Ankäufe in den ersten sechs Monaten (228.000 t) 1987 liegen leicht über dem Niveau des entsprechenden Vorjahreszeitraums. Dies ist auf die Wirkung der Milchquoten zurückzuführen (Schlachtung von Milchkühen). Für das zweite Halbjahr 1987 rechnet man jedoch mit einem Rückgang um 100.000 t gegenüber dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Um die Auswirkungen der Schlachtung von Milchkühen zu verringern, ist im Haushaltsvorentwurf für 1988 eine Sonderaktion für den Direktabsatz von Fleisch vorgesehen (370 Mio ECU).

Bei Getreide ist es noch zu früh, um abschätzen zu können, wie sich die getroffenen Beschlüsse auf die zur Intervention angebotenen Mengen auswirken werden. Immerhin sind die Lagerbestände im letzten Wirtschaftsjahr nicht mehr gestiegen.

10. Bei den Maßnahmen zur Eindämmung der Produktion und der Agrarausgaben sowie bei den Maßnahmen zum Abbau der Lagerbestände, die in den letzten Jahren getroffen wurden, handelte es sich nicht um isolierte Aktionen.

Sie sind vielmehr Teil einer kohärenten Politik, bei der die Sorge um die landwirtschaftlichen Einkommen, die Erhaltung des Familienbetriebs als Kernstück des europäischen Agrarmodells in allen Gebieten der Gemeinschaft, der Zusammenhalt der Gemeinschaft und die Integration der europäischen Landwirtschaft in den internationalen Kontext eine Rolle spielen. Die in diesem Zusammenhang getroffenen Maßnahmen werden ausführlich in dem Kapitel "Erhaltung des europäischen Agrarmodells und Perspektiven" erläutert.

III. ÜBERBLICK ÜBER DIE BESTEHENDEN "STABILISATOREN" UND DIE NEUEN MECHANISMEN

11. Im Laufe der Jahre wurden an sämtlichen Verwaltungsmechanismen der Gemeinsamen Agrarpolitik tiefgreifende Anpassungen vorgenommen, wobei jedoch die ihr zugrundeliegenden großen Prinzipien gewahrt blieben.

Alle diese Anpassungen waren Ausdruck der Bestrebung, die Verantwortung der Landwirte gegenüber Erzeugung und Markt zu erhöhen. Hierdurch sollte längerfristig ein besseres Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage geschaffen und ein Teil der Kosten für den Absatz der Überschüsse auf die Erzeuger übertragen werden. Die Minister haben sich nämlich zum Ziel gesetzt, "keine unbegrenzten Preis- und Interventionsgarantien mehr zu gewähren, wenn die Absatzmöglichkeiten unsicher sind".

12. Obwohl der Begriff der Mitverantwortung seit mehr als 10 Jahren in der Landwirtschaft existiert, wurde der Gedanke eines haushaltstechnischen "Stabilisators" erst 1981 eingeführt, als die Kommission zunächst im Milchsektor und später bei den pflanzlichen Erzeugnissen Garantieschwellen für die Erzeugung vorschlug. Der Gedanke wurde vom Rat nur sehr allmählich akzeptiert und in wenig wirksamer Weise umgesetzt.

Seit 1984 jedoch - und insbesondere in allerjüngster Zeit - wurden schrittweise eine Reihe verstärkter Stabilisierungsmechanismen geschaffen, mit denen sowohl die Agrarerzeugung als auch die Haushaltsausgaben in den Griff gebracht werden sollen. In einigen Sektoren üben die eingerichteten Stabilisatoren Druck aus und zeigen deutliche Wirkung bei der Eindämmung der Ausgaben.

In anderen liegt eine zwar ernstzunehmende, jedoch nur unvollständige Wirkung vor, die keine ausreichende Stabilisierung der Ausgaben gewährleistet, sei es nur wegen der eingegangenen Einfuhrverpflichtungen, deren Zwänge eine umfassende Erzeugungs- und Ausgabeneindämmung verhindern.

13. Die Kommission hat sich verpflichtet, die Verordnungen über die Marktororganisationen so zu ergänzen, daß "in keinem Fall die vorgesehenen Haushaltsmittel überschritten werden". Diese Ergänzungsmaßnahmen werden im folgenden dargelegt.

Zunächst sind allerdings einige allgemeine Bemerkungen zu machen.

Die meisten der geschaffenen Mechanismen ließen sich sehr wohl strenger handhaben. Die Grenzen jedoch, die einer Verschärfung der Gemeinschaftspolitik gesetzt sind, werden nicht allein von technischen oder wirtschaftlichen Erwägungen bestimmt, die wie Klima, Produktionszyklen und Umfang der Kapitaleinsatzes der Landwirtschaft eigen sind und zur Folge haben, daß die Landwirte auf die ihnen gegebenen Signale nicht sofort und automatisch reagieren. Für sie ist auch nicht allein die Notwendigkeit maßgebend, das Ausweichen auf andere Erzeugungen zu verhindern, wodurch sich die Schwierigkeiten von einem Sektor zum anderen verlagern würden. Die Grenzen werden wesentlich auch von den politischen Erfordernissen gesetzt und hängen zum großen Teil davon ab, was der europäischen Landwirtschaft bei ihrer gegenwärtigen Einkommenslage und der allgemeinen Beschäftigungssituation zugemutet werden kann oder sollte.

Andererseits unterscheiden sich die Stabilisierungsmechanismen notwendigerweise nach der Art der Marktstützung. So sind bei Erzeugnissen mit einer Interventionsregelung andere Stabilisierungsinstrumente angezeigt als bei einer Regelung direkter Beihilfen. Ferner sind zusätzliche haushaltstechnische Stabilisatoren in einem Sektor mit Produktionsquotenregelung weniger notwendig, insbesondere wenn die festgelegten Quoten mit dem Markt im Gleichgewicht stehen.

- 12 -

Bei den mehrjährigen Erzeugnissen schließlich sind teilweise andere Mechanismen erforderlich als in den übrigen Sektoren.

Somit gibt es bei Zucker und Milch Produktionsquoten, bei Ölsaaten und Baumwolle Garantieschwellen für die Erzeugung, bei bestimmten Obst- und Gemüsesorten Garantieschwellen für die Verarbeitung sowie bei frischen Tomaten, Butter und Milchpulver Interventionsschwellen.

