



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Ahner, D.: Möglichkeiten und Grenzen der Umsetzung durch europäische Politik. In: von Alvensleben, R.; Langbehn, C.; Schinke, E.: Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 29, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S.509-515.

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER UMSETZUNG DURCH EUROPÄISCHE POLITIK

von

D. AHNER*

Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren,

sie waren so freundlich, mich zu dieser Ihrer Jahrestagung nach Rostock einzuladen. Dafür danke ich Ihnen herzlich. Es ist für mich das erste Mal, daß ich an einer Tagung der GEWISOLA teilnehme. Darüber freue ich mich besonders.

Ich habe mit großem Interesse Ihre Diskussionen in den letzten Tagen verfolgt und möchte heute kurz auf zwei Fragen eingehen, die beide - wenn auch auf sehr unterschiedlichen Ebenen - mit dem Wandel in Mittel- und Osteuropa zu tun haben. Zum einen handelt es sich um die Einbeziehung der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern in den Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, zum anderen geht es um die Perspektiven für die landwirtschaftliche Entwicklung in den osteuropäischen Nachbarländern und daraus möglicherweise erwachsenden neuen Herausforderungen für die gemeinsame Agrarpolitik.

Zunächst zur Integration der neuen Bundesländer. Dies war für die Gemeinschaft ein bislang einmaliger Vorgang, handelte es sich doch um die Erweiterung eines schon bestehenden und nicht um den Beitritt eines neuen Mitgliedsstaates. Dennoch sind die beiden Situationen in vielerlei Hinsicht miteinander vergleichbar, so daß es zunächst einmal möglich ist, allgemeine Überlegungen anzustellen.

Nun, wie beeinflußt die Gemeinschaft - bewußt oder unbewußt - den strukturellen Wandel in neu zu integrierenden Gebieten?

Zunächst einmal dadurch, daß auf diese Gebiete zumindest im Prinzip das Gemeinschaftssystem mit all seinen Normen und Anreizen angewandt wird: Preisniveaus und Preisrelationen, mengenmäßige Beschränkungen, Qualitätsstandards und sonstige Auflagen. Damit werden für die betroffenen Gebiete in aller Regel völlig neue Rahmenbedingungen geschaffen, an die sich die Landwirte ebenso wie die anderen Wirtschaftsakteure und die öffentlichen Verwaltungen anpassen müssen, eine Anpassung, die oft sehr schwierig ist. Deshalb werden gewöhnlich - und manchmal schon im Vorfeld der Integration - spezifische Anpassungsprogramme beschlossen oder es werden Ausnahme- und Übergangsregeln eingeführt, die helfen sollen, den Anpassungsschock abzumildern und den strukturellen Wandel zu erleichtern.

Anpassungs- und Entwicklungsprogramme werden in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Verwaltungsebenen ausgearbeitet. Die Gemeinschaft kann bei der Programmvorbereitung technische Hilfe leisten oder finanzieren. Auch für die neuen Bundesländer hat es mit dem gemeinsamen Förderkonzept ein relativ umfassendes

* Dr. D. Ahner, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Rue de la Loi 120, B-1040 Brüssel

Entwicklungsprogramm gegeben, und zwar zunächst für die Jahre 1991, 1992 und 1993.

Gegeben hat es auch eine Reihe von Ausnahme-, Anpassungs- und Übergangsregelungen, die zum einen der Erweiterung der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland Rechnung tragen und zum anderen die Anpassung in den neuen Bundesländern erleichtern sollten. Ich werde gleich noch einmal kurz auf diese Maßnahmen zurückkommen.

Ausnahme- und Übergangsregelungen werden im allgemeinen von dem betroffenen Mitgliedsstaat beantragt und zunächst auf mehr technischer Ebene mit den Dienststellen der Kommission diskutiert. Für die Kommission ist das nicht immer eine einfache Situation. Auf der einen Seite steht der verständliche Wunsch, Anpassungsprobleme zu vermeiden oder zumindest abzumildern, ein Wunsch der bei der Kommission, so scheint mir, in aller Regel auf Offenheit und Hilfsbereitschaft stößt. Auf der anderen Seite steht dagegen oft die Sorge, daß durch solche Sondermaßnahmen Wettbewerbsverzerrungen entstehen oder daß sie zum Aufbau von neuen Produktionspotentialen anreizen und dadurch bestehende Marktungleichgewichte noch verschärft werden oder daß damit ganz einfach Präzedenzfälle geschaffen werden, auf die sich andere Länder bei ähnlichen Problemen berufen können. Schließlich muß der Vorschlag, für ein bestimmtes Gebiet oder ein bestimmtes Land Sonderregelungen einzuführen, von der Kommission gemacht und im Ministerrat verteidigt werden. Und auch das ist nicht immer eine leichte Sache.

