

14.02.91

EG - A - Fz - U

Vorlage

an den Bundesrat

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat: Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrar-
politik (GAP) - Grundsatzpapier der Kommission

KOM(91) 100 endg.; Ratsdok. 4549/91

KEP-AE-Nr.: 910419

Übermittelt vom Beobachter der Länder bei den Europäischen
Gemeinschaften am 14. Februar 1991.

Mitteilung der Kommission an den Rat

Die künftige Entwicklung der GAP – Grundsatzpapier der Kommission

1. Sachverhalt

1. Die Gemeinsame Agrarpolitik datiert aus einer Zeit, als in Europa bei den meisten Nahrungsmitteln eine Defizitsituation bestand. Die Mechanismen der GAP wurden genau dieser Situation entsprechend konzipiert. Ihre wichtigsten Elemente sind die Stützung der Innergemeinschaftlichen Preise und Einkommen entweder mit Hilfe der Intervention oder mit Hilfe des Außenschutzes bzw. bei fehlendem Außenschutz durch variable Beihilfen (deficiency payments) an die Verarbeitungsindustrien, die Agrarerzeugnisse aus der Gemeinschaft verwenden, für die sie einen über dem Weltmarktpreis liegenden Preis zahlen mußten.

Diese Politik begünstigte eine wirtschaftliche Wachstumsentwicklung und ermöglichte es, den europäischen Verbrauchern eine weite Palette von Qualitätsnahrungsmitteln zu angemessenen Preisen anzubieten. Dennoch zeigte dieses System, das für eine Defizitsituation maßgeschneidert war, eine Reihe schwerwiegender Mängel, sobald sich in der Gemeinschaft bei den meisten Agrarerzeugnissen zunehmend eine Überschusssituation ergab. Kritisch sind dabei insbesondere die folgenden Punkte zu sehen:

- Die durch die Interventionspflicht und die variablen Beihilfen garantierten Preise und die sonstigen Garantien fördern ein Produktionswachstum, dem die Aufnahmefähigkeit des Marktes immer weniger entspricht. So nahm die landwirtschaftliche Erzeugung in der Gemeinschaft im Zeitraum 1973 bis 1988 jährlich um 2 % zu, der Innergemeinschaftliche Verbrauch hingegen nur um 0,5 %.

Diese Entwicklung hat zur Bildung von Lagerbeständen geführt, die die Gemeinschaft teuer zu stehen kommen (3,7 Milliarden ECU im Haushalt 1991). Sie hat auch zur Folge, daß die Gemeinschaft

gezwungen ist, immer größere Mengen auf einen mehr oder weniger stagnierenden Weltmarkt auszuführen. Dies ist auch einer der Gründe für die Spannungen zwischen der Gemeinschaft und ihren Handelspartnern.

- Ein System, bei dem die Stützung an die erzeugten Mengen gebunden ist, stellt einen Anreiz dar, immer mehr zu erzeugen und verführt zu einer Intensivierung der Produktionsmethoden. Bleibt diese Entwicklung sich selbst überlassen, so hat sie sehr nachteilige Folgen: Dort, wo intensive Produktionsweisen vorherrschen, kommt es zu einem Mißbrauch der Natur, zur Verschmutzung der Gewässer und zu einer Marginalisierung der Böden. Wo das Land nicht mehr bewirtschaftet wird, weil die Erzeugung zunehmend bodenunabhängig ist, sind die Folgen Verödung und Vernachlässigung.
- Eine Einkommensstützung, die fast ausschließlich in Form von Preisgarantien erfolgt, ist weitgehend proportional zum Produktionsvolumen und konzentriert dadurch die Stützung auf die größten Betriebe mit dem höchsten Intensivierungsgrad. So entfallen beispielsweise auf nur 6 % der Getreideanbaubetriebe insgesamt 50 % der Getreideanbaufläche, auf der 60 % des gesamten Getreides erzeugt wird, im Milchsektor entfallen auf 15 % der Betriebe 50 % der Erzeugung und im Sektor Rindfleisch auf 10 % der Haltungen 50 % des Bestandes. Dies führt dazu, daß 80 % der Mittel des EAGFL an nur 20 % der Betriebe gehen, die aber mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche bewirtschaften. Das bestehende System trägt der Einkommenssituation der großen Mehrheit der kleinen und mittleren Familienbetriebe nicht ausreichend Rechnung.
- Die Kaufkraft der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen ist im Zeitraum 1975-1989 nur sehr geringfügig gestiegen. Diese Entwicklung ist um so besorgniserregender, als die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung in der Gemeinschaft im gleichen Zeitraum um 35 % abgenommen hat.