Eine unmittelbare finanzielle Mitverantwortung besteht in verschiedenen Sektoren. Bei Zucker ist sie vollständig, bei Milch und Getreide (mit rund 10 %) teilweise verwirklicht. Ferner wurde in mehreren Sektoren, wie Rindfleisch, Milcherzeugnisse, Getreide und Ölsaaten, die Interventionspflicht gelockert. Bei den mehrjährigen Erzeugnissen, wie Wein, sind schließlich noch die Rodungsprämien und die vom Europäischen Rat im Dezember 1984 beschlossene Beschränkung der Wiederbepflanzungsrechte zu nennen.

In den meisten Fällen wird mit dem Stabilisierungsmechanismus ein Druck ausgeübt. Oftmals mangelt es jedoch an unmittelbarer Wirksamkeit wegen der Art der Beschlußfassung im Rat und des zeitlichen Abstands bis zur tatsächlichen Anwendung des Stabilisierungsinstruments, wodurch jede wirksame Kontrolle der Ausgaben im laufenden Haushaltsjahr erschwert wird.

Zur Vermeidung einer Überschreitung der vorgesehenen Haushaltsmittel müssen, wie im Dokument KOM(87) 101 dargelegt und in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom 30. Juni 1987 bestätigt, in bestimmten Fällen die jeweiligen Befugnisse des Rates und der Kommission angepasst werden, damit die Verwaltung mit ausreichender Flexibilität geführt und die Haushaltsdisziplin von den Organen eingehalten werden kann. Eine eingehendere Darstellung der geänderten Befugnisse des Rates und der Kommission ist in der Mitteilung zur Haushaltsdisziplin enthalten.

Die nachfolgend wiedergegebenen Vorschläge für die einzelnen Sektoren gehen in die gleiche Richtung. Sie sollen der Kommission insbesondere die Möglichkeit geben, nach vom Rat festzulegenden Regeln die Instrumente der finanziellen Mitverantwortung und/oder die Interventionsbedingungen anzupassen.

Aufgrund vorstehender Erwägungen und der mit den Stabilisatoren bis jetzt erzielten Ergebnisse ist die Kommission gewillt, in sämtlichen landwirtschaftlichen Sektoren soweit erforderlich und je nach Dringlichkeit die bestehenden Rechtsvorschriften wie folgt zu ergänzen und zu verbessern:

14. Vorschläge für die einzelnen Sektoren :

Zucker

Abgesehen von den Kosten für Präferenzeinfuhren aus den AKP-Ländern ist Zucker der einzige Sektor mit vollständiger finanzieller Autonomie.

Dennoch ist diese finanzielle Autonomie bei der gegenwärtigen Regelung nur mittelfristig gesichert, so daß der Rat in den letzten Jahren Resorptionsabgaben einführen mußte.

Nach Auffassung der Kommission sollte die finanzielle Autonomie auf jährlicher Basis sichergestellt werden. Sie schlägt daher eine Änderung der bestehenden Vorschriften vor, durch die die Kommission ermächtigt wird, die Abgabe im Laufe des Wirtschaftsjahres entsprechend der Ausgabenentwicklung anzupassen.

Die besonders schlechte Situation auf dem Weltmarkt macht es ferner erforderlich, die Zuckererzeugung zu senken. Eine solche Senkung ist auf Gemeinschaftsebene jedoch nur denkbar, wenn sie sich in Abstimmung mit den übrigen Erzeugern im Rahmen des Internationalen Zuckerabkommens vollzieht.

Die Kommission schlägt daher vor, in dieser Weise vorzugehen, und wird im Laufe des September diesem Ansatz entsprechende Änderungen an den bestehenden Vorschriften unterbreiten. Die Vorschläge werden darüber hinaus weitere Änderungen an der gemeinsamen Marktorganisation umfassen.

Milch und Milcherzeugnisse

Die seit 1984 vorgenommenen Anpassungen in der Milchpolitik werden es erstmalig ermöglichen, ab 1989 zu einem Marktgleichgewicht zu gelangen.

Darüber hinaus lassen sich bereits jetzt durch die geschaffenen Stabilisierungsmechanismen, wie die Mitverantwortungsabgabe und die Interventions-schwellen für Butter und Milchpulver, die Ausgaben in diesem Sektor verringern.

Für den Gesamtzeitraum 1984-1989 entspricht nämlich der durch diese Maßnahmen bewirkte kumulierte Rückgang der Lieferungen an die Molkereien praktisch einem Produktionsjahr.

Dank der Beschlüsse über die Finanzierung von Auslagerungsmaßnahmen schließlich konnte die Gemeinschaft ein großangelegtes Programm zum Abbau der Bestände einleiten, um den Markt zu entlasten und die anfallenden Verwaltungskosten zu senken.

Im Laufe des September wird die Kommission dem Rat einen Bericht über das derzeitige Funktionieren und die Zukunft der Quotenregelung vorlegen.

Die Kommission ist der Auffassung, daß im Rahmen der ab 1989 geltenden Regelung auf jeden Fall der durch die Quotenaussetzung bewirkte Erzeugungsrückgang abgesichert werden sollte.

Jede zusätzliche Verringerung müßte ihrer Ansicht nach damit verbunden sein, daß sämtliche Partner der Gemeinschaft auf internationaler Ebene eine gleichwertige Verpflichtung eingingen. Dabei hätten diese Partner eine wirkliche Anstrengung in dem gleichen Ausmaß zu erbringen wie zuvor bereits die Gemeinschaftserzeuger.

Aufgrund der Erfahrungen, die in den letzten beiden Wirtschaftsjahren mit der derzeitigen Regelung gemacht wurden, wird die Kommission ferner die notwendigen Verbesserungen bei der Intervention vorschlagen.

Ölsaaten und Olivenöl

Die Ausgaben im Sektor Pflanzenfette sind in den letzten Jahren in spektakulärer Weise gestiegen, da sich die Erzeugung von Ölsaaten mit rasender Geschwindigkeit entwickelte und die Weltmarktpreise zusammenbrachen. Wegen eines fehlenden Außenschutzes schlug dies voll auf die Gemeinschaftsausgaben durch.

Zur Abhilfe wurde bei Raps und Sonnenblumenkernen eine Garantieschwelle für die Erzeugung eingeführt, die 1986/87 erstmalig angewandt wurde. Damit werden die Erzeugerbeitragsleistungen für eine festgesetzte Höchstmenge garantiert und bei deren Überschreitung proportional gekürzt.