Als eine besondere Form der Sonderregelung kann die Genehmigung von spezifischen nationalen Hilfsprogrammen durch die Gemeinschaft angesehen werden. Solche Programme hat es auch bei der Einbeziehung der neuen Bundesländer in die Gemeinschaft gegeben. Denken Sie etwa an die nationale Einkommensbeihilfe, durch die zumindest teilweise die finanziellen Nachteile ausgeglichen werden sollten, die für die Landwirte mit der abrupten Senkung der Erzeugerpreise noch durch die DDR-Regierung im Juli 1990 entstanden waren.

Fassen wir zusammen: Die Anwendung des Gemeinschaftssystems auf neu zu integrierende Gebiete beeinflußt ganz zweifellos den strukturellen Wandel in diesen Gebieten. Spezifische Anpassungs- und Entwicklungsprogramme sowie Ausnahme- und Übergangsregelungen sollen helfen, die Umsetzung des strukturellen Wandels zu erleichtern, die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen in der Zeit zu kanalisieren und so schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Brüche zu vermeiden. Die Anpassungsprogramme und Sonderregelungen werden in aller Regel auf Initiative des betroffenen Mitgliedsstaates in enger Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden und den Dienststellen der Kommission vorbereitet, bevor diese sie dem Ministerrat zur Debatte und Entscheidung vorlegt.

Nach diesem Schema ist im Grunde bislang auch die Einbeziehung der neuen Bundesländer in das System der gemeinsamen Agrarpolitik abgelaufen, wenn auch die Tragweite und der Umfang der Sonderregelungen weit hinter dem zurückbleibt, was wir normalerweise aus Beitrittsverträgen kennen. In einem wichtigen Punkt allerdings, dem für den strukturellen Wandel in den neuen Bundesländern immer wieder eine Schlüsselrolle zugesprochen wird, sind die Einflußmöglichkeiten der Gemeinschaft äußerst begrenzt, und sie hat sich stets weitgehende Zurückhaltung auferlegt: Ich denke an die Gestaltung der Eigentumsordnung. Sie bleibt nach Artikel 22 des EWG-Vertrages weitestgehend den Mitgliedsstaaten überlassen. Dementsprechend war die Gemeinschaft bemüht, die Integrationsbedingungen in bezug auf die zukünftigen Eigentumsstrukturen möglichst neutral zu halten.

Vielleicht ist es interessant, meine Damen und Herren, vor diesem Hintergrund noch einmal - gleichsam schlaglichtartig und im Zeitraffer - die wichtigsten Schritte und Bestimmungen

der Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik Revue passieren zu lassen. Erinnern wir uns:

- Nach der Integrationsentscheidung des Europäischen Rates im April 1990 wurden im Mai und Juni die notwendigen Anpassungs- und Übergangsregelungen zwischen der Kommission und der Bundesregierung besprochen, teilweise im Beisein von Vertretern der ehemaligen DDR.
- Im Juli führte die DDR aufgrund des Staatsvertrages über die Wirtschafts- und Währungsunion für ihre Landwirtschaft Regeln ein, die in etwa den Regeln der gemeinsamen Marktordnungen glichen, auch in bezug auf die Preisniveaus.
Die Gemeinschaft öffnete im Gegenzug ihre Grenzen für den freien Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.
- Im August legte die Kommission ihre Vorschläge zur Anpassung des Gemeinschaftsrechts an die besonderen Erfordernisse in Ostdeutschland vor. Obwohl der Ministerrat die vorgeschlagenen Maßnahmen erst Anfang Dezember endgültig verabschieden konnte, wurden sie aufgrund einer besonderen Ermächtigung bereits ab dem 3. Oktober 1990 in Kraft gesetzt.

Anders ausgedrückt: Mit der Herstellung der deutschen Einheit galten die Regeln der gemeinsamen Agrarpolitik automatisch auch im Gebiet der ehemaligen DDR. Aber sie galten eben zusammen mit einer Reihe von Anpassungs- und Übergangsregelungen, die die Integration erleichtern sollten. Im Bereich der Marktordnungspolitik ging es vor allem um die Anwendung der Stabilisatoren- und Quotenregelungen, um die Neufestsetzung von Interventionshöchstmengen und um Zugeständnisse bei der Interventionsfähigkeit von Erzeugnissen, vor allem von Butter und Magermilchpulver.