- Diese Situation wird angesichts stetig steigender Agrarausgaben zunehmend inakzeptabel. So belief sich der Haushaltsansatz des EAGFL-Garantie im Jahr 1975 auf 4,5 Milliarden ECU, 1980 waren es bereits 11,3 Milliarden ECU und 1991 sind es insgesamt 31,5 Milliarden ECU (bzw. 11,5 Milliarden ECU zu Preisen von 1975).

Der Kontrast zwischen davonlaufenden Haushaltskosten einerseits und mehr oder weniger stagnierenden landwirtschaftlichen Einkommen andererseits, zusammen mit der Tatsache, daß die landwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung immer mehr schrumpft, sind deutliche Indizien dafür, daß es mit den Mechanismen der GAP in ihrer derzeitigen Form nicht länger möglich ist, bestimmte in Artikel 39 des Römischen Vertrags verankerte Ziele zu erreichen: Der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu sichern, die Märkte zu stabilisieren, für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen, die soziale Struktur der Landwirtschaft sowie die strukturellen und naturbedingten Unterschiede der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete zu berücksichtigen.

Wichtige sozio-ökonomische Grunddaten:

- Mehr als die Hälfte der Landwirte in der Gemeinschaft sind älter als 55 Jahre;
- zwischen den Mitgliedstaaten gibt es große Einkommensunterschiede; in den wohlhabendsten ist das Pro-Kopf-Einkommen dreimal höher als in den ärmsten Mitgliedstaaten;
- Jeder dritte Landwirt arbeitet im Neben- oder Zuerwerb;
- beträchtliche Unterschiede gibt es auch bei den durchschnittlichen Betriebsgrößen (zwischen 4 und 65 ha je nach Mitgliedstaat).

II. Bisherige Reformen

1. Diese Analyse wird allerdings niemanden überraschen. Im wesentlichen sind die Fakten bereits seit 1985 bekannt, als die Kommission auf der Grundlage des Grünbuchs Überlegungen über die Zukunft der europäischen Landwirtschaft anzustellen begann. Als Ergebnis dieser Erörterungen hat die Kommission eine Reihe von Leitlinien beschlossen (Memorandum vom 18. Dezember 1985), die folgendes beinhalten:
 - Schrittweise Verringerung der Produktion in den Überschussektoren mit Hilfe einer am Marktbedarf ausgerichteten Preispolitik;
 - wirksamere und systematischere Berücksichtigung der Einkommensprobleme der kleinen Familienbetriebe;
 - Unterstützung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den Gebieten, in denen sie für die ländliche Entwicklung, die Erhaltung des sozialen Gleichgewichts und den Schutz der Umwelt unerlässlich ist;
 - verstärkte Sensibilisierung der Landwirte für die Umweltprobleme.
2. Auf der Grundlage dieser Orientierungen erfolgte dann eine Neuregelung der Marktordnungen, deren Grundzüge sich in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom Februar 1988 finden (Stabilisierungsmechanismen). Trotz unterschiedlicher Methoden, die sich aus den Besonderheiten der einzelnen Marktordnungen ergaben, hatten alle diese Reformen ein gemeinsames Ziel: Senkung der Preise, wenn die erzeugte Menge über einer bestimmten Schwelle liegt, stärkere Beteiligung der Erzeuger an der Finanzierung der Ausgaben (Getreide), Einschränkung der durch die Intervention gebotenen Garantien. Außerdem wurde für die Agrarausgaben eine Obergrenze (Agrarleitlinie) festgesetzt, die das Ausgabenvolumen an die Entwicklung des BIP in der Gemeinschaft koppelt.

3. Diese vorwiegend über die Preise erfolgende Marktregulierung sollte nach den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates durch Maßnahmen abgestützt werden, die an zwei Punkten ansetzen:
- Einschränkung der Erzeugung mit Hilfe der Stilllegung von Flächen, der Extensivierung und der Umstellung der Erzeugung sowie mit Hilfe einer Vorruhestandsregelung, die an eine nichtlandwirtschaftliche Nutzung der dadurch frei werdenden Flächen gebunden ist;
 - Abfederung der Auswirkungen der Preissenkungen und der höheren Mitverantwortung auf die Einkommen der wirtschaftlich schwächsten Betriebe mit Hilfe von Beihilferegelungen für kleine Erzeuger und der Verringerung der in einigen Marktordnungen (Milch, Getreide) vorgesehenen Mitverantwortungsabgabe.

III. Bilanz

Welches Urteil läßt sich über diese Maßnahmen heute fällen?