Für das Wirtschaftsjahr 1987/88 hat der Rat die bestehende Obergrenze von 5 auf 10 % erhöht und die gleiche Regelung für Soja eingeführt.

Die Kommission fordert den Rat auf, bis Ende 1987 endgültig über ihre Vorschläge zu entscheiden, nach denen die Obergrenze in den drei betreffenden Sektoren schrittweise abgeschafft werden soll. Die Verabschiedung dieser Vorschläge, die vom Rat bereits im Grundsatz befürwortet wurden, würde zu einer Stabilisierung der Ausgaben in den drei Sektoren führen.

Bei Olivenöl hat der Rat eine Höchstmenge für die Gewährung der Beihilfe eingeführt, die sich im Falle der Überschreitung verringert. Die zuvor geltende Mitverantwortungsregelung wurde dadurch ersetzt.

In der Frage des Stabilisierungsmechanismus wird die Kommission darüber hinaus im Oktober ihre Schlußfolgerungen aus der ergänzenden Studie und den Konsultationen mit den wichtigsten Wirtschaftspartnern vorlegen, wie dies vom Europäischen Rat gewünscht wurde. Das Finanzgleichgewicht im gesamten Sektor Pflanzenfette, einschließlich Olivenöl, wird dann davon abhängen, welche Maßnahmen vom Rat aufgrund der Schlußfolgerungen der Kommission getroffen werden. Die Kommission weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Nicht-Einführung eines solchen Mechanismus bedeutende Folgen sowohl für das Haushaltsgleichgewicht als auch für die Gestaltung der innergemeinschaftlichen Anpassungsmaßnahmen haben wird.

Eiweißpflanzen

Bei den Eiweißpflanzen, wie Erbsen, Puffbohnen und Ackerbohnen, sind die Haushaltsausgaben ebenfalls stark gestiegen und haben sich innerhalb von zwei Jahren praktisch verdoppelt.

Da es bisher keine Art der Stabilisierung gibt, schlägt die Kommission vor, wie bei den Ölsaaten eine Garantieschwelle für die Erzeugung einzuführen.

Baumwolle

Bei Baumwolle ist die Beihilfe, die dem Preisunterschied zwischen der Gemeinschaft und dem Weltmarkt entspricht, an eine Garantiemenge gebunden. Im Falle ihrer Überschreitung kommt es zu einer Preissenkung, wobei in den nächsten drei Wirtschaftsjahren eine Obergrenze von 15, 20 bzw. 25 % gilt, die anschließend entfallen soll.

Mit vorstehender Regelung lassen sich die Ausgaben ausreichend stabilisieren.

Rindfleisch

Die Reform dieser gemeinsamen Marktorganisation brachte zwar eine wesentliche Lockerung der Interventionspflicht, stellt jedoch keinen wirklichen Mechanismus zur Haushaltsstabilisierung dar.

Durch die Anwendung einer Auslösungsschwelle für die Intervention und die Anpassung der Ankaufspreise haben sich die Kosten deutlich verringert, wobei ein Teil der erzielten Einsparungen als Prämie für männliche Tiere direkt an die Erzeuger weitergegeben wird.

Die Verringerung der Milchquoten und die hierdurch bedingte zusätzliche Schlachtung von Kühen verdecken die tatsächlichen Wirkungen der Reform und verhindern derzeit weitere Anpassungen dieser gemeinsamen Marktorganisation, da sonst ein Mindestmaß an Rentabilität der spezialisierten Betriebe gefährdet würde.

Die Kommission wird zu gegebener Zeit vorschlagen, im Anschluß an den Ende 1988 auslaufenden Zeitraum die variable Schlachtprämie und die Kalbungsprämie abzuschaffen. Parallel dazu soll in diesem Sektor eine Interventionsschwelle eingeführt werden, wie sie derzeit bereits für Butter besteht. Bei einer solchen Regelung kann die Kommission die Intervention aussetzen und die Stabilität der Märkte und Einkommen mit anderen Mitteln, wie einer generellen Gewährung der einheitlichen Prämie für männliche Tiere, gewährleisten.

Schafffleisch

In diesem Zuschußsektor, der große Haushaltslasten verursacht, gibt es keinerlei Stabilisator. Auch wenn die äußerst komplizierte Prämienregelung die nationalen Märkte innerhalb der Gemeinschaft trennt, ergibt sich für bestimmte Erzeuger nur eine geringe Rentabilität.

Die für 1992 geplante Vollendung des Binnenmarktes erfordert die schrittweise Einführung einer Einheitsregelung. Diese könnte auf einer einheitlichen Mutterschaftsprämie beruhen, die bei Überschreitung einer Garantieschwelle gekürzt wird. Die Kommission wird im Laufe des September 1987 einen Bericht über das Funktionieren der bestehenden Regelung vorlegen und gleichzeitig entsprechende Änderungsvorschläge machen.

Für die Zwischenzeit werden geeignete Maßnahmen vorgeschlagen, um bei den derzeitigen unterschiedlichen Anwendungsformen dieser gemeinsamen Marktorganisation die Haushaltskosten zu stabilisieren.

Getreide und Reis

Im Sektor Getreide sind die Ausgaben in den letzten Jahren stark gewachsen und drohen 1988 wegen des Erzeugungsanstiegs in der Gemeinschaft und des Zusammenbruchs der Weltmarktpreise 6.000 Mio ECU zu erreichen.

Im Laufe der letzten Wirtschaftsjahre wurden Maßnahmen getroffen, um die Erzeugung in den Griff zu bekommen und die Ausgaben zu stabilisieren. So wurden an der Interventionsregelung wesentliche Anpassungen vorgenommen, die sich auf Qualitätsanforderungen, Interventionszeitraum, monatliche Zuschläge sowie Auslösung und Höhe der Intervention erstrecken.

Die Mitverantwortungsabgabe, die an die Stelle der alten und in der Praxis nicht angewandten Garantieschwellenregelung trat, bringt rund 400 Mio ECU jährlich auf.

Obwohl dieser Gesamtmechanismus als Stabilisator dienen soll, ist er wegen seiner Schwerfälligkeit nicht wirksam genug.

Nach Ansicht der Kommission sollten daher die bestehenden Maßnahmen so ergänzt werden, daß durch eine Anpassung im Laufe des Wirtschaftsjahres die Ausgaben wirklich stabilisiert werden können.

Insofern wird vorgeschlagen, einerseits eine jährliche Höchstmenge für die Erzeugung (155 Mio t) festzusetzen, bei deren Überschreitung die Höhe der Mitverantwortungsabgabe und/oder der Preise durch bestimmte Korrektur Elemente beeinflusst wird, und andererseits die Interventionsbedingungen anzupassen.

Stellt die Kommission fest, daß die Höchsterzeugung überschritten zu werden droht, so wendet sie in diesem ersten Fall die Korrektur Elemente entsprechend den vom Rat festzulegenden allgemeinen Regeln an.

Wird die Höchsterzeugung überschritten und drohen gleichzeitig die Interventionslieferungen über eine festzulegende Schwelle für die Höchstinterventionsmenge hinauszugehen, so sollte die Kommission ermächtigt sein, die Intervention auszusetzen und die Stabilität des Marktes mit anderen Mitteln zu gewährleisten.

Schließlich noch wird die Kommission, wie unter dem nachfolgenden Punkt 20 aufgeführt, dem Rat im Herbst 1987 einen Bericht vorlegen, dem genaue Leitlinien für die Brachlegung landwirtschaftlicher Flächen einschließlich denkbarer "set-aside"-Maßnahmen beigefügt sein werden, durch die die Getreideerzeugung beeinflusst werden könnte.

Im Sektor Reis hat der Rat die gleichen Anpassungen an der Interventionsregelung vorgenommen wie bei Getreide. Angesichts der unbedeutenden Mengen, die seit Errichtung dieser gemeinsamen Marktorganisation zur Intervention geliefert wurden, ist eine Verstärkung der bestehenden Stabilisatoren zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht angezeigt.

Wein

In diesem Sektor, für den 1987 Haushaltsausgaben von 1.500 Mio ECU erwartet werden, existiert bis heute kein eigentlicher Stabilisierungsmechanismus.

Dennoch tragen einige Regelungen indirekt zur Ausgabeneindämmung bei, wie die Prämie für die Aufgabe von Rebflächen, die Höchstmengen für die sogenannten "freiwilligen" Destillationen sowie eine von der zu destillierenden Menge abhängige Verringerung des Preises bei der obligatorischen Destillation.

Um jedoch die Ausgaben besser in den Griff zu bekommen und das Problem der Überschüsse in diesem Sektor zu lösen, schlägt die Kommission für die obligatorische Destillation eine stärkere Degressivität der Preise vor, die selbst über die derzeitige Obergrenze hinausgeht.

Weiter wird vorgeschlagen, bestimmte Maßnahmen zum Ausgleich konjunktureller Schwankungen, wie die Beihilfe für die Umlagerung und die Ausfallbürgschaft, wegen ihrer Kosten und mangelnden Wirksamkeit abzuschaffen.

Die Kommission begrüßt in diesem Zusammenhang, daß der Rat gleichzeitig anhand eines von ihr vorgelegten Berichts prüfen wird, ob die "Süßreserve" und die Beihilfe für konzentrierten Traubenmost noch angezeigt sind.

Schließlich noch sollte der Vorschlag zur Begrenzung der Wiederbepflanzungsrechte vom Rat unverzüglich verabschiedet werden.

Obst und Gemüse

Im Sektor Obst und Gemüse gibt es für bestimmte Verarbeitungserzeugnisse wie Erzeugnisse aus Tomaten und bestimmten Obstsorten Garantieschwellen. Für frische Tomaten wurde kürzlich eine Schwelle für die Rücknahme (Puffer 20 %) eingeführt.

Mit diesen Maßnahmen war es möglich, die Ausgaben für diese Sektoren bedeutend zu senken. Die Kommission schlägt vor, daß für weitere Erzeugnisse dieses Sektors ähnliche stabilisierende Maßnahmen getroffen werden.

So müßte für frische Erzeugnisse die Rücknahmeschwelle mit entsprechender Preissenkung auf andere Überschußproduktionen wie Blumenkohl und bestimmte Baumfrüchte (Äpfel, Birnen, Aprikosen, Pfirsiche und Zitrusfrüchte) ausgedehnt werden.

Im Sektor Verarbeitungserzeugnisse müßte für die anderen Erzeugnisse eine Produktionsschwelle eingeführt werden, für die diese noch nicht besteht.

Tabak

Obgleich die Grundverordnung die Möglichkeit der Senkung des Interventionspreises vorsieht, wenn die zur Intervention angebotenen Mengen eine bestimmte Höhe überschreiten, wird diese Stabilisierungsmaßnahme in der Praxis nicht angewandt, da die Intervention durch die gewährten (kostspieligen) Prämien vermieden wird.

Die Kommission schlägt unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten dieses Sektors für jede Sortengruppe eine maximale Garantiemenge ähnlich derjenigen vor, die für Ölsaaten vorgeschlagen wurde.

Des weiteren schlägt die Kommission vor, die Produktionszonen der Sorten weiter zu begrenzen, für die die Prämie gewährt werden kann, so daß die Erzeugung bestimmter Sorten auf bestimmte Zonen beschränkt wird.

15. All diese Vorschläge sind ein Beweis dafür, daß es in einer ganzen Reihe von Sektoren möglich und wünschenswert ist, die Haushaltsausgaben zu konsolidieren.

Eine finanzielle Veranschlagung der in diesem Dokument vorgeschlagenen Anpassungen unterliegt zahlreichen Hypothesen über die zukünftige Entwicklung der Agrarmärkte, und zwar sowohl innerhalb der Gemeinschaft als auch außerhalb, man denke nur an die Wechselkurse usw. In vielen Fällen hat die Gemeinschaft keinen Einfluß auf die bestimmenden Faktoren. Infolgedessen sind bei jeder haushaltsmäßigen Vorausschau im Agrarbereich Vorbehalte zu machen.

Die Kommission wird zu den finanziellen Auswirkungen der genannten neuen Maßnahmen genauere Angaben machen, wenn sie im Herbst ihre konkreten Vorschläge vorlegt. Besonderes Augenmerk wird jedoch auf die Stabilität der Erzeugereinkommen zu richten sein, auf die sich die erwogenen Maßnahmen nachteilig auswirken könnten.

IV. ERHALTUNG DES EUROPÄISCHEN AGRARMODELLS UND PERSPEKTIVEN

16. Die Reformmaßnahmen in der gemeinsamen Agrarpolitik wirken sich möglicherweise nicht nur in einer Produktionssenkung und Eindämmung der Haushaltskosten aus. Sie können auch erhebliche Auswirkungen auf das Gesellschaftsgefüge in Europa, die landwirtschaftliche Tätigkeit, ihre Veränderungen und besonders auf ihre Erhaltung in allen Regionen Europas haben.