Überhaupt erwies sich die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Milchsektor als besonders schwierig. Die Einführung der Quotenregelung brachte hier die Verpflichtung mit sich, die bisherige Produktion in Ostdeutschland erheblich zurückzufahren. Für Milcherzeuger, die ihre Produktion infolge des gemeinschaftlichen Quotensystems einschränken mußten, wurde eine sofort auszuzahlende Entschädigung vorgesehen, und besondere Bestimmungen tragen dafür Sorge, daß die neu zugeteilten Mengen auch tatsächlich in den neuen Bundesländern bleiben. Innerhalb dieser Länder wurde es gestattet, die Milchquoten zunächst nur provisorisch zuzuteilen, um keine Besitzstände zu schaffen, die den erwarteten massiven strukturellen Wandel hemmten. Offensichtlich vollzog sich dieser Wandel aber bislang weniger rasch und weniger stark als ursprünglich vorgestellt, so daß die zunächst für 1991 vorgesehene provisorische Zuteilung auf deutschen Antrag verlängert werden mußte.

Sonderbestimmungen gab und gibt es auch im Rahmen des freiwilligen Fünfjahres-Flächenstilllegungsprogramms der Gemeinschaft, und auch im Bereich der Strukturpolitik selbst wurden angesichts der enormen strukturellen Unterschiede zwischen der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern und in der übrigen Gemeinschaft eine Reihe von Ausnahme-, Anpassungs- und Übergangsbestimmungen zu den ansonsten anwendbaren allgemeinen Regeln beschlossen.

So wurden beispielsweise die Förderungsobergrenzen für einzelbetriebliche Einrichtungs- und Modernisierungsinvestitionen deutlich heraufgesetzt und bestimmte Einschränkungen, die für solche Investitionsvorhaben bei der Schweinefleisch- und Milchproduktion gelten,

vorübergehend aufgehoben. Ebenfalls abweichend von den allgemeinen Regeln können in den neuen Bundesländern Landwirte noch bis zur Erreichung des 55. Lebensjahres in den Genuß von sonst Junglandwirten vorbehaltenen Vergünstigungen kommen.

Die strukturpolitischen Maßnahmen im Agrarbereich sind einbezogen in das gemeinschaftliche Förderkonzept für die Jahre 1991, 92 und 93, welches sich als ein relativ umfassendes Entwicklungsprogramm für die neuen Länder präsentiert. Von den acht Entwicklungsschwerpunkten in dem Programm betreffen drei die Landwirtschaft unmittelbar. Es handelt sich:

1. um Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Fischerei sowie zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen.
2. um die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten, einschließlich der Dorferneuerung und der ländlichen Infrastruktur und
3. um die Förderung einer umweltschonenden, landschaftsverbessernden Land- und Forstwirtschaft.

Insgesamt sind für diese drei Schwerpunkte rund 7,2 Mrd. DM für die Jahre 1991 - 93 vorgesehen. 1,5 Mrd. DM stammen davon aus Gemeinschaftsfonds, gut 3 Mrd. DM aus nationalen Mitteln und 2,7 Mrd. DM werden von privaten Investoren erwartet.

Das gemeinschaftliche Förderkonzept wurde im März 1991 genehmigt. Es bestimmt die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Strukturfonds der Gemeinschaft. In diesem Rahmen müssen für die einzelnen Schwerpunkte und Maßnahmen sogenannte operationelle Programme ausgearbeitet werden, d.h. Programme für die regionale Umsetzung der Maßnahmen. Dies soll, wie gesagt, in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Verwaltungsebenen - Region, Mitgliedsstaat, Gemeinschaft - geschehen, wobei die Regionen bei der Programmvorbereitung eine Schlüsselrolle spielen sollten. Für die noch im Aufbau befindlichen Verwaltungen in den neuen Ländern stellte dies eine zum Teil erhebliche Herausforderung dar. So konnten die meisten operationellen Programme nicht vor Ende 1991 anlaufen. Ein erster Bericht mit einer Bewertung der fertiggestellten Vorhaben soll zum Ende dieses Jahres gemacht werden.