1. Die Marktordnungsmaßnahmen haben gewisse Wirkungen gezeigt, d.h., das rapide Produktionswachstum konnte gebremst werden. Das beste Beispiel hierfür ist der Sektor Ölsaaten, wo sich die Produktion bei rund 11-12 Mio. t einzupendeln scheint.

Diese Entwicklung und die in den Jahren 1988 und 1989 besonders günstige Weltmarktlage haben der Gemeinschaft zwei Wirtschaftsjahre ohne größere Probleme beschert, in denen sie die Lagerbestände abbauen und die Haushaltsausgaben verringern konnte. Trotzdem sollte man sich keine Illusionen machen. Mehrere Märkte sind bereits wieder aus dem Gleichgewicht geraten oder dürften in Kürze so weit sein:

- Die Rindfleischerzeugung nimmt zu, die Lagerbestände in diesem Sektor belaufen sich auf rund 700.000 t und erreichen damit fast wieder das Rekordniveau von Ende 1987;
- die Bestände an Butter und Magermilchpulver wachsen und liegen derzeit bei 278.000 t bzw. 335.000 t;
- Schafffleisch wird ebenfalls zunehmend mehr erzeugt; die Haushaltsausgaben für diesen Sektor haben sich innerhalb von vier Jahren (verdoppelt);
- die Tabakerzeugung liegt derzeit um rund 30.000 t über der garantierten Höchstmenge, und die Kosten für diesen Sektor sind in den letzten Jahren um über ein Drittel gestiegen;
- Im Weinsektor besteht angesichts des vorhandenen Produktionspotentials zusammen mit einem stetigen Rückgang des Tafelweinverbrauchs ebenfalls die Gefahr einer weiteren Zunahme der öffentlichen Alkoholbestände (derzeit 8 Mio. hl);
- um die Wettbewerbsposition von Zucker zu erhalten und die Kohärenz mit anderen Regelungen zu gewährleisten, müssen die bestehenden Vorschriften ebenfalls entsprechend angepaßt werden;
- die Entwicklung am Getreidemarkt ist besonders besorgniserregend. Zwar hat sich die Erzeugung bei rund 160 Mio. t stabilisiert, trotzdem sind zwei große Probleme ungelöst: Wegen der Konkurrenz der Getreidesubstitute geht der Verbrauch von Getreide zu Futterzwecken regelmäßig um 1,5 bis 2 Mio. t jährlich zurück. Außerdem gab es bei der Erzeugung von Weizen in den letzten drei Jahren einen Zuwachs um 10 Mio. t, während die Aufnahmefähigkeit des Weltmarkts seit 10 Jahren stagniert. Die Interventionsbestände nehmen rapide zu (derzeit 18 Mio. t gegenüber

11,5 Mio. t zu Beginn des Wirtschaftsjahres), und erste Vorausschätzungen lassen einen weiteren Anstieg um 10 Mio. t bis Ende des Wirtschaftsjahres 1991/92 befürchten.

- Diese Entwicklung zeigt sich auch an den Haushaltsausgaben. Die ersten Hypothesen für den Haushaltsplan 1992 gehen von möglichen Mehrausgaben des EAGFL in Höhe von 4 Milliarden ECU aus, das entspricht einer Zunahme um 12,5 % gegenüber dem Haushaltsplan 1991, der seinerseits bereits um 20 % über den Haushaltsansätzen 1990 liegt.
 - Sicherlich sind die höheren Agrarausgaben zum Teil auf externe Faktoren (Verfall des Dollarkurses und rückläufige Weltmarktpreise) zurückzuführen, aber das eigentliche, sozusagen hausgemachte Problem sind die wachsenden Überschüsse, die die Gemeinschaft, wie diese Zahlen zeigen, nicht in den Griff bekommt.
2. Die ergänzenden Maßnahmen, die der Europäische Rat vom Februar 1988 ebenfalls vorgeschlagen hat, wurden nur in geringem Umfang realisiert. Einige Zahlen mögen dies belegen:
- Bisher wurden im Rahmen des Flächenstilllegungsprogramms nur 800.000 ha stillgelegt, das entspricht etwa 2 % der Getreideanbaufläche. Hinzu kommt, daß in den meisten Fällen vor allem die ertragsärmsten Flächen aus der Produktion genommen wurden.
 - Die Extensivierungsregelung wird jetzt außer in einem Mitgliedstaat überall angeboten, ist aber im wesentlichen noch auf Pilotvorhaben beschränkt. Der EAGFL hat 1990 für diese Maßnahmen noch keine Zahlungen geleistet, was zeigt, daß die Regelung zumindest bis Ende 1989 noch nicht wirklich angenommen wurde.
 - Die Einkommensbeihilferegulung wird erstmals in drei Mitgliedstaaten angeboten (3.000 Begünstigte in den Niederlanden, 55.000 in Frankreich und 80.000 in Italien). Zahlungen wurden aber vom EAGFL weder 1989 noch 1990 geleistet.

- Die Vorruhestandsregelung wird bisher lediglich von einem Mitgliedstaat angeboten.
3. Folgende Faktoren erklären die Entwicklung auf den Märkten und bei den flankierenden Maßnahmen:
- Vor allem hat die Einführung der Stabilisatoren keine umfassende Reform der GAP nach sich gezogen, was auch gar nicht beabsichtigt war. Wie das Wort Stabilisator schon sagt, ging es um eine Stabilisierung der Erzeugung und der Ausgaben mit Hilfe eines weitgehend automatisch funktionierenden Mechanismus, durch den bei Überschreitung einer bestimmten Produktionsschwelle die Preise und die Garantien gesenkt werden.
 - Diese Politik hatte keinerlei Einfluß auf die grundlegenden Probleme, die weiter oben bereits erörtert wurden: Die Stützung durch den EAGFL erfolgt immer noch proportional zur erzeugten Menge, so daß auch weiterhin ein ständiger Anreiz besteht, die Produktion zu erhöhen und weiter zu intensivieren. Die zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts erforderlichen Preissenkungen lassen sich in diesem Fall aber nur durchsetzen, wenn sie von umfänglichen, produktionsneutralen Ausgleichsmaßnahmen ergänzt werden.
 - Obwohl die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates derartige Ausgleichsmaßnahmen vorsahen, haben sie bisher nur eine sehr geringe Rolle gespielt, weil sie gewissermaßen über ein System gestülpt wurden, ohne daß man dieses System grundlegend verändert hätte. Um wirklich Wirkung zu zeigen, müssen die direkten hektar- oder bestandsbezogenen Beihilfen im Zusammenhang mit Flächenstillegungen oder einer Extensivierung der Erzeugung Teil der entsprechenden Marktorganisationen sein, genauer gesagt ihr Kernstück.
 - Da sie nur in so geringem Umfang angewendet wurden, haben die flankierenden Maßnahmen auch kaum dämpfend gewirkt, was dazu

geführt hat, daß die Durchsetzung der Marktpolitik immer schwieriger und ihre Akzeptanz durch die Landwirte immer geringer wurde.

- Die Reformbemühungen der Jahre 1985-1988 sind also Stückwerk geblieben. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß die GAP erneut in eine schwere Krise geraten ist.
- Eine Vertrauenskrise innerhalb der Gemeinschaft: Die Landwirte sind orientierungslos und verunsichert, sie müssen feststellen, daß ihre Situation sich zunehmend verschlechtert, daß die Märkte erneut aus dem Gleichgewicht geraten, daß neue Beschränkungen drohen, daß es für die Zukunft keine neue Perspektiven, keine neuen Hoffnungen gibt, ohne die aber keine wirtschaftliche Tätigkeit auf Dauer auskommt.

Aber auch eine Krise im Außenverhältnis, wo die Kritik und die Spannungen immer zahlreicher werden, weil unsere Handelspartner, von denen eine ganze Reihe ihrer Landwirtschaft eine erhebliche Stützung zukommen läßt, immer weniger bereit sind, eine GAP zu akzeptieren, die mit ihren Überschüssen zunehmend die Weltmärkte belastet.

4. Unter diesen Umständen wird die Agrarpolitik der Gemeinschaft nur dann eine Aufeinanderfolge immer ernsterer Krisen vermeiden können, wenn ihre Mechanismen grundlegend revidiert werden, um sie der seit den 60er Jahren völlig veränderten Lage anzupassen.

Die Kommission glaubt daher, daß es an der Zeit ist, sich Gedanken über die Ziele der künftigen europäischen Agrarpolitik und über die Prinzipien zu machen, auf die sich die Entwicklung der GAP in Zukunft stützen soll.

IV. Ziele

1. Wir müssen eine ausreichend große Zahl von Landwirten zum Bleiben bewegen. Es gibt keinen anderen Weg, um die Umwelt, eine in Jahrtausenden geschaffene Landschaft und das Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten, wie es einer gesellschaftspolitischen Entscheidung entspricht. Dies erfordert eine aktive Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, und diese Politik läßt sich nicht ohne die Landwirte verwirklichen. Dies ergibt sich schon aus den Überlegungen, die die Kommission in ihrem "Grünbuch" und in ihrer Mitteilung über die Zukunft des ländlichen Raums angestellt hat.

2. Für die Landwirtschaft hat diese Entscheidung Konsequenzen, die wir quantifizieren und auf uns nehmen müssen. Eine Voraussetzung dafür ist, daß wir anerkennen, daß die Landwirte zwei wichtige Funktionen gleichzeitig erfüllen oder zumindest erfüllen könnten und müßten: die Produktion und gleichzeitig die Erbringung von Leistungen für den Schutz der Umwelt im Kontext der ländlichen Entwicklung.

Bei der Produktion ging es seit jeher vorwiegend um die Erzeugung von Nahrungsmitteln. Dies wird zwar auf künftig zu bleiben, daneben aber kommt der Erzeugung von Agrarprodukten zur Verwendung im Nicht-Nahrungsmittelbereich zunehmende Bedeutung zu. Die Sorge um die Umwelt impliziert, daß wir die Leistungen der Landwirte für die Umwelt in Form des Einsatzes weniger intensiver Produktionsweisen und der Durchführung umweltfreundlicher Maßnahmen unterstützen.

3. Entwicklung des ländlichen Raums bedeutet aber nicht ausschließlich Entwicklung des Agrarsektors. Wir müssen auch andere Formen der wirtschaftlichen Tätigkeit fördern, die die Landflucht bremsen und die Wirtschaft in den ländlichen Gebiete stärken. Im Rahmen der Gesamtrevision der Strukturpolitik, die 1991 ansteht, müssen wir daher prüfen, ob die Interventionen der Strukturfonds zugunsten der Entwicklung des ländlichen Raums im Kontext der fünf Ziele der Strukturfondsreform des Jahres 1988 und insbesondere der

Ziele 1, 5a und 5b diesen Forderungen entsprechen. Bei dieser Überprüfung wird zu berücksichtigen sein, wie sich die Umsetzung der hier dargestellten Leitlinien in den Regionen auswirken wird, wobei ihrer Agrarabhängigkeit und den vorhandenen wirtschaftlichen Alternativen Rechnung zu tragen ist.

4. Eines der vorrangigen Ziele der Agrarpolitik muß die Eindämmung der Erzeugung in einem Maße sein, das für die Wiederherstellung des Gleichgewichts auf den Märkten notwendig ist, weil nur so ein weiteres Anwachsen der Lagerbestände und eine Explosion der Agrarausgaben vermieden werden können.

5. Obwohl die traditionellen Instrumente der Preis- und Mengenrückführungspolitik auch künftig einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung des Marktgleichgewichts leisten werden, müssen die Marktordnungen auch die Extensivierung fördern, wobei es um zwei Dinge geht:

- die Verringerung der Produktionsüberschüsse und
- die Förderung umweltverträglicher Produktionsweisen und damit auch qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel.

Diese Maßnahmen müssen durch spezifische Maßnahmen zum Schutze der Umwelt ergänzt werden, die auf die spezifische Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten zugeschnitten sind.

6. Die Gemeinschaft muß sich der weltweiten Interdependenzen bewußt werden und die Verantwortung akzeptieren, die sie als größter Importeur und als zweitgrößter Exporteur in der Welt hat. Sie muß auch künftig eine wichtige Rolle auf dem Weltmarkt spielen, und zwar als Importeur und als Exporteur gleichermaßen. Deshalb müssen wir eine Politik verfolgen, die die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft gewährleistet. Eine solche Politik würde auch den Verbrauch stimulieren und die Entwicklung der Verwendung von Agrarerzeugnissen im Nicht-Nahrungsmittelbereich auf gesunder wirtschaftlicher Basis fördern.

7. Die Grundprinzipien der GAP haben auch weiterhin Gültigkeit: Einheit des Marktes, Gemeinschaftspräferenz und finanzielle Solidarität. Diese Prinzipien müssen aber so verstanden werden, wie es ursprünglich gedacht war, d.h., wir müssen die Auswüchse, die über die Jahre entstanden sind, korrigieren. So impliziert insbesondere das Prinzip der finanziellen Solidarität auch die Notwendigkeit, die Agrarstützung gerechter zu verteilen und dabei die besonders schwierige Lage bestimmter Gruppen von Landwirten und bestimmter Regionen zu berücksichtigen. Die Stützungsinstrumente müssen sich auch direkter als bisher auf die Einkommen der Landwirte auswirken und die Umweltschutzbelange ebenso wie die Belange der Erzeugung berücksichtigen.

8. Der Agrarhaushalt müßte dann zum Instrument einer wirklichen finanziellen Solidarität zugunsten derjenigen werden, die Solidarität am notwendigsten brauchen. Das bedeutet, daß die durch die Marktordnungen gebotene Unterstützung neu geregelt werden muß und nicht mehr fast ausschließlich von Preisgarantien abhängen darf.

Zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen sollten daher in den Marktordnungen direkte Beihilfemaßnahmen vorgesehen werden, die in der Regel an die Zahl der Tiere oder die Fläche des Betriebs gebunden und entsprechend der Betriebsgröße, der Einkommenshöhe, den regionalen Gegebenheiten oder anderen wichtigen Faktoren gestaffelt wären.

Die bestehenden Vorschriften in der tierischen Erzeugung sehen bereits ein beträchtliches Maß an Staffelung vor, doch sollten in diesem Sektor die regionalen Aspekte und ihre Auswirkungen in den am stärksten benachteiligten Regionen in Form einer noch stärkeren Staffelung berücksichtigt werden.

9. Ebenso sollten dort, wo es quantitative Bestimmungen gibt (Quoten, Flächenstilllegungen usw.) oder wo an ihre Einführung gedacht ist, die sich hieraus ergebenden Zwänge entsprechend den unter der vorstehenden Ziffer 8 genannten Faktoren gestaffelt werden.

Auf diese Weise sollte es möglich sein, eine Preispolitik zu verfolgen, die die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft gewährleistet und zur Steigerung des Verbrauchs einschließlich der Erzeugung von landwirtschaftlichen Rohstoffen zur Verwendung im Nicht-Nahrungsmittelbereich auf wirtschaftlich gesunder Basis beiträgt.

V. Leitlinien für die Zukunft

Es ist nicht der Sinn dieser Mitteilung, detaillierte Vorschläge für Reformen vorzulegen. Vielmehr geht es der Kommission in dieser Phase darum, die Beteiligten auf breiter Basis zum Nachdenken über bestimmte Leitlinien anzuregen, mit deren Hilfe wir die oben dargelegten Ziele der Agrarpolitik verwirklichen könnten. Diese Leitlinien stützen sich auf die Prinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik, also Einheit des Marktes, Gemeinschaftspräferenz und finanzielle Solidarität. Sie berücksichtigen darüber hinaus die Forderung nach Wettbewerbsfähigkeit und Marktgleichgewicht, besserer Verteilung der Stützungsmaßnahmen, Anerkennung der doppelten Rolle der Landwirte als Produzent und Erbringer von Leistungen für den Naturschutz, Förderung der Extensivierung im Interesse der Wiederherstellung des Marktgleichgewichts und des Umweltschutzes gleichermaßen.

Was den zeitlichen Rahmen für die Umsetzung dieser Leitlinien angeht, so gibt es gute Gründe dafür, die neuen Maßnahmen zum frühestmöglichen Zeitpunkt einzuführen. Um jedoch den Mitgliedstaaten und den Erzeugern die Möglichkeit zu geben, sich der neuen Situation in einer Weise anzupassen, die eine reibungslose Anwendung der Maßnahme in der gesamten Gemeinschaft ermöglicht, sollte die Einführung, soweit dies praktikabel ist, progressiv erfolgen.

Leitlinien für einzelne Sektoren unter Berücksichtigung der unter Ziffer IV.8 genannten Faktoren:

1. Im Getreidesektor könnten die Preise auf ein Niveau gesenkt werden, das die Wettbewerbsfähigkeit mit den Getreidesubstituten besser als derzeit gewährleistet.

Die daraus resultierenden Einkommensverluste würden durch eine Hektarbeitshilfe ausgeglichen, die alle Erzeuger erhalten. Dabei würde der Ausgleich bis zu einer bestimmten Fläche in voller Höhe gezahlt, darüber hinaus würde er degressiv gestaltet. Über eine bestimmte Betriebsgröße hinaus würde die Zahlung der Hektarbeitshilfe davon

abhängig gemacht, daß ein - jährlich entsprechend der Marktlage neu zu definierender - Teil der mit Ackerbauerzeugnissen bebauten Fläche aus der Produktion genommen wird. Diese Flächen könnten aber für Nichtnahrungsmittelerzeugungen verwendet werden.

Die Höhe der Hektarbeihilfen würde jährlich entsprechend der Markt- und Produktivitätsentwicklung neu festgesetzt. Eine analoge Regelung würde auch für Ölsaaten und Eiweißpflanzen eingeführt, um für alle Ackerbauerzeugnisse einheitliche Bedingungen zu schaffen, die auch den Schlußfolgerungen Rechnung tragen, zu denen das "Soja Panel" des GATT gelangt ist.

Mit diesen neuen Maßnahmen gäbe es mehr Kohärenz zwischen den verschiedenen Stützungsmechanismen für Ackerbauerzeugnisse; sie würden die derzeitigen Stabilisierungsmechanismen einschließlich der Mitverantwortungsabgabe ersetzen.

2. Bei niedrigeren Getreidepreisen könnten auch die Preise für tierische Erzeugnisse entsprechend gesenkt werden. Direkte Beihilfen in Form von Prämien würden künftig in den Marktordnungen zum Ausgleich von Einkommensverlusten und zur Verhinderung einer Intensivierung eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Diese Prämien müßten an Extensivierungskriterien gebunden sein, z.B. in Form von Vorschriften über bestimmte Besatzdichten je Hektar.
3. Angesichts der Marktlage müssen die Quoten im Milchsektor gekürzt werden; die Quotenkürzungen würden aber erst ab einer bestimmten Schwelle vorgenommen und zudem gestaffelt.
4. Auch andere Sektoren, vor allem Zucker und Tabak, müßten unverzüglich nach den gleichen Grundsätzen reformiert werden, um die Kohärenz des Ganzen zu gewährleisten.

5. Ein weiterer Punkt ist die Aufwertung der Funktion des Landwirts im Zusammenhang mit dem Umwelt- und Naturschutz. Hierzu sollten Maßnahmen getroffen werden, mit denen der Einsatz umweltverträglicher Produktionsweisen gefördert wird, daneben aber sollten die Landwirte für ihre Leistungen zugunsten der Landschaftspflege und der Erhaltung des sozialen Gefüges im ländlichen Raum entlohnt werden. Die Durchführung dieser Maßnahmen müßte künftig im Rahmen kohärenter Mehrjahresprogramme erfolgen, die von der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Landwirten gemeinsam festzulegen wären. Zusätzlich müßten Maßnahmen getroffen werden, um die von der Landwirtschaft ausgehenden Belastungen der natürlichen Umwelt deutlich zu verringern und Qualität und Vielfalt der Natur zu erhalten und zu verbessern.

Diese Maßnahmen würden die zur Verringerung des Intensivierungsgrades bei den Ackerbauerzeugnissen getroffenen Maßnahmen ergänzen. Zusätzlich wäre in den Fällen, in denen sich gravierende Umweltprobleme direkt auf intensive Wirtschaftsweisen zurückführen lassen, daran zu denken, die Zahlung von direkten Beihilfen vom Einsatz umweltverträglicher Produktionsweisen abhängig zu machen, die entsprechend den Gegebenheiten vor Ort zu definieren wären.

Notwendig wäre auch ein langfristiges Flächenstilllegungsprogramm, um die Erstaufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen und den Schutz der natürlichen Umwelt zu fördern.

6. Schließlich müßte die derzeitige Vorruhestandsregelung durch höhere Prämien und eine Lockerung der Zugangsvoraussetzungen insbesondere in bezug auf die Verwendung der freiwerdenden Flächen attraktiver gemacht werden. Auch diese Regelung würde im Rahmen von Mehrjahresprogrammen durchgeführt, die von der Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten festgelegt werden.

Dieser Neuansatz könnte auch auf Kritik stoßen. Dabei werden zwei Argumente im Vordergrund stehen; deshalb möchte die Kommission schon jetzt darauf antworten.

- a) "DIE MODULIERUNG DER STÜTZUNGSMASSNAHMEN ENTSPRECHEND DER BETRIEBSGRÖSSE IST DISKRIMINIEREND UND UNWIRTSCHAFTLICH."

Das Argument, eine Modullierung sei diskriminierend, ist insofern irreführend, als es sich auf eine recht sonderbare Auffassung des

Begriffe "Gleichheit" stützt. Die Agrarstrukturen in der EG sind derart unterschiedlich, daß auch die Landwirte nicht "gleich" sind. Die Logik einer Förderung aus öffentlichen Geldern müßte daher in dem Versuch der Korrektur dieser Unterschiede bestehen, wobei diejenigen stärker unterstützt werden, die in geringerem Umfang von den Vorteilen der Marktordnungen profitieren. Dies entspricht auch genau den Forderungen und Zielsetzungen von Artikel 39 des Vertrags.

Diskriminierend sind vielmehr die Marktordnungsmechanismen in ihrer derzeitigen Form, weil sie dazu führen, daß Betriebe um so stärker gefördert werden, je größer sie sind und je intensiver sie produzieren, ein eher unlogisches Vorgehen, wenn Wettbewerbsfähigkeit das Ziel ist.

Das Argument, eine Modullierung der Unterstützungsmaßnahmen sei unwirtschaftlich, ist ebenfalls nicht stichhaltig. Die Kommission will auch künftig alles tun, um einen Rahmen zu schaffen, der der Rolle der leistungsfähigen Betriebe speziell für unsere Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten Rechnung trägt. Nach 30 Jahren Gemeinsamer Agrarpolitik kann man die Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr an der Elle der aus der EAGFL-Kasse erhaltenen Gelder messen. Gerade weil die großen Betriebe jetzt mit einer geringeren Unterstützung auskommen können, werden die vorgeschlagenen Entwicklungen der GAP überhaupt erst denkbar. Es geht keineswegs darum, die großen Betriebe zu bestrafen oder ihre Entwicklung zu behindern, sondern lediglich um ein besseres Verhältnis zwischen der Förderung aus öffentlichen Mitteln und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe.

- b) "DIESE ORIENTIERUNGEN KÖNNTEN HÖHERE HAUSHALTSKOSTEN VERURSACHEN, WEIL EIN TEIL DER BISHER (ÜBER DIE HÖHEREN PREISE) VOM VERBRAUCHER GETRAGENEN UNTERSTÜTZUNG KÜNFTIG ZU LASTEN DES HAUSHALTS GINGE.

Die vorgeschlagenen Reformen werden Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben, deren Umfang von den Parametern, also insbesondere von

Einzelheiten und Ausmaß der Ausgleichsmaßnahmen, aber auch von der längerfristigen Entwicklung der Märkte abhängen wird.

Folgende Elemente sind dabei von besonderer Bedeutung:

- Eine Reform dieser Art sollte auch Vorteile für die Gesamtwirtschaft, speziell für die Verbraucher, haben. Dieser Punkt darf bei einer Gesamtbetrachtung nicht übersehen werden.
- Die Mittel würden sinnvoller und für die eigentlichen Ziele der Agrarpolitik eingesetzt: Verbleib einer ausreichend großen Zahl von Landwirten auf dem Land und Sicherung eines angemessenen Einkommens, Schutz von Umwelt und Natur, Förderung einer qualitätsorientierten Erzeugung.

Damit ist aber die grundsätzliche Frage immer noch nicht gestellt: Ist die Gemeinschaft bereit, ihre agrarpolitischen Probleme, die sich sowohl innerhalb als auch außerhalb störend auswirken, über den Haushalt zu lösen?

Der gesamtwirtschaftliche Impact der Änderung der Stützungsmechanismen muß dabei eine der wichtigsten Überlegungen sein.

Natürlich muß es auch künftig eine Agrarleitlinie als Instrument der Haushaltsdisziplin geben. Es wäre denkbar, die neuen Maßnahmen mit einer Mehrjahresplanung der GAP zu kombinieren. Dies hätte den Vorteil, daß die Landwirte über mittelfristige Planungsdaten verfügen, auf die sie ihre Entscheidungen stützen können.

Möglicherweise wird die Einführung der neuen gemeinschaftlichen Stützungsmechanismen, insbesondere der Hektarbeihilfen, auch eine

Neuregelung des Bereichs der Kontrollen und der Betrugsbekämpfung notwendig machen. Die außerhalb der EG gemachten Erfahrungen scheinen allerdings darauf hinzudeuten, daß die Kontrollen im Zuge einer solchen Neuregelung vereinfacht und durch den Einsatz neuer Techniken möglicherweise sogar effizienter gemacht werden können.

Außerdem könnte man künftig unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip die Durchführungsvorschriften auf Gemeinschaftsebene auf das Wesentliche beschränken und den Mitgliedstaaten den notwendigen Spielraum lassen, damit sie unter Aufsicht der Kommission den Gegebenheiten in dem jeweiligen Land angepaßte Durchführungsregelungen erlassen können.

Fazit

Diese Überlegungen sind das Ergebnis der Analyse der bisherigen Politik. Die Kommission würde es begrüßen, wenn es nun auf brügger Ebene zu einer Erörterung dieser Ideen kommt. Wenn der Rat, wie die Kommission hofft, zu der Auffassung gelangt, daß diese Anregungen Beachtung verdienen, wird die Kommission rasch entsprechende Vorschläge vorlegen.

Zum Abschluß sei gesagt, daß die einzige Option, die nach Auffassung der Kommission nicht gangbar ist, die Zementierung des Status quo wäre. Wenn wir die derzeitige Politik nicht rasch ändern, dann wird die Lage auf den Märkten unhaltbar und die Haushaltsprobleme werden schon im laufenden Haushaltsjahr außer Kontrolle geraten.

Unter diesen Voraussetzungen haben wir nur die Wahl zwischen einer tiefgreifenden Reform der derzeitigen Mechanismen der GAP und einem neuerlichen Paket restriktiver Maßnahmen, die den Landwirten keinerlei Zukunftsaussichten bieten und daher auch nicht auf ihre Unterstützung rechnen können. Ohne eine solche Unterstützung aber läßt sich keine Politik über längere Zeit mit Aussicht auf Erfolg durchführen.