In ihrem Grünbuch von Juli 1985 hatte sich die Kommission zwei Fragen vorgelegt, nämlich die Frage nach dem landwirtschaftlichen Modell, das sich Europa schaffen sollte, und die Frage, ob es für die Europäische Gemeinschaft wünschenswert ist, eine substantielle Zahl von Arbeitskräften in der Landwirtschaft zu erhalten. Die Kommission hat sich hierzu bereits eindeutig geäußert: getreu dem auf der Konferenz von Stresa vereinbarten Modell optierte sie für die Erhaltung des Familienbetriebs. Die Kommission bekräftigte auch die Notwendigkeit, ein soziales Gefüge in den ländlichen Gebieten zu erhalten, die natürliche Umwelt zu wahren und die seit Jahrtausenden von der Landwirtschaft geprägte Landschaft zu schützen. Sie wies darauf hin, daß diese Notwendigkeit ein entscheidender Beweggrund für die Wahl eines Grünen Europa sind, das gleichzeitig Beschäftigungsmöglichkeiten für die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte erhält und langfristig dem Interesse aller europäischen Bürger dient.

Die Kommission begnügte sich in den letzten Jahren nicht damit, diese Feststellungen zu bekräftigen. Im Bedarfsfall und immer dann, wenn das ländliche Gleichgewicht gefährdet schien, hat sie geeignete Schutzmaßnahmen vorgeschlagen und vom Rat annehmen lassen.

Diese Maßnahmen waren zahlreich und von großer Wirksamkeit, wobei festgehalten werden darf, daß die Schwierigkeiten der Landwirte weniger auf die seit 1984 angenommenen Reformen der Preis- und Marktstützung selbst als auf andere Zwänge zurückzuführen sind, für die die Gemeinschaft nicht verantwortlich ist.

Bei diesen Maßnahmen handelte es sich um folgende:

17. Zunächst sei darauf hingewiesen, daß bei der Anwendung bestimmter Anpassungen, an den Mechanismus der Gemeinsamen Agrarpolitik differenziert vorgegangen wurde, um der besonderen Lage bestimmter Landwirte oder bestimmter Regionen Rechnung zu tragen.

So wurde beispielsweise die Mitverantwortungsabgabe für Milcherzeugnisse gestaffelt; es wurden Beihilfen für Kleinerzeuger von Getreide eingeführt, die Kleinerzeuger von Wein von der obligatorischen Destillation befreit; es wurde der Besonderheit bestimmter Regionen oder bestimmter Länder bei den Bestimmungen über die Milchquoten Rechnung getragen, die Produktionsbeihilfe für Olivenöl wurde nicht begrenzt und ihre Höhe für die Kleinerzeuger von Olivenöl sogar erhöht. All diese Maßnahmen zielen darauf ab, dem Kleinbetrieb in der Landwirtschaft die Zukunft zu sichern.

Des weiteren läßt sich feststellen, daß ein Ausgleich in Form von direkten Zahlungen in solchen Sektoren gewährt wurden, in denen die geforderten Sanierungsanstrengungen im ersten Jahr wirtschaftlich und sozial zu unangemessen hohen Belastungen geführt hätten. Für die Aussetzung der Milchquoten wurde somit eine Entschädigung von 10 ECU/100 kg, also insgesamt eine Summe von 400 Mio ECU gewährt. Für die Änderung der Interventionsregelung für Rindfleisch wurde eine Einheitsprämie von 25 ECU/Stück Vieh gewährt, die zusätzlich zu den anderen Entschädigungen gezahlt wurde. Insgesamt wurden dafür Mittel von nahezu 400 Mio ECU gebunden.

Die Kommission schließt nicht aus, daß sie weitere Maßnahmen zur Differenzierung und zum Ausgleich treffen wird, um das soziale Gefüge in bestimmten Regionen zu erhalten und dem landwirtschaftlichen Kleinbetrieb die Zukunft zu sichern.

18. Parallel zur Anpassung der Marktmechanismen hat die Gemeinschaft den Fächer der gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen erweitert und verstärkt.

Ein erstes Maßnahmenpaket wurde im März 1985 verabschiedet, in dem den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (schwaches Wirtschaftswachstum, hohe Arbeitslosigkeit, Vergrößerung des Wirtschaftsgefälles zwischen den Regionen usw.) Rechnung getragen wurde, auf die die erste Strukturpolitik gestützt war. Ziel dieser neuen Politik war

- die Verbesserung bzw. Sicherung der Einkommen der Landwirte, insbesondere derer in Gebieten mit niedrigen Einkommen, sowie die Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen,
- die Erhaltung der Beschäftigung in der Landwirtschaft,
- die Förderung der Produktivität unter Vermeidung weiterer Überschüsse,
- die Intensivierung der Anstrengungen auf regionaler Ebene.

Angesichts der geringen Aussichten, die landwirtschaftliche Erzeugung weiter auszudehnen, wurde im Rahmen dieser Politik die Notwendigkeit anerkannt, der Diversifizierung der Einkommensquellen der landwirtschaftlichen Familien größere Bedeutung beizumessen. Diesem Ziel dienen die Beihilfen zugunsten der Entwicklung des Fremdenverkehrs und des Handwerks in den benachteiligten Gebieten, die Förderung der Forstproduktion, die Maßnahmen zugunsten der Umwelt sowie die Maßnahmen zur Verbesserung der Wertschöpfung in der landwirtschaftlichen Erzeugung.

Ein zweites Paket soziostruktureller Maßnahmen wurde im März 1987 verabschiedet. Bei diesen Maßnahmen wurde sowohl den möglichen Einkommenseinbußen bestimmter Landwirte wie der Notwendigkeit Rechnung getragen, Überschußproduktionen zu vermeiden.

Zu diesem Zweck wurden die Maßnahmen zugunsten der Berg- und benachteiligten Gebiete verstärkt und Beihilferegelungen zur Förderung der extensiven Landwirtschaft, zur Brachlegung bestimmter Böden und auch zur Schaffung von Anreizen für die Bauern eingeführt, den Umweltproblemen mehr Beachtung zu schenken.

19. Die Reform der Strukturfonds müßte es ermöglichen, die Tätigkeit des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, auf die folgenden drei wichtigen Aufgabengebiete zu lenken:

- Beitrag zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in strukturschwachen (häufig vorwiegend ländlichen) Regionen;
- Förderung der ländlichen Entwicklung in anderen als rückständigen Regionen;
- Förderung der Anpassung der landwirtschaftlichen Strukturen im Hinblick auf die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Die geplanten Maßnahmen sind in der Mitteilung "Reform der Strukturfonds - Gesamtorschlag gemäß Artikel 130 d des EWG-Vertrags" dargelegt und entwickelt. Eine dieser Maßnahmen betreffend die Entwicklung des ländlichen Raums wird eine recht weitreichende Aufgabe sein, die zwangsläufig über den bloßen Agrarsektor hinausgehen muß, da damit die Forderung nach der Schaffung alternativer oder ergänzender Arbeitsplätze und der Schaffung geeigneter Infrastrukturen einhergeht.

20. Die Landwirtschaft kann in der Tat nicht mehr ausschließlich aus der Sicht von Wirtschaft und Umwelt gesehen werden. Sie ist Teil des Vermögens der Gemeinschaft und ist gesellschaftspolitisch von fundamentaler Bedeutung.

Die Kommission will im Herbst einen Bericht mit Vorschlägen über die Zukunft des ländlichen Raums vorlegen, in dem auf Gemeinschaftsebene bisher unbeachtet gebliebene Aspekte berücksichtigt werden.

Darüber hinaus haben die Diskussionen über die Eindämmung der Erzeugung und der Ausgaben gezeigt, daß es durchaus sinnvoll wäre, über die Frage der Verwendung und der vorübergehenden Brachlegung von Böden ("set-aside") nachzudenken. Auch über dieses Problem hat die Kommission dem Rat für Herbst einen Bericht zugesagt.

Diese beiden Berichte sowie die darin enthaltenen Vorschläge können die landwirtschaftlichen Stabilisierungsmechanismen sinnvoll ergänzen. Ziel ist es jedoch auch, in diesem Rahmen eine befriedigende Antwort auf diese neuen Herausforderungen an die Rolle der Landwirtschaft und des ländlichen Raums im Europa von morgen zu geben. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ist nämlich weit mehr als die Eindämmung der Erzeugung und der Ausgaben für die Landwirtschaft im Wege restriktiver Maßnahmen, sie ist die Gelegenheit zur Eröffnung neuer Perspektiven für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum sämtlicher Regionen der Gemeinschaft.

21. Unmittelbar könnten sich, wie der Europäische Rat festgestellt hat, die Maßnahmen zur Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik und die künftigen ergänzenden Maßnahmen auf die Einkommen bestimmter Landwirte auswirken.

Die Kommission weist den Rat besonders auf ihre Vorschläge vom letzten April hin, die die Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung von Beihilfen für die landwirtschaftlichen Einkommen, die Einbeziehung der zu diesem Zweck auf nationaler Ebene gewährten Beihilfen und die Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung als Anreiz für die Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit zum Gegenstand haben. Diese Vorschläge müssen nach ihrer Ansicht umgehend vom Rat angenommen werden.

Selbstverständlich können die Ziele auf dem Gebiet der Preise und Märkte innerhalb einer angemessenen Frist nur mit Hilfe der Begleitmaßnahmen erreicht werden, die auf die politischen Vorbehalte der Landwirte und einiger Mitgliedstaaten eine überzeugende Antwort bieten. Diesbezüglich müssen Lösungen für die Einkommensprobleme strukturschwacher Betriebe, aber auch Zukunftsperspektiven für die dynamischeren unter ihnen (lebensfähige Betriebe) geboten werden. Wie oben unter Punkt 17 und 18 dargelegt, hat der Rat, wenn er in dem einen oder dem anderen Sektor mit besonderen finanziellen Belastungen verbundene Maßnahmen treffen mußte, häufig für bestimmte Gruppen von Landwirten gleichzeitig kompensierende Maßnahmen erlassen.

Die auf dem Gebiet der Einkommen vorgeschlagenen neuen Maßnahmen dürften die notwendigen sozioökonomischen "Puffer" abgeben, damit zusätzliche Anstrengungen für die nötige Anpassung und Sanierung der Märkte politisch, wirtschaftlich und budgetär innerhalb annehmbarer Fristen und unter annahmbaren Bedingungen zum Ziele führen.

22. Der Gemeinschaftsansatz wird somit von der Bestrebung bestimmt, schwere wirtschaftliche und soziale Brüche als Folge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu vermeiden und in Europa ein Modell ländlicher Entwicklung, das auf dem Familienbetrieb und einer ausgewogenen Raumordnung beruht, zu bewahren. Insofern wird eines der Anliegen der Einheitlichen Akte berücksichtigt, nämlich der notwendige wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt.

Seit dem Beitritt Irlands, Griechenlands, Spaniens und Portugals umfaßt die Gemeinschaft einen deutlich höheren Anteil von Gebieten, die einen strukturellen Rückstand in ihrer sozio-ökonomischen Entwicklung aufweisen. Die meisten dieser Gebiete sind stark landwirtschaftlich geprägt, so daß noch 20 bis 30 % der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft arbeiten.

Eine Verbesserung der Lebensbedingungen und die Entwicklung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten sind hier unerlässlich, um die Bevölkerung, die sonst nach den großen Ballungsräumen abwandern müßte, zum Bleiben zu veranlassen. Aus diesen Gründen dient die ländliche Entwicklung im weitesten Sinn, die einen Schwerpunkt der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik bildet, dem Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der Gemeinschaft.

V. AUSSENBEZIEHUNGEN

23. Im Dokument KOM(87) 100 hat die Kommission darauf hingewiesen, daß eine der Voraussetzungen für den Erfolg der eingeleiteten Reform, namentlich der Gemeinsamen Agrarpolitik, eine feste Haltung nach außen darstellt, die mit den innergemeinschaftlichen Anpassungsmaßnahmen um so notwendiger geworden ist.

Die von den Gemeinschaftserzeugern geforderte größere Disziplin muß nämlich bis zu einem gewissen Grade von einer Steuerung der außergemeinschaftlichen Phänomene begleitet sein, die auf die Gemeinsame Agrarpolitik einwirken, da sonst deren Reform gefährdet würde.

Die neuen Daten des Weltagrarmarktes zwingen alle Länder, insbesondere die Industrieländer, ihre Agrarpolitik insgesamt zu überdenken. Die OECD-Ministerkonferenz und die Konferenz der Staats- und Regierungschefs in Venedig haben diese Notwendigkeit erkannt.

Die Kommission hat ihrerseits seit Beginn der achtziger Jahre, insbesondere seit 1984, den Prozeß der Anpassung ihrer Agrarpolitik in die Wege geleitet. Sie wird ihn jedoch nur fortsetzen und zu Ende führen können, wenn zum einen die Partner der Gemeinschaft ebenso entschlossen denselben Weg gehen wie sie und wenn zum anderen unter Berücksichtigung der direkten oder indirekten Verflechtungen gewisser Mechanismen ihrer Politik mit dem Weltmarkt (Erstattungen, Ausgleichsbeihilfen) alle Erzeuger gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um die internationalen Märkte zu stabilisieren.

Um diese auch im eindeutigen Interesse der Entwicklungsländer liegende Stabilisierung zu erreichen, müßten die Erzeugerländer Maßnahmen zur Steuerung ihrer Erzeugung ergreifen und gemeinsam ihr Angebot an die Nachfrage anpassen.

Die Verwirklichung dieses Ziels kann zu einer Verringerung der Stützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft führen. Dem stimmt die Gemeinschaft zu, und sie handelt dementsprechend; sie erwartet von ihren Partnern, daß sie das gleiche tun.

24. Die multilateralen Handelsverhandlungen im GATT (Uruguay-Round) bieten eine gute Gelegenheit, die Rahmenbedingungen zu erörtern, die es ermöglichen, eine solche konzertierte Stabilisierung und Verringerung der Stützungsmaßnahmen im Wege der Anpassung der Agrarpolitiken der einzelnen Länder zu gewährleisten.

Dies ist auch die Voraussetzung für eine größere Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten und Nahrungsmitteln, die sich die Ministerkonferenz in Punta del Este zum Ziel gesetzt hatte. Wenn die nationalen Politiken empfindlicher auf die Zeichen des Weltmarktes reagieren sollen und wenn anstelle von protektionistischen Maßnahmen der Zugang zu den Märkten und die Wettbewerbsbedingungen verbessert werden sollen, dann müssen auch auf den internationalen Märkten andere Bedingungen, d.h. größere Stabilität und Transparenz, geschaffen werden.

25. Anfang Oktober wird die Kommission dem Rat in großen Zügen mitteilen, welche Haltung sie in den GATT-Verhandlungen zu vertreten gedenkt.

Gestützt auf die in Punta del Este, bei der OECD und in Venedig anerkannten Prinzipien sowie die Notwendigkeit sowohl kurz- als auch langfristigen Handelns wird diese Haltung die gegenwärtige und zukünftige Situation in der Landwirtschaft und auf den Weltmärkten berücksichtigen, d.h. insbesondere das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei den wichtigsten Erzeugnissen und die wettbewerbsverzerrenden übermäßigen Stützungsmaßnahmen.

Konkret werden in diesem Zusammenhang folgende Vorschläge gemacht:

- i) Kurzfristig soll in konzertierter Weise auf Angebot und Nachfrage eingewirkt werden, um zu einem besseren Marktgleichgewicht zu gelangen. Auf der Angebotsseite sind konkrete Maßnahmen bei den Preisen und anderen Erzeugungsanreizen zu treffen, um den Anstieg des Binnenangebots zu stoppen. Hierzu gehört auch eine Verringerung der garantierten Preise oder die Auferlegung mengenmäßiger Beschränkungen. Auf der Nachfrageseite ist für eine Verbesserung der Absatzmöglichkeiten auf den Binnen- und Außenmärkten zu sorgen, wobei auch an besondere Absatzmaßnahmen zu denken ist. Die vom GATT gebotenen oder zugelassenen Möglichkeiten werden systematisch genutzt, um wirksam auf dieses Marktgleichgewicht hinarbeiten zu können.
- ii) Langfristig soll in struktureller Weise auf sämtliche Bedingungen des Weltagrarhandels, einschließlich der jeweiligen internen Stützungs politik, eingewirkt werden, um auf internationaler Ebene eine größere Vorausschaubarkeit und Stabilität zu erreichen.

Die zu diesem Zweck zu treffenden Maßnahmen stützen sich auf folgendes:

- . einen sich auf zahlreiche Länder und Erzeugnisse erstreckenden Ansatz zur Beschränkung und Verringerung der den Handel beeinflussenden Beihilfen und Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft;
- . allgemeine Verbesserung des Zugangs zum Markt und Wiederherstellung eines ausgewogeneren Schutzes bei der Einfuhr;
- . Wiederherstellung des Grundsatzes einer ausgewogenen Anwendung der im GATT enthaltenen Rechte und Pflichten;
- . Aufrechterhaltung der Besonderheit der Agrarregeln des GATT, auch um den Preis ihrer Modernisierung und Anpassung an die neuen Gegebenheiten des Weltmarktes.

26. Die Kommission ist sich bewußt, daß es einiger Zeit bedarf, bis ein befriedigendes Gesamtergebnis erreicht wird. Dies wird den eingeleiteten Prozeß der Erneuerung der Gemeinsamen Agrarpolitik aber nicht behindern.

Während dieses gesamten Prozesses wird die Kommission bis zum Abschluß der Verhandlungen jedoch dafür Sorge tragen, daß die gegebenenfalls beschlossenen Anpassungsmaßnahmen nicht durch Praktiken dritter Länder untragbar werden. Notfalls wird sie auf die hierfür festgesetzten rechtlichen Bestimmungen zurückgreifen.

VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- Die Einführung der "Stabilisatoren" wird es ermöglichen, die Agrarausgaben für alle Sektoren in den Griff zu bekommen. Damit wird es möglich, eine Gemeinsame Agrarpolitik fortzusetzen, wie sie für eine europäische Landwirtschaft auf gesunder Grundlage notwendig ist.
- Mit den bereits getroffenen und den künftigen Maßnahmen für den Abbau der Lagerbestände dürfte die Altlast resorbiert werden können.
- Die Eindämmung der Produktion und der Ausgaben wird dadurch erleichtert, daß man das Problem der landwirtschaftlichen Einkommen berücksichtigt und den Familienbetrieb als Kernstück des europäischen Agrarmodells erhält.
- Die Gemeinschaft ist die zweite Agrarmacht der Welt. Daraus erwächst ihr Verantwortung, dies bedeutet aber nicht, daß sie bereit wäre, auf ihre Ausfuhrfähigkeit zu verzichten.

Beschlüsse des Rates zu diesen vier wichtigen Grundsätzen sowie den in der anderen Mitteilung der Kommission erläuterten Regeln für Haushaltsdisziplin würden es der Kommission ermöglichen, die Aufgabe, die sie sich 1985 anläßlich ihres Amtsantritts gestellt hat, in vollem Umfang zu erfüllen.

Solche Beschlüsse würden den Zielen entsprechen, die sich der Europäische Rat von Brüssel gesetzt hat. Sie würden außerdem eine rationelle Entwicklung des Agrarpotentials der Gemeinschaft entsprechend den Zielen des Vertrages gestatten und gleichzeitig der Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Einsatzes der finanziellen Ressourcen der Gemeinschaft, der Erhaltung eines lebensfähigen ländlichen Raums sowie dem internationalen Kontext Rechnung tragen.

Es wird nicht leicht sein, die vorgeschlagenen Änderungen vorzunehmen. Sie erfordern schwierige Entscheidungen und die Bereitschaft aller Betroffenen, Konzessionen zu machen und Opfer zu bringen. Sie erfordern darüber hinaus Phantasie und politischen Willen. Die Kommission glaubt aber, daß die Bereitschaft, die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen, in der derzeitigen Situation der Gemeinschaft vorhanden ist - und auch die Möglichkeit dazu.

Beschluß
des Bundesrates

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Bilanz der Maßnahmen zur Steuerung der Agrarmärkte und
Perspektiven der Gemeinsamen Agrarpolitik

KOM(87) 410 endg.; Ratsdok. 8250/87

Der Bundesrat hat in seiner 582. Sitzung am 6. November 1987
zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission mit der vorliegenden Mitteilung eine umfassende Zwischenbilanz über die Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik seit Vorlage des Grünbuches im Juli 1985 zieht und gleichzeitig ihre Vorstellungen über die künftige Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik darstellt.
2. Er teilt die Einschätzung der Kommission (Abschnitt II der Mitteilung), daß die markt- und preispolitischen Maßnahmen der letzten Jahre dazu beigetragen haben, den Kostenanstieg für die Marktorganisation im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu vermindern. Er weist darauf hin, daß diese Maßnahmen die Einkommenssituation der landwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland belasten.

...

3. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich die Bemühungen der EG-Kommission, die Agrarproduktion und die Ausgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik einzudämmen.

Er stimmt der Kommission zu, daß es vorrangiges Ziel sein muß, der europäischen Landwirtschaft neue Zukunftsperspektiven zu eröffnen.

In Übereinstimmung mit der Kommission müssen dabei insbesondere folgende notwendige Ziele verfolgt werden:

- die Erhaltung des Familienbetriebes,
- die Erhaltung eines sozialen Gefüges in den ländlichen Gebieten,
- die Wahrung der natürlichen Umwelt,
- der Schutz der seit Jahrtausenden von der Landwirtschaft geprägten Landschaft.

4. Der Bundesrat bedauert angesichts dieser einvernehmlichen Auffassungen, daß die EG-Kommission in ihren Überlegungen zur Steuerung der Agrarmärkte ihre einseitige Strategie der Marktregulierung durch Preisdruck fortsetzen will.

Er weist hierzu mit Nachdruck darauf hin, daß dadurch die bäuerliche Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland langfristig gefährdet ist.

5. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich alle Bemühungen, die zu einer Konsolidierung des EG-Haushaltes führen. Diese wird sich auch auf die EG-Agrarpolitik auswirken müssen. Er erkennt angesichts der begrenzten Haushaltsmittel der EG an, daß an den Grundsätzen der Haushaltsdisziplin festzuhalten ist.

...

Der Bundesrat spricht sich allerdings dagegen aus, daß der Kommission das Recht eingeräumt wird, auf dem Verwaltungsweg durch Anwendung bestimmter Automatismen ("Stabilisatoren") im Laufe eines Wirtschaftsjahres die Agrarausgaben zu steuern. Dadurch würden nicht nur die jährlichen Beschlüsse des Ministerrates zur Markt- und Preispolitik aufgehoben, sondern auch Handel und Erzeuger vollständig verunsichert.

Der Bundesrat spricht sich gegen eine Absicht der Kommission aus, die gesamte EG-Agrarpolitik dem Primat der Haushaltspolitik und -stabilisierung unterzuordnen. Ein angemessener Ausgleich zwischen diesen beiden Zielen ist bei den Verhandlungen auf EG-Ebene anzustreben.

6. Der Bundesrat lehnt die von der Kommission geforderte erhebliche Ausweitung ihrer Befugnisse zu Lasten des Rates nachdrücklich ab; denn der Rat hat eine umfassende politische Verantwortung für alle Bereiche der Gemeinsamen Agrarpolitik und somit auch für die Markt-, Haushalts- und Einkommenspolitik.
7. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die von der Kommission vorgesehene Möglichkeit, im laufenden Wirtschaftsjahr Markt-, Preis- und Interventionsbedingungen auf dem Verwaltungsweg ändern zu können, zu einer vollständigen Verunsicherung von Handel und Erzeugern führen würde und deshalb strikt abzulehnen ist.
8. Die von der EG-Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Produktionseinschränkung und zur Haushaltsstabilisierung basieren auf dem Prinzip der Gesamthaftung. Dies führt zu einem anhaltenden Wettlauf um Produktions- und Marktanteile.

...

9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in Brüssel darauf hinzuwirken, daß dem Verursacherprinzip stärker Rechnung getragen wird. Die Verantwortung für die Finanzierung zusätzlicher Überschußmengen muß von den Mitgliedstaaten getragen werden, die sie verursacht haben.
10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, sich mit Nachdruck dafür einzusetzen, daß Erfolge bei der Verringerung der Produktion und der Marktordnungsausgaben nicht durch höhere Importe zunichte gemacht werden.
11. Der Bundesrat vermißt bei den Vorschlägen der Kommission Maßnahmen, die eine gleichgewichtige Verteilung der Bemühungen zur Marktstabilisierung auf alle Mitgliedstaaten gewährleisten. Bemühungen zur Marktentlastung in einzelnen Mitgliedstaaten dürfen nicht durch Produktionsausweitungen in anderen Mitgliedstaaten konterkariert werden.
12. Im übrigen behält sich der Bundesrat vor, zu den angekündigten Berichten zu den einzelnen Produktbereichen gesondert Stellung zu nehmen.