Noch ein letztes Wort zu den Anpassungs- und Übergangsregeln aus dem Jahre 1990: Neben Vorschriften zur Rechtsangleichung beim Pflanzenschutz und im Veterinärwesen sahen sie auch die Möglichkeit degressiv gestaffelter nationaler Einkommensbeihilfen bis zum Ende des Jahres 1993 vor, eine Möglichkeit, von der die Bundesregierung im Frühjahr 1991 Gebrauch gemacht hat. Und sie enthielten eine sogenannte Flexibilitätsklausel: Um eine möglichst reibungslose Einbeziehung der ostdeutschen Landwirtschaft in den gemeinsamen Markt zu gewährleisten, können danach in einem vereinfachten Verfahren von der Kommission zugunsten der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern ergänzende Maßnahmen getroffen werden, die zwar nur zeitweilig - bis zum 31.12.1992 - und nicht grundlegend von den gemeinsamen Regeln abweichen dürfen, aber dennoch erheblichen Handlungsspielraum lassen. Interessanterweise ist von dieser Ermächtigung bisher nur selten Gebrauch gemacht worden, nicht etwa weil die Kommission besonders zurückhaltend gewesen wäre, sondern weil es an entsprechenden Anträgen gefehlt hat.

Ganz anders war es, als es um die Umsetzung der im Mai dieses Jahres beschlossenen Reform der gemeinsamen Agrarpolitik ging. Hier drängten die Bundesregierung und die betroffenen Länder darauf, Abweichungen zuzulassen, um dem in vollem Gange befindlichen

Umstrukturierungsprozeß in Ostdeutschland Rechnung zu tragen. Die gewünschten Abweichungen und Ausnahmen zielten vor allem auf zwei Arten von Reformmaßnahmen ab: die Referenzgrößen für die Berechnung der Ausgleichszahlungen und die individuellen Obergrenzen für die Stützung.

Zunächst zu den Referenzen:

Überall dort wo historische Bezugsgrößen für die Festsetzung von direkten Beihilfen vorgesehen waren, sollte den angelaufenen Reallokationsprozessen Rechnung getragen und sollten die historischen Referenzen durch erwartete zukünftige Bezugsgrößen ersetzt werden. Als Anhaltspunkt dafür wurde entweder die Entwicklung der letzten 30 Jahre in den alten Bundesländern genommen - beispielsweise bei der Festsetzung der Basisfläche und der Referenzerträge für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen - oder aber es wurde auf spezifische Besonderheiten in den neuen Bundesländern abgestellt, etwa bei der Festlegung des Referenzbestandes für Mutterkühe. In allen Fällen führen die Sonderregelungen für die neuen Bundesländer zu höheren Referenzen als dies nach den Reformbestimmungen der Fall gewesen wäre. Mit anderen Worten: Die Landwirte in den neuen Bundesländern sollten - und haben schließlich auch - bei Getreide und Ölsaaten ebenso wie bei Bullen, Ochsen, Mutterkühen und Schafen einen zum Teil nicht unerheblichen Spielraum für die künftige Entwicklung ihres Produktionspotentials erhalten, und das bei voller Ausgleichszahlung.

Für die Dienststellen der Kommission war dies keine einfache Frage. Auf der einen Seite waren sie den vorgetragenen Argumenten gegenüber aufgeschlossen und hilfsbereit. Auf der anderen Seite stand das erklärte und auch von der Bundesregierung immer wieder eingeforderte Ziel, die Produktion in der Gemeinschaft zurückzuschrauben oder zumindest ihr weiteres Anwachsen spürbar zu bremsen. Die Frage wurde schließlich zugunsten der neuen Bundesländer entschieden, wenn auch die endgültigen Zahlen manchmal etwas niedriger ausgefallen sein mögen als dies ursprünglich gewünscht war.

Soviel zum ersten Punkt, den historischen Referenzgrößen. Der zweite Punkt, bei dem auf Ausnahmeregelungen für die neuen Bundesländer gedrängt wurde, betraf die individuellen Obergrenzen. Sie erinnern sich: Ursprünglich hatte die Kommission nicht nur vorgeschlagen, die Referenzgrößen individuell festzulegen, sondern darüber hinaus auch

- die Ausgleichszahlungen bei der im Rahmen der Reform erforderlichen Flächenstilllegung nach oben zu begrenzen;
- die bestehende Obergrenze für die Zahlung der Rinderprämie beizubehalten;
- eine solche individuelle Obergrenze ebenso für die Kuhprämien einzuführen und
- die bestehenden Obergrenzen für die Schafsprämien abzusenken.

Hinter diesen Vorschlägen stand seitens der Kommission die These, daß große Betriebe in aller Regel auch wirtschaftlich besser dastehen und daß deswegen die Stützung nicht proportional zur Betriebsgröße zunehmen sollte. Abgesehen von dem allgemeinen Argument der Diskriminierung ist dieser These mit Bezug auf die neuen Bundesländer immer wieder entgegengehalten worden, daß die Großbetriebe sich hier in einer äußerst schwierigen Situation der Umstellung befinden und daß die Betriebsgröße hier deswegen kaum als Zeichen wirtschaftlicher Stärke angesehen werden kann.

Die Diskussion verlor schließlich durch den Beschluß des Ministerrates an Bedeutung, keine neuen individuellen Obergrenzen einzuführen, bestehende Obergrenzen nicht abzusenken und - mit Ausnahme der Mutterkuhprämie - keine individuellen, sondern nur regionale Referenzgrößen einzuführen.

Was blieb, waren die bestehenden Obergrenzen bei männlichen Rindern und bei Schafen sowie die individuellen Referenzbestände bei Mutterkühen und Schafen. Aber auch hier konnte schließlich eine Sonderregelung gefunden werden, die erheblichen Spielraum für den im Gang befindlichen Umstrukturierungsprozeß in den neuen Bundesländern läßt. Nach einer Übergangsphase von vier Jahren soll auf der Grundlage einer eingehenden Untersuchung der Situation neu entschieden werden. Aber dann muß ohnehin auch die Reform selbst in ihren ersten Auswirkungen analysiert und gegebenenfalls überdacht und angepaßt werden.

Dann wird es auch, so scheint mir, unumgänglich sein, mit Blick auf die zweite Hälfte dieses Jahrzehnts, dem weltweiten Wandel in der Agrarwirtschaft Rechnung zu tragen. Und die Entwicklung in den osteuropäischen Ländern und der früheren Sowjetunion kann für die Gemeinschaft durchaus zu einem Schlüsselement in diesem Zusammenhang werden.

Zahlreiche Studien weisen auf den komparativen Kostenvorteil hin, den diese Länder heute im Vergleich zur Gemeinschaft im Agrarbereich haben und auf absehbare Zeit wohl auch behalten werden. Das aber wird langfristig gesehen für die Landwirtschaft in der Gemeinschaft vor allem dreierlei bedeuten:

1. Die Möglichkeiten, landwirtschaftliche Rohstoffe wie Getreide, Fleisch, Zucker oder Milcherzeugnisse in diese Länder auszuführen, werden deutlich zurückgehen. In den letzten Jahren sind - zum Teil mit massiver Kredithilfe - gut 10% unserer landwirtschaftlichen Exporte, etwa 30% unserer Getreideausfuhren und mehr als 13% unserer Rindfleischexporte in diese Länder gegangen.
2. Die zunehmende Selbstversorgung und in einigen Fällen vielleicht sogar die Überschubproduktion in diesen Ländern wird wahrscheinlich weltweit zu einem verstärkten Wettbewerb um die wenigen verbleibenden kaufkräftigen Märkte führen. Diese Märkte befinden sich aber zu einem guten Teil im asiatischen Raum, für den die Gemeinschaft relativ schlecht plaziert ist.
3. Der wirtschaftliche und politische Druck auf die Gemeinschaft wird wachsen, ihre eigenen Märkte stärker für Agrarerzeugnisse aus Osteuropa zu öffnen.

Wird sie sich diesem Druck widersetzen können? Gewiß, schaut man sich die ersten Assoziierungsverträge mit osteuropäischen Ländern an, so bleiben die Zugeständnisse im Agrarbereich begrenzt, und die Gemeinschaft hat in den Verhandlungen immer wieder auf die Probleme hinweisen müssen, die sie selbst auf ihren Agrarmärkten kennt. Aber wird sich eine solche Position auch in Zukunft beibehalten lassen? Kann man auf der einen Seite diesen Ländern heute helfen, ihr landwirtschaftliches Produktionspotential und ihren ländlichen Raum zu entwickeln, ihnen Industriegüter und Dienstleistungen zu verkaufen, ihnen Grunderzeugnisse weiter öffnen wollen, obwohl sie, so scheint es, hier einen klaren komparativen Kostenvorteil haben? Was wären die Konsequenzen für den strukturellen Wandel in diesen Ländern und welches die Bummerangeffekte für uns? Wie können wir umgekehrt diese Herausforderung der Jahrtausendwende konstruktiv aufgreifen, unsere Landwirtschaft auf diese neue Situation vorbereiten?

Fragen über Fragen, meine Damen und Herren. Fragen, zu denen es auch von Seiten der Kommission noch keine endgültige Antwort gibt und wohl auch nicht geben kann. Aber Fragen, über die wir nachdenken müssen und nachdenken wollen. Nicht alleine, am grünen Tisch in Brüssel, sondern mit den Betroffenen. Und mit Ihnen, meine Damen und Herren, mit Ihrer Hilfe, mit der Hilfe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus.