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.*

2 Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1984

Herausragende agrarpolitische Ereignisse in der Gemeinschaft waren 1984 die im Rahmen der jährlichen Preisverhandlungen getroffenen Entscheidungen des Ministerrats, die von der Haushaltslage erzwungene restriktive Agrarmarktverwaltung durch die Kommission und verschiedene Aktionen nationaler Regierungen. Vor allem in der Bundesrepublik Deutschland, wo sich restriktive Maßnahmen (nominale Preissenkungen, starke Einschränkung der Milcherzeugung, Begrenzung der Intervention etc.) und der Abbau bisheriger Vergünstigungen (höheres Agrarpreisniveau, kürzere Zahlungsfristen bei der Intervention etc.) kumulierten, kam es in der agrarpolitischen Sphäre zu erheblicher Turbulenz. Dabei waren die Proteste von seiten der Land- und Ernährungswirtschaft nur zum Teil auf die Härte zurückzuführen, mit der bestimmte Gruppen landwirtschaftlicher Betriebe und auch Branchen des Handels und der Industrie von einzelnen Maßnahmen betroffen wurden. Denn daß angesichts der Lage auf den Agrarmärkten und der Haushaltssituation der Gemeinschaft empfindliche Einschränkungen hingenommen werden mußten, war in der Wirtschaft unbestritten. Wachsender Unwille machte sich erst breit, als die Versprechungen mancher Politiker mit den Realitäten verglichen wurden und weder von der politischen Führung noch von der staatlichen Verwaltung rechtzeitig verläßliche Orientierungshilfen zu bekommen waren. Stichworte wie die Behandlung von Härtefällen bei der Milchquotenvergabe, die Preisbruchregelung für bestimmte Interventionsprodukte und der pauschale Einkommensausgleich über die Mehrwertsteuer bezeichnen in diesem Zusammenhang nur einige Beispiele agrarpolitischer bzw. administrativer Unvollkommenheiten in der Bundesrepublik, für die vor allem von den unmittelbar Betroffenen die Regierung verantwortlich gemacht wurde.

Angesichts dieser enttäuschenden Bilanz und der bereits absehbaren neuen Fehlentwicklungen - die Forderungen der Bauern und mancher Politiker laufen beispielsweise schon jetzt nicht nur auf „kostendeckende" Milchpreise, sondern auf eine die quotenbedingte Einkommensminderung ausgleichende Realpreisanhebung hinaus - erscheint eine Besinnung auf die Notwendigkeit einer langfristig angelegten Reform der Agrarpolitik dringender denn je. Die Märkte für Getreide, Ölsaaten, Wein etc. treiben auf eine Situation zu, in der der Ruf nach administrativen Mengenbeschränkungen nicht mehr verstummt, obwohl nicht nur theoretische Überlegungen, sondern gerade auch jüngste, praktische Erfahrungen mit diesem Instrument von seinem Einsatz dringend abraten. Gleichzeitig werden Forderungen nach allgemeinen Preisanhebungen im nächsten Jahr aufgestellt, deren Erfüllung als vollkommen realitätsfern erscheinen muß. Denn trotz des für EG-Agrarexporte in diesem Jahr vergleichsweise günstigen Kurses des US-Dollars (verringerte Exporterstattungen durch hohe Weltmarktpreise für Getreide; allgemeine Wettbewerbsnachteile für US-Exporte) verfügt die Gemeinschaft zur Zeit bei vielen Produkten über die höchsten Lagerbestände ihrer Geschichte, ohne daß sich bisher die Chance einer spürbaren Verringerung bei tragbaren Verlusten geboten hätte. Andererseits ist die gemeinsame Agrarpolitik aber auch nur dank des Verzichts auf eine forcierte Überschußbeseitigung und durch finanzielle Vorgriffe auf das nächste Haushaltsjahr überhaupt noch finanzierbar gewesen. Nicht zufällig sind schließlich die Beitrittsverhandlungen der Gemeinschaft mit Portugal und Spanien noch immer durch fehlende Einigung der Agrarminister in Fragen der sogenannten Mittelmeerprodukte (Obst und Gemüse, Wein, Olivenöl) blockiert.

In allen hier nur exemplarisch genannten Bereichen stehen Entscheidungen an, die, wenn sie ad hoc und isoliert getroffen werden und nicht in eine langfristige Reformstrategie eingebettet sind, Gefahr laufen, grundlegende Verbesserungen der gemeinsamen Agrarpolitik langfristig zu verhindern. Schließlich sind die Mißerfolge im Bereich der Agrarpolitik auch immer mehr zu einer ernsten Behinderung der europäischen Integration geworden.

*

Die Entscheidungen des Ministerrats vom 30./31. März d. J. sind von der Kommission in sechs Punkten zusammengefaßt worden (Bull. EG 3-1984, TZ 1.2.1):

- Realistische Preispolitik;
- Rückkehr zu einem gemeinsamen Markt durch Abbau des Währungsausgleichs;
- Kontrolle der Milcherzeugung mit Hilfe von Quoten;
- Ausdehnung des Prinzips der Garantieschwellen auf neue Erzeugnisse;
- Rationalisierung der Beihilfen und Prämien für verschiedene Erzeugnisse sowie
- Wahrung der Gemeinschaftspräferenz.

Da die wesentlichsten Teile dieses Beschlußpaketes in dieser Zeitschrift bereits ausführlich erläutert und kommentiert wurden (vgl. Kersten, 1984; Manegold, 1984) und auch an anderen Stellen dieses Heftes auf sie eingegangen wird, entfällt (vgl. insbesondere den Beitrag über die Märkte für Milch und Fette), kann sich die hier folgende Darstellung auf Ergänzungen und den Nachtrag neuerer Entwicklungen beschränken. Die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland werden dabei im Vordergrund der Betrachtung stehen.

2.1 Abbau des positiven Währungsausgleichs

Die Wechselkursentwicklung innerhalb der Gemeinschaft war im zurückliegenden Jahr vergleichsweise ruhig. Größere Wertverschiebungen ereigneten sich gegenüber dem US-Dollar, nicht aber innerhalb des Europäischen Währungssystems (EWS). Insbesondere ergab sich nicht die Notwendigkeit einer Paritätsänderung*1). Unter den gegebenen Umständen bedeutete schon allein diese Tatsache eine gewisse Beruhigung bei den kurzfristigen Schwankungen der Währungsausgleichsbeträge (vgl. Schaubild 2.1). Zusätzlich hatten sich der Ende März beschlossene Abbau des positiven Währungsausgleichs und die dabei vorgenommene Neufestsetzung der Agrarumrechnungskurse für die Mitgliedstaaten mit relativ schwacher Währung (vgl. Übersicht 2.1) in (Preisanhebungen und) einer allgemeinen Verringerung der Ausgleichsbeträge niedergeschlagen. Darüber hinaus tritt am 1. Januar 1985 mit der Aufwertung der Grünen Kurse eine weitere Kürzung des deutschen und des niederländischen Währungsausgleichs (bei gleichzeitiger Preissenkung in Landeswährung) in Kraft. Wenn es also jetzt so aussehen mag, als ob der noch zu Beginn dieses Jahres so heftig umstrittene Währungsausgleich endgültig kein Thema mehr für eine innergemeinschaftliche Kontroverse sei, so dürfte diese Einschätzung für das dem Währungsausgleich zugrunde liegende Problem der Preiseinheit bei divergenten Wechselkursen mit Sicherheit nicht zutreffen.

*1) Auch mit der Einbeziehung der griechischen Drachme in den Währungskorb und die Berechnung der ECU ab 17. September 1984 war keine Änderung der seit dem 18. Mai 1983 geltenden Leitkurse verbunden. Neu festgesetzt wurden lediglich die fiktiven ECU-Leitkurse des britischen Pfund Sterlings und der griechischen Drachme, die bei der ECU-Berechnung als Bezugsgrößen dienen (vgl. Übersicht 2.1).

Übersicht 2.1: **Leitkurse und Umrechnungskurse für die Währungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften** (Einheiten nationaler Währungen je 100 Rechnungseinheiten)

Datum	D	F	I	NL	B - L	UK	IRL	DK	GR
	ECU-Leitkurse im Eurpäischen Währungssystem 1)								
22. 2.1982	241,815	619,564	130 513	267,296	4 469,63	(55,7037)	68,6799	818,382	
14. 6.1982	233,379	661,387	135 027	257,971	4 497,04	(56,0453)	69,1011	823,400	
21. 3.1983	221,515	679,271	138 678	249,587	4 436,62	(62,9848)	71,7050	804,412	
18. 5.1983	224,184	687,456	140 349	252,595	4 490,08	(58,7087)	72,5690	814,104	
17. 9.1984						(58,5992)			(8 704,813)
	Im Rahmen der Agrarmarktpolitik angewendete ECU-Umrechnungskurse 2)								
1. 1.1982	265,660	608,656	125 800	281,318	4 079,85	61,8655	68,5145	791,917	6 144,54
5. 4.1982								806,288	
6. 5.1982		619,564			4 297,72			818,382	6 376,37
17. 5.1982			128 900						6 485,97
20. 5.1982	257,524			275,563					
29. 6.1982							69,1011	823,400	6 655,26
1.11.1982		637,174			4 497,04				
31. 1.1983									7 156,19
1. 4.1983					4 436,62				
23. 5.1983	251,457	649,211	134 100	270,981			71,6950		7 724,79
20. 6.1983					4 490,08		72,5690		
2. 4.1984		686,866	143 200		4 641,18		75,0110	841,499	9 052,81
1. 1.1985	238,516			268,749					

1) Mit Wirkung vom 17.9.1984 ist die Europäische Währungseinheit (ECU) definiert als die Summe (in US-$) der folgenden festen Währungsbeträge: 0,719 DM; 1,31 FF; 140,0 Lit; 0,256 hfl; 3,71 bfrs; 0,14 lfr; 0,0878 £; 0,00871 Ir£; 0,219 dkr; 1,15 Dr. Sie ist die Währungseinheit des Europäischen Währungssystems (EWS), das am 13. März 1979 in Kraft getreten ist. Seit dem 1. Januar 1981 wird die ECU in allen Bereichen der Gemeinschaft als Rechnungseinheit verwendet. Großbritannien und Griechenland nehmen am Wechselkursmechanismus des EWS nicht teil, doch werden das Pfund Sterling und - seit dem 17.9.1984 - die Drachme zu den oben angegebenen Kursrelationen (ohne Leitkurscharakter!) in die Berechnungen der ECU mit einbezogen. - 2) Repräsentative Umrechnungskurse für die im Rahmen der Agrarmarktpolitik in ECU festgesetzten Preise und Beträge. Als Datum ist jeweils der Tag angegeben, an dem der Umrechnungskurs zum ersten Mal regulär angewendet wurde. Für die einzelnen Anwendungsbereiche (Marktordnungen) gelten in der Regel unterschiedliche Übergangstermine.

Q u e l l e : Deutsche Bundesbank: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 5. Die Währungen der Welt. - Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften: Amtsblatt der EG.

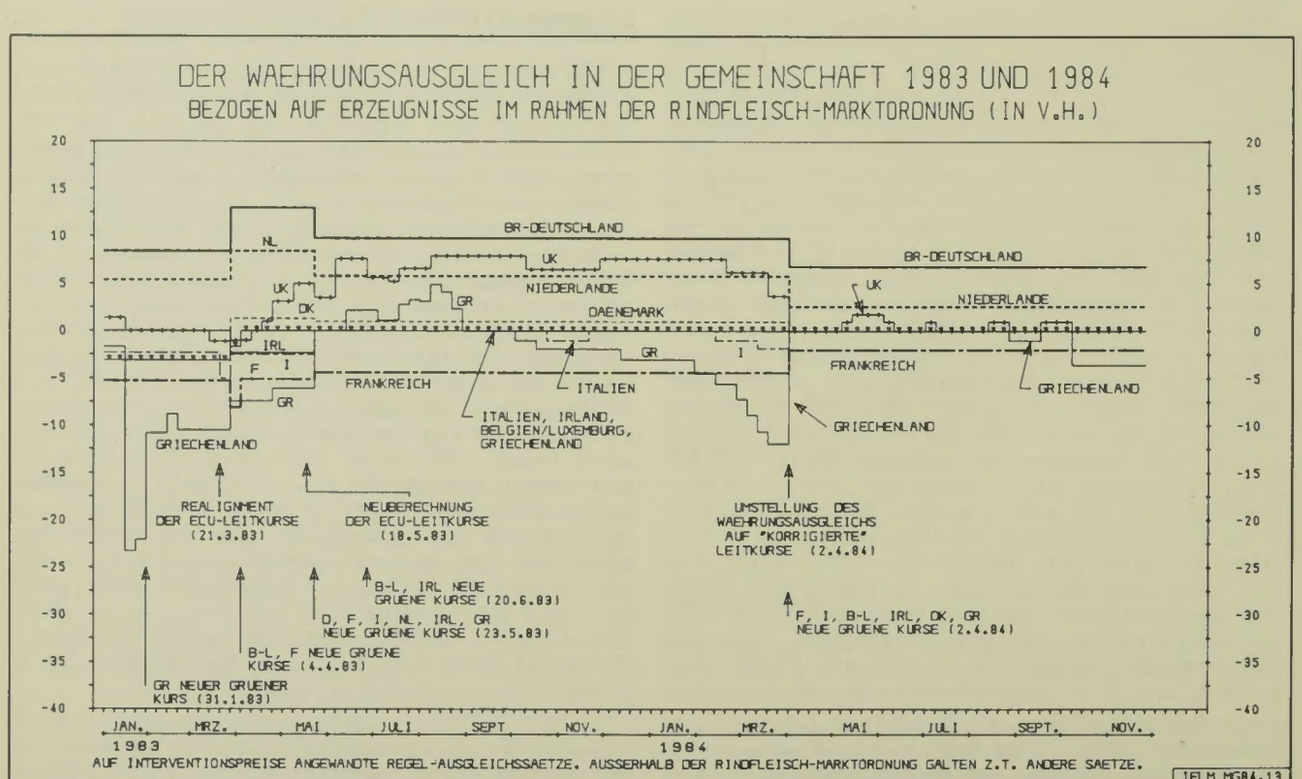

Schaubild 2.1

Dieses Problem ist ungelöst, der administrative Ausweg stellt sich in Zukunft aber anders dar. Während früher alle Länder gehalten waren, bei der relativen Starrheit ihrer Agrarumrechnungskurse und der meist größeren Flexibilität ihrer Leitkurse (bzw. Leitkursrelationen) eine immer wieder neu entstehende Wechselkursdiskrepanz nach und nach zu verringern, wird durch die Einführung sogenannter korrigierter Leitkurse die Anpassung der Grünen Kurse - mit der Konsequenz zusätzlicher Preissteigerungen in Landeswährung - in Zukunft allein den Ländern mit relativ schwächerer Währung überlassen. Für das Land mit der relativ stärksten Währung ergibt sich dagegen kein Anpassungszwang und somit auch keine Veranlassung für wechselkursbedingte Kürzungen der allgemeinen Preisanhebungsraten mehr. Mit jeder Paritätsänderung erhöht sich jetzt aber auch der auf die Leitkurse anzuwendende Korrekturfaktor*2), so daß die innerhalb der Agrarmarktordnungen geltende Wechselkursspaltung allmählich für alle Länder zunimmt.

Dem auf diese Weise für die Zwecke der EG-Agrarpolitik neu definierten Wechselkursmechanismus kann nun in der Preispolitik nicht einfach dadurch Rechnung getragen werden, daß - wie verschiedentlich angekündigt wurde - künftige Preisanpassungen allein „auf die Erfordernisse des währungsstärksten Landes" abgestellt werden. Denn wenn eine solche Regel strikt befolgt würde, könnten sich leicht gravierende Fehlsteuerungen ergeben, weil hier bezüglich des regionalen Marktgleichgewichts wie auch der regionalen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Produkte und der Opportunitätskosten der Faktoren durchaus besondere Verhältnisse vorherrschen können. Die Preispolitik der Gemeinschaft muß also nach wie vor auf die Steuerung des gesamten EG-Marktes ausgerichtet werden. Man kann sogar sagen, daß es für die Richtigkeit der zu gebenden Preissignale jetzt in noch stärkerem Maße als früher darauf ankommt, daß die in den Mitgliedstaaten zu erwartenden Änderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (wie z. B. allgemeine Preis- und Wechselkursentwicklungen) in den Preisentscheidungen des Ministerrats einigermaßen zutreffend antizipiert werden. Da sich nämlich - wie oben erwähnt - Paritätsänderungen bezüglich der in Landeswährung ausgedrückten Agrarpreise nur noch in Preisanhebungen niederschlagen können, bestünde sonst eine ernste Gefahr, daß es durch unvorhergesehene und über das Ausmaß der Inflationsunterschiede hinausgehende Auf- oder Abwertungen insgesamt zu stärkeren Preissteigerungen kommt, als aus Gründen der Marktsteuerung und der Haushaltsführung sowie wegen der Schwierigkeiten einer späteren Preiskorrektur zu verantworten ist. Die Preisentscheidungen des Ministerrats werden also in Zukunft um so schwieriger zu treffen sein, je größer die Wahrscheinlichkeit stärkerer Divergenzen in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten ist. Erst wenn der Rat den Anforderungen restriktiver Preispolitik gerecht wird, bedeutet die Einführung korrigierter Leitkurse formal wenig mehr als eine neue Art, die tatsächlichen Wechselkursverhältnisse in der Agrarpolitik zu verschleiern. Faktisch kommt allerdings auch der Tatsache Bedeutung zu, daß in Zukunft keine Regierung mehr dazu in der Lage ist, der eigenen Landwirtschaft durch Nichtanpassung der Grünen Kurse und mit Hilfe des Währungsausgleichs höhere Garantiepreise zu sichern, als für die Agrarsektoren anderer Länder bei entsprechender Regierungspolitik erreichbar sind. Während für den Anstieg der Marktordnungspreise in Landeswährung in den währungsstärksten Ländern allein die Preisbeschlüsse des Ministerrats maßgeblich sein werden, können die währungsschwächeren Länder im Rahmen ihres wechselkurspolitischen Spielraums darüber entscheiden, inwieweit sie den Anstieg der Marktordnungspreise im eigenen Land verstärken oder den anderen Ländern entsprechend höhere Garantiepreise konzedieren. Da die zuletzt genannte Möglichkeit zumindest als Langfriststrategie einer Regierung wenig wahrscheinlich ist, dürfte damit zu rechnen sein, daß die Agrarpreisniveaus der Mitgliedstaaten durch den Mechanismus der allgemeinen Leitkurskorrektur sehr viel enger beieinander liegen werden, als in den vergangenen 15 Jahren zu beobachten war (vgl. Schaubild 2.2). Dieser an sich erwünschte Effekt ist ohne zusätzliche Steigerungen des EG-Agrarpreisniveaus allerdings nur dann zu erzielen, wenn bei der Festsetzung der Marktordnungspreise die Wirkungsweise des neuen Wechselkursmechanismus antizipiert und neutralisiert wird - was kaum zu erwarten ist (siehe oben).

*2) Die im Maiheft dieser Zeitschrift zur Berechnung des Korrekturfaktors genannte Formel (Manegold, 1984, S. 144) ist falsch und durch folgende Gleichung zu ersetzen: (LK/GK) + 0,03 = (LK + ik)/GK. - Bezüglich der Anwendung des Korrekturfaktors im Außenhandel mit Getreide vgl. Toepfer International, 1984, S. 84-86.

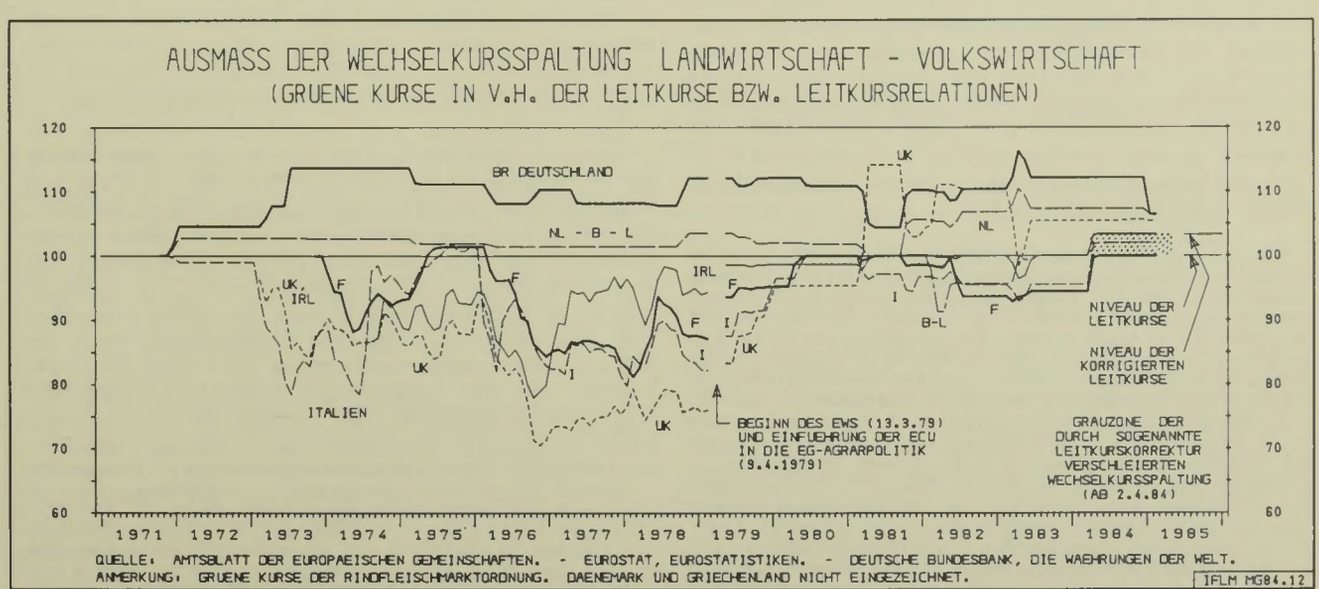

Schaubild 2.2

2.2 Einkommensausgleich für die deutsche Landwirtschaft

Zum Ausgleich der aus dem Abbau des Währungsausgleichs und der Senkung der Marktordnungspreise in Landeswährung erwarteten Einkommenseinbußen war die Bundesregierung im Rahmen der Ministerratsbeschlüsse Ende März d. J. ermächtigt worden, der deutschen Landwirtschaft eine Sonderbeihilfe in Höhe von maximal 3 % des Nettoumsatzwertes zu gewähren. Obwohl in der entsprechenden EWG-Verordnung (Nr. 855/84 vom 31.3.1984) diesbezüglich keine Termine genannt wurden, konnte man wegen des ursächlichen Zusammenhangs davon ausgehen, daß die Hilfe auch insofern an den Abbau des Währungsausgleichs gebunden sei, als beide Maßnahmen gleichzeitig, d. h. also am 1. Januar 1985, in Kraft treten würden. Schon etwa 14 Tage nach dem in Brüssel einstimmig gefaßten Beschluß stand aber fest, daß die Bundesregierung den Beginn der Ausgleichszahlungen einseitig um vier Monate vorziehen würde. Auf dieser Basis wurde denn auch bereits ein entsprechendes Gesetz vorbereitet. Noch bevor es jedoch abschließend beraten werden konnte, war der Einkommensausgleich abermals aufgebessert worden: Die Beihilfe wurde von 3 auf 5 % angehoben und ihr Beginn auf den 1. Juli 1984 festgelegt. Dennoch war die beabsichtigte Subventionierung der deutschen Landwirtschaft noch nicht ganz gesichert. Die Regierung benötigte das Einverständnis aller Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, um sie zu legalisieren. Diese Zustimmung konnte im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs (25./26. Juni in Fontainebleau) gegen die Stellungnahme der EG-Kommission erreicht werden. Unmittelbar danach ist das erste Gesetz zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom Parlament verabschiedet und gerade noch rechtzeitig zum 1. Juli 1984 in Kraft gesetzt worden (Bundesgesetzblatt I, 1984, S. 796-797).

Das Gesetz sieht vor (vgl. dazu Feuerstein, 1984), daß der durchschnittliche Mehrwertsteuersatz der pauschalierenden Landwirte für die meisten landwirtschaftlichen Umsätze*3) in der Zeit vom 1. Juli 1984 bis 31. Dezember 1988 um 5 Prozentpunkte auf 13 % und in der Zeit vom 1. Januar 1989 bis zum 31. Dezember 1991 um 3 Prozentpunkte auf 11 % angehoben wird. Das heißt, diese Landwirte haben in dieser Zeit das Recht, den Käufern ihrer Produkte den erhöhten Mehrwertsteuersatz in Rechnung zu stellen, und sie brauchen den die Vorsteuerpauschale von gegenwärtig 8 % übersteigenden Betrag nicht an das Finanzamt abzuführen. Die Differenz, der sogenannte Kürzungsanspruch der pauschalierenden Landwirte, stellt die ihnen gewährte Einkommensbeihilfe dar. Damit sie nicht letztlich vom Verbraucher getragen werden muß, kann der zum Vorsteuerabzug berechtigte (Erst-)Abnehmer der Produkte die insgesamt an den Landwirt gezahlte Mehrwertsteuer (z. B. 13 % des Nettoankaufswertes) von seiner Steuerschuld gegenüber dem Finanzamt absetzen.

*3) Eine Ausnahme stellen beispielsweise die Umsätze landwirtschaftlicher Betriebe an Wein, Weinmost, Alkohol etc. dar. Für diese Erzeugnisse bleiben der Mehrwertsteuersatz sowie die Vorsteuerpauschale unverändert (14 bzw. 8 %). Bei einem Kürzungsanspruch von 5 bzw. 3 % verbleibt daher eine Steuerzahllast von 1 bzw. 3 %. Die genannten Produkte sind also ebenfalls in die Einkommensbeihilfe einbezogen. - Einen weiteren Sonderfall stellen steuerlich als landwirtschaftliche Betriebe anerkannte Baumschulen dar, die zwar im Prinzip in den Genuß der Einkommensbeihilfe kommen, diesen Vorteil bei pauschaler Mehrwertsteuerveranlagung aber nur gegenüber Wiederverkäufern geltend machen können. Beim Absatz an kommunale und staatliche Stellen, die selbst nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt sind, würde sich die Forderung nach erhöhter Mehrwertsteuer schnell als Wettbewerbsnachteil gegenüber steuerlich optierenden bzw. als gewerblich eingestuften Betrieben auswirken. Die gleiche Einschränkung gilt im übrigen grundsätzlich auch für den gesamten Direktabsatz an Endverbraucher; sie dürfte hier aber wegen persönlicher Präferenzen der Kunden weniger wirksam sein.

Im Gegensatz zur oben dargestellten Regelung bleiben die MwSt-Sätze für optierende Landwirte unverändert. Damit auch sie am Einkommensausgleich partizipieren, können sie entsprechende Kürzungsbeträge geltend machen (5 bzw. 3 % vom Nettoverkaufswert der meisten landwirtschaftlichen Umsätze). Da bei ihnen Vorsteuern und Kürzungsbeträge zusammen die Umsatzsteuerschuld übersteigen - anderenfalls wäre die Pauschalierung sinnvoller -, erstattet das Finanzamt die Differenz.

Vom Einkommensausgleich begünstigt sind grundsätzlich nur Umsätze land- und forstwirtschaftlicher Betriebe im Sinne des Steuerrechts. Steuerrechtlich als gewerblich eingestufte Betriebe sind vom Einkommensausgleich ausgeschlossen (nicht jedoch die lediglich aufgrund ihrer Rechtsform als gewerblich eingestuften Betriebe). Ebenfalls nicht begünstigt sind alle Lieferungen und der Eigenverbrauch an forstwirtschaftlichen bzw. Sägewerkserzeugnissen, die sogenannten sonstigen Leistungen (entlohnte Dienstleistungen der Betriebe) sowie die sogenannten Hilfsumsätze (Verkäufe gebrauchter Maschinen, Geräte etc.).

Umsätze aus Tierzucht- und Tierhaltungsbetrieben - und dies ist eine strukturpolitische Besonderheit des Gesetzes -, deren Tierbestände (nach §§ 51 und 51a des Bewertungsgesetzes) zur landwirtschaftlichen Nutzung gehören, sind ab 1. Juli 1985 ebenfalls von der Sonderbeihilfe ausgeschlossen, wenn im jeweils vorangegangenen Wirtschaftsjahr mehr als 330 Vieheinheiten (VE) erzeugt oder gehalten wurden. Besteht jedoch der Tierbestand aus mehreren Zweigen (eine steuerrechtliche Unterscheidung von beispielsweise Schweinezucht und Schweinemast ist allerdings nur dann möglich, wenn die selbsterzeugten Ferkel überwiegend verkauft werden), so kann nur für die Zweige keine Beihilfe geltend gemacht werden, die dazu führen, daß die Obergrenze von 330 VE überschritten wird. Dabei sind die weniger flächenabhängigen Zweige der Tierhaltung vor den mehr flächenabhängigen sowie bei gleicher Flächenabhängigkeit die größeren vor den kleineren Tierhaltungszweigen auszuschließen. Für die Umsätze der unterhalb der 330 VE-Grenze noch verbleibenden Zweige der Tierhaltung kann die Beihilfe ebenso in Anspruch genommen werden wie für die Umsätze aller übrigen zum Betrieb gehörenden landwirtschaftlichen Produktionssparten.

Bei einer aus agrarpolitisch-gesamtwirtschaftlicher Sicht vorzunehmenden Bewertung des von der Bundesregierung in der oben umrissenen Form durchgesetzten Einkommensausgleichs bietet sich zugleich auch die Gelegenheit, auf Kritik und Gegenvorschläge einzugehen, die z. T. im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens vorgetragen wurden.

Äußerer Anlaß für die Gewährung einer Sonderbeihilfe für die deutsche Landwirtschaft war der vor allem von Frankreich und der EG-Kommission mit aller Entschiedenheit verlangte zügige Abbau aller positiven Währungsausgleichsbeträge. Wegen der Lage an den Agrarmärkten, der Haushaltssituation der Gemeinschaft und der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen konnte das nicht allein über eine allgemeine Anhebung der Marktordnungspreise (in ECU) bei gleichzeitiger Aufwertung der Grünen Kurse der D-Markt und des holländischen Guldens (Konstanz der Marktordnungspreise in DM) erreicht werden. Andererseits war es gegen den Willen der Bundesregierung aber auch nicht allein über eine Senkung der Marktordnungspreise in der Bundesrepublik (Aufwertung der Grünen Kurse ohne Anhebung der ECU-Preise) durchzusetzen. Aus diesem Grunde ist schließlich die an anderer Stelle ausführlich beschriebene Stufenlösung (Manegold, 1984) mit der Konsequenz einer zum 1. Januar 1985 erfolgenden 5,17 %-igen Senkung des deutschen Garantiepreis- und

Außenschutzniveaus beschlossen worden. Obwohl es sich dabei um den Abbau einer allzu lange aufrecht erhaltenen Begünstigung der deutschen Landwirtschaft handelt*4) - eine Nivellierung des Preisvorteils durch preiswertere Importe und das Entstehen preisbedingter Wettbewerbsnachteile beim Export deutscher Agrarprodukte wurde mit Hilfe des Währungsausgleichs weitgehend verhindert (bezüglich gewisser Einschränkungen dieser Aussage vgl. u. a. Manegold, 1983, S. 382 f.), in verschiedenen Bereichen war sogar eher die Tendenz einer Überkompensierung der Wechselkurseffekte festzustellen -, ist zur Erleichterung der Rückanpassung an das gemeinsame Agrarpreisniveau von verschiedenen Seiten eine befristete Zahlung degressiver Einkommenshilfen an die von dieser Maßnahme unmittelbar Betroffenen befürwortet worden (EG-Kommission, 1983; Koester, 1983, S. 97; Manegold, 1983, S. 385). Dieser Weg ist jedoch so nicht beschritten worden.

Bereits die ursprüngliche, vom Ministerrat Ende März beschlossene Sonderbeihilfe wies gravierende Mängel auf: Da sie über eine allgemeine Anhebung der von der Landwirtschaft zu vereinnahmenden Mehrwertsteuer geleistet werden sollte, war von vornherein zu erwarten, daß die von niedrigeren Garantiepreisen in erster Linie Betroffenen benachteiligt, die von der Änderung der Marktordnungspreise und des Währungsausgleichs nur indirekt oder gar nicht Betroffenen begünstigt würden. Als umsatzbezogene Beihilfe war der Einkommensausgleich außerdem weder produktions- noch wettbewerbsneutral, und es war vorauszusehen, daß die Höhe der an umsatzstarke Betriebe fallenden Subventionen schon allein wegen der bei dieser Gruppe vermuteten höheren Anpassungsfähigkeit kritisiert werden würde. Zu beanstanden war ferner, daß die relevante EWG-Verordnung Nr. 855/84 weder die Laufzeit noch eine Degressivität der Subvention überhaupt erwähnte, obwohl diese beiden Kriterien auch nach Auffassung der Kommission zu den essentiellen Bestimmungen jeder Beihilfenregelung gehören. Es war daher nicht verwunderlich, daß der Einkommensausgleich in der geplanten Form schon zum damaligen Zeitpunkt eindeutig verurteilt wurde. So stellte die Deutsche Bundesbank lapidar fest: „Diese zusätzlichen Subventionen für die Landwirtschaft werden vor allem den Bundeshaushalt voraussichtlich mit Milliardenbeträgen belasten. Unbeschadet der hierfür gegebenen speziellen agrarpolitischen Gründe gilt aber auch für diesen Bereich, daß mit solchen Subventionen der notwendige Strukturwandel, insbesondere die Anpassung der Produktion an die Marktlage, nicht gefördert, sondern eher verzögert wird" (Deutsche Bundesbank, 1984, S. 45). In die gleiche Richtung zielte die in dieser Zeitschrift ebenfalls schon im Mai geäußerte Kritik (Manegold, 1984, S. 151 f.).

Nun geht die inzwischen beschlossene Subvention mit denselben Mängeln über den Rahmen der damals geplanten noch weit hinaus. Statt der zunächst bei einem Beihilfesatz von 3 % für 1985 auf 1,6 Mrd. DM (bis 1988 auf 2,2 Mrd. DM ansteigend, mit diesem Jahr aber noch nicht endend) veranschlagten Steuermindereinnahmen des Bundes und der Länder, wird nun bei einem Beihilfesatz von 5 % mit einem Finanzvolumen von 2,6 Mrd. DM in 1985 (ansteigend auf 2,95 Mrd. DM in 1988, dann bis 1991 auf niedrigerem Niveau weiterlaufend) gerechnet. Zusätzlich ergibt sich für 1984 aufgrund des vorgezogenen Beginns der Zahlungen ein Finanztransfer von 1,6 Mrd. DM, so daß allein bis 1988 einschließlich statt der ursprünglich 7,6 Mrd. DM jetzt 12,6 Mrd. DM eingeplant sind.

Diese innerhalb kürzester Zeit und praktisch ohne Konsultation der EG-Kommission beschlossene enorme Aufstockung des sogenannten Einkommensausgleichs hat mit dem ursprünglichen Anlaß der Hilfe wenig zu tun. Tatsächlich wurde eine sehr weit gefaßte Begründung nachgeschoben, d. h. eine ganz allgemeine Kompensation für die gerade in bezug auf die deutsche Landwirtschaft - keineswegs zufällig - sehr restriktiv gewordenen Agrarmarktpolitik der Gemeinschaft angestrebt. So stellt nach Auffassung des Deutschen Bauernverbandes die von der Bundesregierung gewährte Subvention denn auch nur einen Teilausgleich für die auf 4 Mrd. DM veranschlagten Einkommensverluste dar, die der Verband - zusätzlich zu dem vom Ministerium für 1983/84 im Agrarbericht vorausgeschätzten Einkommensrückgang um ca. 22 % (Agrarbericht 1984, S. 28) - aus folgenden Maßnahmen erwartet (DBV, 1984):

– Senkung der Marktordnungspreise um ca. 1 %;

– Auswirkungen sogenannter flankierender Maßnahmen (Verschärfung der Interventionskriterien, Verlagerung der Zahlungsziele u. a.) von 2 bis 3 %;

– nichterzeugerpreisneutrale Verlagerung von 3 % positiven Währungsausgleichs in den negativen Bereich;

– Abbau des deutschen Währungsausgleichs in Höhe von 5 % zum 1. Januar 1985;

– Änderung des Berechnungsschemas für den Währungsausgleich bei wichtigen Produkten, z. B. Rind- und Schweinefleisch;

– durchschnittliche Senkung der einzelbetrieblichen Referenzmenge im Rahmen der Garantiemengenregelung Milch um 6,7 % (1985/86 um 7,6 %);

– Anhebung der Mitverantwortungsabgabe für das Wirtschaftsjahr 1984/85 um einen Prozentpunkt.

Indem der Verband nun scheinbar folgerichtig zur notwendigen Ergänzung des gewährten „Teilausgleichs" zusätzliche „flankierende Maßnahmen" verlangt, scheint er allerdings einen sicherlich nicht ganz unwesentlichen Punkt zu übersehen. Die oben angegebenen Maßnahmen sind Ausdruck der dringend erforderlichen Umorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik, deren Auswirkungen im Interesse der notwendigen Anpassungen selbstverständlich nicht neutralisiert werden dürfen. Daß die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit für die deutsche Landwirtschaft besonders restriktiv sind, erklärt sich aus dem zeitlichen Zusammenfallen des Abbaus von allzu lange gewährten Sondervergün-

*4) Die Frage nach der relativen Begünstigung oder Benachteiligung der Landwirtschaft eines Mitgliedstaates durch Wechselkursspaltung und Währungsausgleich ist möglicherweise noch immer nicht überzeugend beantwortet. In der Tat kommen die zu diesem Thema vorliegenden Untersuchungen und Stellungnahmen teilweise zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß dies und die daraus in der agrarpolitischen Diskussion entstandene Verwirrung teilweise auf Unterschiede in der Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes (unterschiedliche Produkte, Länder, Perioden; variierende Währungsausgleichsregelungen; Handels- und/oder Einkommenswirkungen; budgetäre oder volkswirtschaftliche Kosten) bzw. auf unterschiedliche Referenzsysteme der einzelnen Autoren zurückzuführen sein dürfte. Es ist aber auch festzustellen, daß nicht wenige Untersuchungen zu ökonomisch unhaltbaren Ergebnissen gekommen sind. Ein bloßer Rückblick auf die Entwicklung der Anteile der Mitgliedstaaten an der Agrarproduktion bzw. am Binnen- oder Außenhandel der Gemeinschaft mit Agrarerzeugnissen (EG-Kommission, 1984) ist zur Evaluierung eventueller Handelswirkungen der Währungsregelungen im Agrarbereich jedenfalls ebenso ineffizient wie der einfache Vergleich realer Preis- und Einkommensentwicklungen (Willer, 1984) zur Feststellung währungsausgleichsbedingter Einkommenseffekte. Da keiner dieser beiden Ansätze über ein geeignetes Referenzsystem verfügt, können sie über rein spekulative Aussagen kaum hinausführen. Hinzu kommt, daß durch die eindimensionale Erklärungsweise, d. h. durch den Versuch, nahezu alle Besonderheiten in der Entwicklung der verwendeten Indikatoren auf den Einfluß eines einzigen Bestimmungsfaktors zurückzuführen, sogar der Aussagewert von bloßen Vermutungen äußerst fragwürdig ist.

stigungen mit dem Ende einer nachgiebigen Agrarmarktpolitik. Allein zur Überbrückung dieser kritischen Situation ist überhaupt eine gewisse Hilfe berechtigt. Im übrigen erscheint die Klage des Bauernverbandes auch in einem anderen Licht, wenn man sie mit der Feststellung konfrontiert, die der natürlich um den Erfolgsnachweis seiner Politik bemühte Landwirtschaftsminister wenige Tage später vor dem Bundestag abgab. Danach werden „die Einkommenswirkungen der Brüsseler Agrarbeschlüsse einschließlich der Milch-Garantiemengenregelung . . . durch den von der Bundesregierung vorgesehenen Ausgleich über die Mehrwertsteuer im Durchschnitt der Landwirtschaft etwa ausgeglichen" (BMELF-Informationen Nr. 26 vom 25. Juni 1984, S. 10). Im weiteren Verlauf seiner Aussage räumte der Minister dann allerdings ein, daß „die Marktfruchtbetriebe mit einem vollen Ausgleich rechnen können, (während) bei den Futterbaubetrieben trotz des Ausgleichs über die Mehrwertsteuer ein Einkommensrückgang um rechnerisch 11 Prozent (verbleibt). In den Veredlungsbetrieben führt der Ausgleich dagegen zu einer Einkommenssteigerung um 35 Prozent, in den Dauerkulturbetrieben um 13 Prozent und in den Gemischtbetrieben um 7 Prozent".

Daß eine derart unausgewogene Verteilung der eigentlich nur für einen Verlustausgleich bereitgestellten Steuermittel aus Gründen schneller Implementierung und vereinfachter Durchführung der Maßnahme überhaupt hingenommen wird, ist bei ökonomischer Betrachtung nicht verständlich. Denn mit dieser Subvention wird weder ein gezielter Einkommensausgleich bewirkt noch eine gesteuerte Anpassungshilfe gegeben; es werden im Gegenteil nur neue, im voraus erkennbare Verzerrungen geschaffen. So setzten die über die Mehrwertsteuer gewährten Preiszuschläge für die Träger privatwirtschaftlicher Produktions- und Investitionsentscheidungen falsche Signale, sie bieten Anreiz für legale und illegale Karussellgeschäfte zur Erlangung zusätzlicher Subventionen, und sie belasten die Unternehmen der aufnehmenden Hand in unzumutbarer Weise mit der, wenn auch nur kurzfristigen, Vorfinanzierung von jährlich 2 bis 2,5 Mrd. DM.

An Warnungen und alternativen Lösungsvorschlägen hat es nicht gefehlt (vgl. auch H r u b e s c h , 1984; M ü l l e r , 1984). Durch zeitlich begrenzte, direkte und degressive Einkommensübertragungen hätten die tatsächlich eingetretenen Verluste besser abgefangen, die Notwendigkeit betrieblicher Anpassungen überzeugender klargemacht und der Strukturwandel in angemessener Weise neu belebt werden können. Diese Chance hat die Regierung nicht genutzt. Die einzigen Anpassungen, die sie bei den Unternehmen ausgelöst hat, werden darauf gerichtet sein, sonst nicht erreichbare Steuervorteile zu realisieren.

2.3 Preisbruchregelung

Aus der für den Abbau des Währungsausgleichs gefundenen Lösung ergab sich zwangsläufig die Frage, wie bei der am Jahreswechsel 1984-85 in Landeswährung eintretenden Senkung der Garantiepreise mit den in der Wirtschaft vorhandenen Lagerbeständen bzw. deren Wertverlusten zu verfahren sei. Da der Preisbruch praktisch in die Mitte des Wirtschaftsjahres gelegt worden war, mußte damit gerechnet werden, daß die Unternehmen zu extrem geringer Lagerhaltung gezwungen sein würden, wenn ihnen keine Vergütung der Verluste gewährt werden würde. Dieses unternehmerische Verhalten hätte für die Landwirtschaft bei entsprechender Kaufzurückhaltung der aufnehmenden Hand Liquiditäts- und Lagerprobleme oder aber für die staatlichen Interventionsstellen physische Überlastung bedeuten können. Um solche Schwierigkeiten im Marktablauf zu vermeiden, war seitens der Bundesregierung schon frühzeitig bei der EG-Kommission eine Preisbruchvergütung beantragt worden. Die ökonomische Berechtigung einer solchen Forderung stand - zumindest zum Zeitpunkt der Ministerratsbeschlüsse im März d. J. - außer Frage. Bereits die zunächst von der Regierung beabsichtigte Vorverlegung des Einkommensausgleichs zugunsten der deutschen Landwirtschaft mußte diese Position aber erheblich schwächen. Die tatsächliche Terminierung der Maßnahme auf den 1. Juli 1984 und die eigenmächtige Aufstokkung der Subvention entzog ihr jedoch fast völlig die Grundlage. Da der durch die Preissenkung bedingte Einnahmerückgang für die Landwirtschaft bereits ausgeglichen war, bevor er überhaupt entstand, brauchte die EG-Kommission im Hinblick auf Ware aus neuer Ernte nur noch geeignete Vorkehrungen zu treffen, um einerseits die deutschen Interventionsstellen vor preisbruchbedingten Zuflüssen zu schützen und andererseits die Wirtschaft zu veranlassen, die Preissenkung auf die Landwirtschaft abzuwälzen*5). Daß bei dieser Vorgehensweise die Binnenmarktpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse bereits vor Jahreswechsel sinken würden, war selbstverständlich, es war auch klar, daß dies nur die von der Landwirtschaft erwartete Überkompensierung der sektoralen Mindereinnahmen (bezogen auf den Effekt der Preissenkung) schmälern würde.

Trotz dieser marktpolitisch eindeutigen und wohl auch vielfach so gesehenen Zusammenhänge (A m b r o s und H e n z e , 1984; D a n k o w s k i , 1984) war die Rechtslage bis weit in den September hinein auf Sicherung des höheren (alten) Garantiepreisniveaus abgestellt. Insbesondere für die im Getreidehandel tätigen Unternehmen ergaben sich dadurch erhebliche Schwierigkeiten. Aufgrund der marktpolitischen und ökonomischen Verhältnisse mußten sie befürchten, daß die Rechtslage bezüglich der Preisgarantie geändert werden würde, bevor sie selbst in der Lage wären, die von der Landwirtschaft übernommenen Getreidemengen weiter zu verkaufen. Trotzdem ließ eine Entscheidung der EG-Kommission bezüglich einer Preisbruchregelung lange auf sich warten, und das wiederholte Insistieren des deutschen Landwirtschaftsministers bei der Kommission trug wegen der Erwartungen, die er damit vor allem in der Landwirtschaft bestärkte, eher noch dazu bei, daß verschiedene Unternehmen im Wettbewerb um größere Marktanteile schließlich doch verleitet wurden, für einen zu hohen Preis ausgesprochen „heiße Ware" einzukaufen. Die Höhe ihrer politikbedingten Verluste konnten die Unternehmen abschätzen, als die Entscheidung der EG-Kommission gegen eine Preisbruchvergütung bekannt wurde.

Tatsächlich hatte die Kommission noch alle „Interessenten" kurzfristig vorgewarnt, daß sie beabsichtige, „im Getreidesektor Maßnahmen zu erlassen, um im Hinblick auf die Änderung des repräsentativen Kurses der D-Mark und des niederländischen Gulden am 1. Januar 1985 unnormal hohe Interventionskäufe zu vermeiden" und daß diese Maßnahmen auf Mengen anwendbar sein könnten, „die vom Tage der Veröffentlichung dieser Mitteilung an der Interventionsstelle angeboten werden" (Abl. EG Nr. L 244 vom 14.9.1984, S. 45). Aufgrund dieser Ankündigung nahm die deutsche Interventionsstelle Getreide nur noch unter Vorbehalt an. Die Marktpreise gaben weiter nach und es kam zu erheblichen Störungen auf dem deutschen Getreidemarkt.

Ihre definitive Entscheidung gab die Kommission am 20. September bekannt (VO (EWG) Nr. 2677/84 vom 20.9.84).

***5) Wegen großer Vorräte aus alter Ernte hat vor allem die Zuckerindustrie hohe Preisbruchverluste (ca. 80 Mill. DM) erlitten.**

Sie betraf „Übergangsmaßnahmen im Hinblick auf die Aufwertung des repräsentativen Kurses der Deutschen Mark am 1. Januar 1985" und war in den Bereichen Getreide, Zukker und Kartoffelstärke anzuwenden. Im einzelnen sah die Verordnung folgende Regelungen vor:

– F u t t e r g e t r e i d e : Festsetzung einer für den Zeitraum 1. August bis 31. Dezember 1984 geltenden Höchstmenge an Weichweizen, Gerste und Roggen, die von den deutschen Interventionsstellen zum höheren alten Interventionspreis angekauft wird, und Anwendung des niedrigeren neuen Interventionspreises auf alle über die Höchstmenge hinaus zur Intervention angebotenen Mengen.

Die Mengenbegrenzung war auf eine in diesem Zeitraum unter Berücksichtigung der hohen Getreideernte bei normalen Preisverhältnissen erwartete Futtergetreideintervention von 2,5 Mill. t ausgerichtet. Da jedoch bis zum 14. September, d. h. bis zur Bekanntgabe der oben erwähnten Mitteilung der Kommission, in diesem Bereich praktisch unbeschränkt interveniert worden war, konnte bei den Interventionsstellen in der verbleibenden Zeit nur noch eine entsprechend verringerte Menge Futtergetreide zum höheren Preis untergebracht werden. Der Ankauf von Backweizen zum Referenzpreis, der ohnehin EG-weit zeitlich (August-Oktober) und mengenmäßig (3 Mill. t) beschränkt war, unterlag dieser Regelung nicht.

– Z u c k e r und Z u c k e r r ü b e n : Sofortige Anwendung des neuen repräsentativen Umrechnungskurses der D-Mark auf alle Interventionskäufe und Abrechnung der Zukkerfabriken mit den Zuckerrübenerzeugern auf der Basis der zum Durchschnittskurs von 2,41751 DM/ECU umgerechneten Mindestpreise.

– K a r t o f f e l s t ä r k e : Abrechnung der Stärkehersteller mit den Kartoffelerzeugern auf der Basis des zum Durchschnittskurs von 2,43063 DM/ECU umgerechneten Mindestbetrages.

Unbeschadet der damit in diesen drei Bereichen vorgezogenen Anwendung der ab 1. Januar 1985 geltenden repräsentativen Umrechnungskurse ist eine Anpassung der deutschen Währungsausgleichsbeträge nicht vorgenommen worden. Sie war zumindest für Zucker von seiten der Niederlande verlangt worden, um deutschen Zuckerexporten zum Zwecke „privater Preisbruchvergütung" zuvorzukommen (D a n k o w s k i , 1984, S. 959).

Wenige Tage nach Bekanntgabe der Kommissionsentscheidung hat die Bundesregierung beim Europäischen Gerichtshof wegen willkürlicher Begrenzung der Intervention eine Anfechtungsklage eingereicht.

2.4 Fortsetzung der Reformbemühungen

Die agrarpolitischen Ereignisse des zurückliegenden Jahres haben - wie bereits gezeigt - erneut verdeutlicht, mit welchen Hindernissen eine Reform der gemeinsamen Agrarpolitik zu rechnen hat. Dabei handelt es sich nicht allein um verständliche Meinungsverschiedenheiten über Einzelheiten der von Fall zu Fall zu ergreifenden Maßnahmen, und selbst die in vielen Fragen gegensätzlichen Interessen der Mitgliedstaaten müssen wohl als Faktum hingenommen werden. Erschreckend ist vielmehr, daß unter Agrarpolitikern noch immer nicht allgemein akzeptiert ist ("agrarianism is by no means dead . . ." P a a r l b e r g , 1978, S. 771), daß fundamentale wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gründe imperativ eine umfassende Neuorientierung der gemeinsamen Agrarpolitik verlangen.

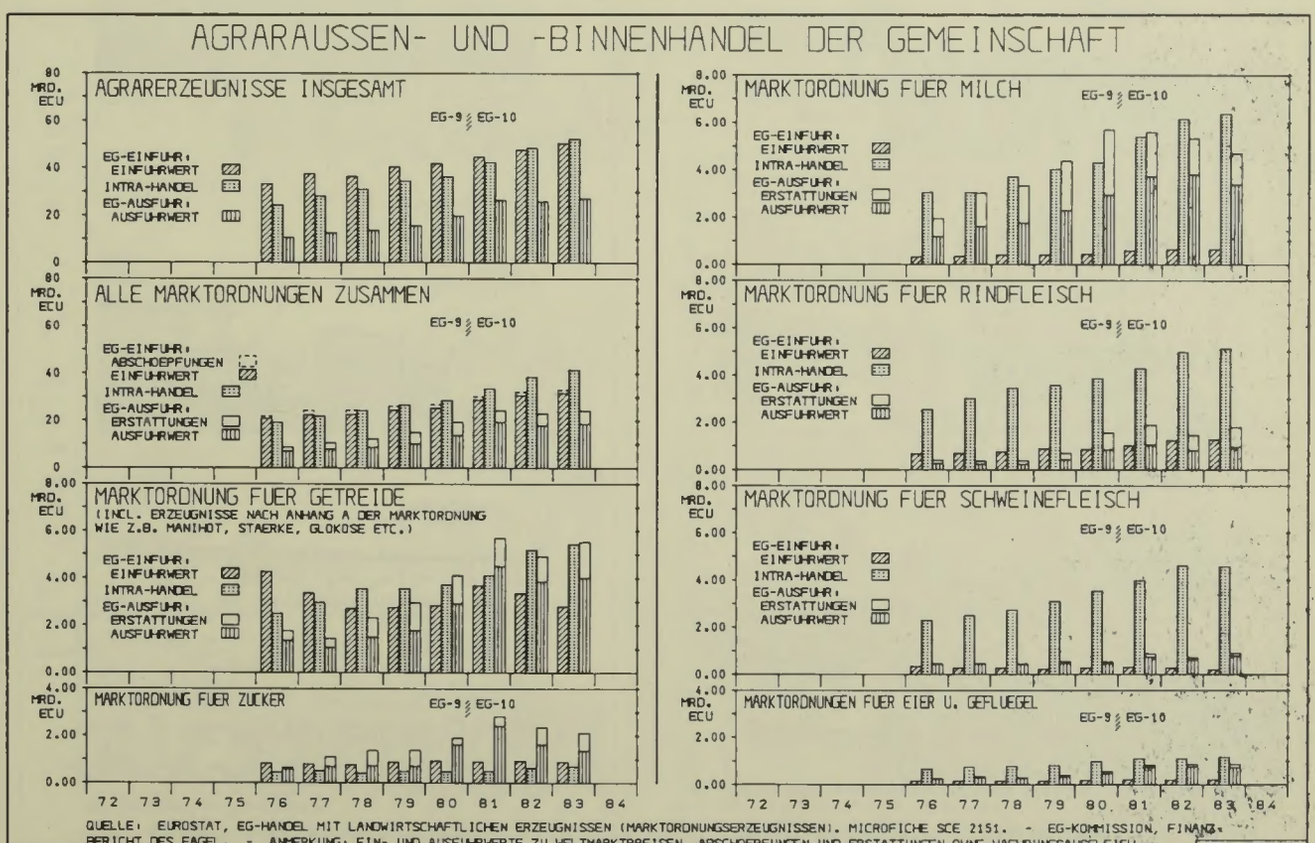

Schaubild 2.3

Warum eine Reform so unausweichlich ist, läßt sich gewiß - wenn auch nur vordergründig und nicht eigentlich zwingend - an den Haushaltsbelastungen der Gemeinschaft aufzeigen. Bei näherer Betrachtung stellen diese gewissermaßen nur einen nicht einmal unverrückbaren Prellbock dar, der die Politiker von Zeit zu Zeit veranlaßt, über Auswege aus einer verfahrenen Lage nachzudenken. Weitaus eindrucksvoller als in der Ausgabenentwicklung zeigt sich der Zwang zu einschneidenden Maßnahmen unmittelbar am Erfolg und Mißerfolg der bisherigen Politik. So besteht einer der größten Erfolge der EG-Agrarpolitik sicherlich darin, die Land- und Ernährungswirtschaft der Mitgliedstaaten in dramatischer Weise verändert zu haben. Es ist weitgehend ihr Verdienst, ein traditionsverhaftetes Handwerk zu einer bedeutenden Exportindustrie entwickelt zu haben. Diese hat allerdings - sieht man von den weltweit begehrten Spezialitäten einmal ab - leider den entscheidenden Fehler, auf den Weltmärkten, auf die sie dank anhaltender Produktivitätssteigerungen in immer stärkerem Maße angewiesen ist, nicht wettbewerbsfähig zu sein. Denn ohne die massive Subventionierung der Agrarexporte (vgl. Schaubild 2.3), die in den letzten Jahren im Durchschnitt aller Marktordnungserzeugnisse 20 - 30 % des Binnenmarktwertes, bei einzelnen Produkten zeitweise sogar weit mehr als 50 % ausmachte und sich dabei insgesamt auf rund 5 Mrd. ECU, etwa ein Drittel des EAGFL-Jahresetats belief, hätte die Gemeinschaft auf verschiedenen Weltagrarmärkten niemals als Anbieter in Erscheinung treten können. Nachteilig war in diesem Zusammenhang außerdem, daß die Exportaktivitäten der Gemeinschaft oft in erster Linie von der Höhe der Interventionsbestände und der Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln bestimmt waren, so daß bisher auch kaum davon gesprochen werden kann, daß die Gemeinschaft eine der Höhe ihrer Weltmarktanteile entsprechende Mitverantwortung für die Pflege und Stabilisierung der Weltagrarmärkte übernommen hätte. Darüber hinaus darf nicht übersehen werden, daß auf den Binnenmärkten der Gemeinschaft der Preiswettbewerb für wichtige Agrarprodukte durch Marktordnungen, Interventionen, Währungsausgleich etc. so stark eingeschränkt oder verzerrt ist, daß heute von einer halbwegs effizienten interregionalen Allokation der EG-Agrarproduktion ebenso wenig gesprochen werden kann wie von

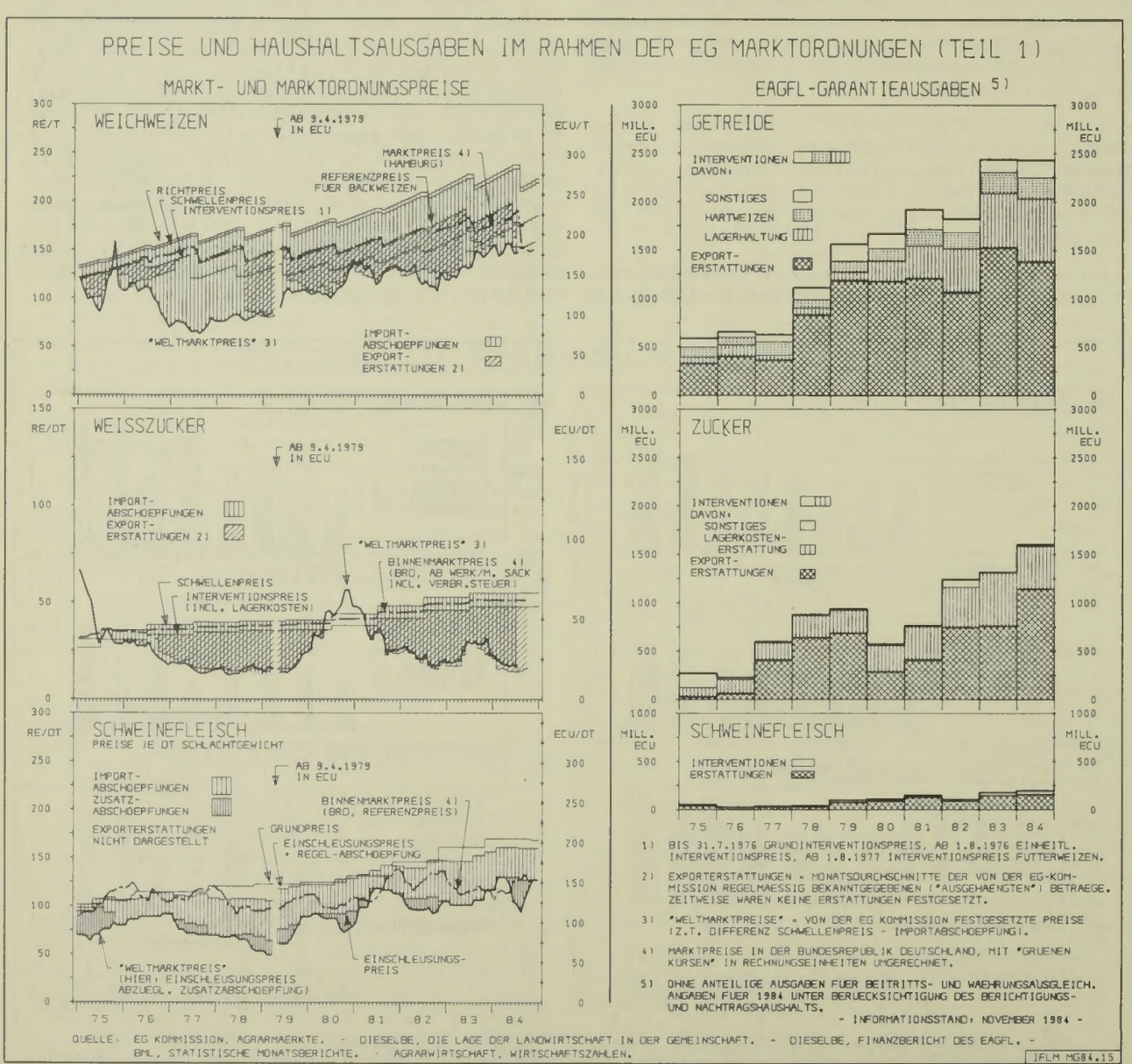

Schaubild 2.4

einer ausreichend dynamischen intersektoralen Strukturanpassung.

Als größter Fehlschlag der EG-Agrarpolitik dürfte andererseits von vielen der Umstand bezeichnet werden, daß es der Gemeinschaft nicht gelungen sei, ihre - im EWG-Vertrag nur vage umschriebenen und deshalb leicht unterschiedlich interpretierbaren - einkommenspolitischen Ziele zu verwirklichen. Tatsächlich haben sich die zu diesem Zweck eingesetzten preispolitischen Instrumente wegen ihrer in erster Linie marktpolitischen Effekte als ungeeignet erwiesen. Darüber hinaus müßte aber inzwischen bei allen Beteiligten auch die Einsicht gewachsen sein, daß eine Verringerung der sogenannten Einkommensdisparität, wenn diese in schon allein methodisch stark angreifbarer Weise als bloße Differenz der durchschnittlichen Brutto-Einkommen aus rein landwirtschaftlicher bzw. nichtlandwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit gemessen wird, eine völlig ungeeignete Zielgröße für einkommenspolitische Maßnahmen ist. Nebeneinkünfte unterschiedlicher Quellen, die Einkommen von Haushaltsmitgliedern und die Vermögenslage der Familie können für ein einkommenspolitisches Engagement des Staates doch nicht unerheblich sein. Auch kann eine gruppenspezifische Einkommenspolitik nicht ohne Rücksicht auf die Einkommenstreuung innerhalb der Gruppe betrieben werden. Es fragt sich sogar grundsätzlich, ob der Staat den einkommenspolitischen Forderungen eines Teils der Gesellschaft überhaupt in einer anderen Weise als durch das Angebot einer jedermann zugänglichen, rein sozialpolitisch motivierten Mindesteinkommensregelung entsprechen sollte, wenn darüber hinaus in bestimmten, wirtschaftlich begründeten Fällen Anpassungshilfen bzw. Kompensationszahlungen (als Ergänzung des marktwirtschaftlichen Anreizsystems) gewährt werden.

Erfolg und Mißerfolg der EG-Agrarpolitik sind also durch wesentliche Einschränkungen relativiert, und es sind dies genau die Punkte, an denen eine Reform der Politik ansetzen muß (vgl. auch B a r b e r o et al., 1984): Weitgehende Trennung von Preis- und Einkommenspolitik - Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft auf den Weltagrarmärkten - Anpassungshilfen als Anreiz für spezielles wirtschaftliches Verhalten - Kompensationen für bestimmte Auflagen bzw. zur Aufrechterhaltung oder Aufnahme bestimmter Tätigkeiten - direkte Einkommenshilfen in Fällen nachgewiesener Bedürftigkeit.

Die Zahl dieser Punkte ließe sich vermehren, ein Negativkatalog „verbotener" Maßnahmen aufstellen, und auch eine die einzelnen Politikbereiche abdeckende Gesamtstrategie entwickeln, falls das für hilfreich angesehen wird. Worauf es aber wirklich ankommt, ist, daß es durch eine Anzahl geeigneter und anerkannter Leitlinien gelingt, den naturgemäß langwierigen Prozeß agrarpolitischer Entscheidungen auch dann auf Reformkurs zu halten, wenn wechselnde Marktlagen oder auch nur eine kurzfristig weniger angespannte Haushaltsituation den Anpassungsdruck vorübergehend etwas lockern. Dabei dürfen solche Leitlinien aber auch nicht zu starr definiert oder angewendet werden. Zumindest ist sicherzustellen, daß sie selbst ständig

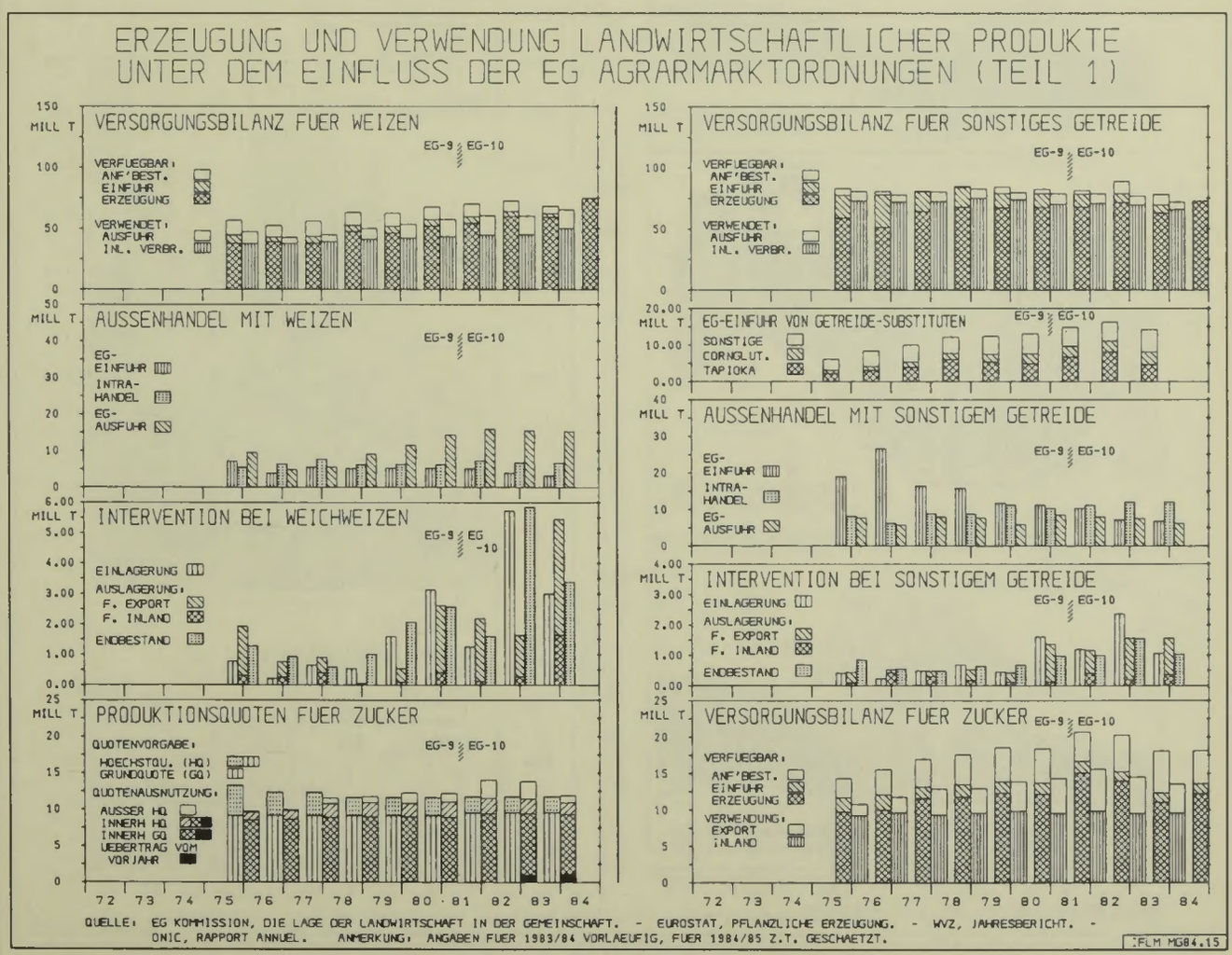

Schaubild 2.5

überprüft und gegebenenfalls unvorhergesehenen Änderungen fundamentaler Faktoren entsprechend angepaßt werden.

Die zuletzt genannte Forderung dürfte beispielsweise für die Ausrichtung der EG-Getreidepolitik aktuelle Bedeutung haben. Hier ergibt sich nämlich bei Anwendung der verschiedenen Leitlinien für die nächsten Preisverhandlungen ein gewisser Widerspruch (S c h m i d t , 1984, S. 7), der rechtzeitig geklärt werden sollte: Einerseits wäre aufgrund der diesjährigen Getreideernte und der bekannten Garantieschwellenregelung im nächsten Jahr mit einer (gegenüber der sonst möglichen durchschnittlichen Preisanpassung) um 5 Prozentpunkte verringerten Anhebung der Getreide-Interventionspreise zu rechnen. Das ergäbe in jedem Fall eine nominale Preissenkung, weil nicht anzunehmen ist, daß die allgemeine Preisempfehlung auf eine über die Inflationsrate hinausreichende durchschnittliche Preisanhebung lauten wird. Andererseits könnte aufgrund der Zielsetzung, das Garantiepreisniveau der Gemeinschaft dem Preisniveau der Hauptkonkurrenten auf den Weltmärkten anzunähern, gefolgert werden, daß zur Zeit überhaupt kein Preisanpassungsbedarf bestünde, weil die Stützpreise der USA und der EG praktisch niveaugleich sind.

Bevor nun der zur Zeit weniger restriktiv erscheinenden zweiten Leitlinie gefolgt wird, sollten einige Überlegungen bezüglich der in den USA und am Weltmarkt zu erwartenden Entwicklungen angestellt und damit die Leitlinie selbst überprüft werden. Dabei müssen verschiedene Faktoren in Betracht gezogen werden: (1) Die seit 1980 anhaltende Aufwertungstendenz des US-Dollar war für die Annäherung der Preisniveaus der entscheidendste Einzelfaktor. Ein Ende bzw. sogar eine begrenzte Umkehr dieser Tendenz wird gegenwärtig wohl für wahrscheinlicher gehalten als deren Fortsetzung. (2) In den USA selbst herrscht der Eindruck vor, daß das eigene Stützungsniveau der Getreidepreise gegenwärtig zu hoch festgesetzt sei, zumal die Preisanhebungen in Erwartung höherer Inflationsraten vorgenommen wurden, als später tatsächlich zu verzeichnen waren, und auch ein deutlicher Produktivitätszuwachs eintrat. (3) In Verbindung mit der Stärke des US-Dollar trug das hohe

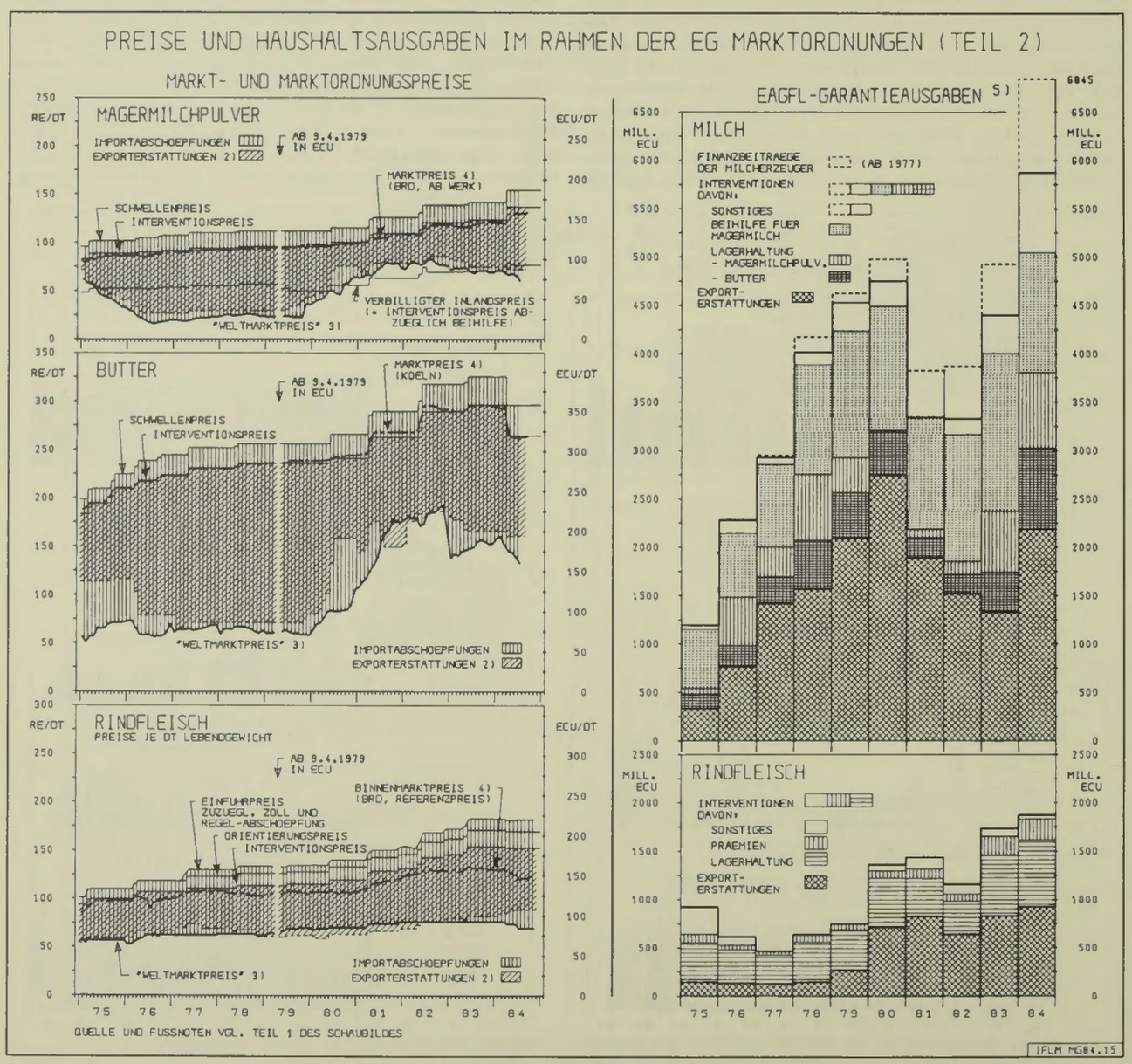

Schaubild 2.6

Niveau der Stützpreise dazu bei, die internationale Wettbewerbsstellung des amerikanischen Getreides zu schwächen, so daß zunächst die Lagerhaltung (non recourse loans; farmer-owned grain reserve), dann die Flächenstillegung (acreage reduction program) verstärkt in Anspruch genommen wurde. (4) Die 1985er Ernte wird die letzte unter das Landwirtschaftsgesetz von 1981 fallende Ernte sein. Von dem im kommenden Jahr zu beschließenden neuen Gesetz wird erwartet, daß die Preissützung eine größere Marktnähe aufweist (L o n g m i r e , 1984, S. 255). Das würde unmittelbar ein niedrigeres Stützungsniveau und möglicherweise auch eine gewisse Rückkoppelung der loan rate an die Entwicklung der Binnenmarktpreise bedeuten. Darüber hinaus dürfte eine Einschränkung der Vorratshaltung und der Flächenstillegung eintreten, so daß der Wettbewerb auf den Weltmärkten deutlich zunehmen und infolgedessen die Weltmarktpreise nachgeben dürften. (5) Schließlich ist seitens der Gemeinschaft auch zu berücksichtigen, daß die Gefahr einer ernsteren Konfrontation zwischen der EG und den USA wegen der von allen Getreideexportländern beanstandeten Praxis der EG-Exporterstattungen noch keineswegs ausgeräumt ist. Es gibt vielmehr Anlaß für die Vermutung, daß die USA in der Frage der Exportsubventionen weniger als in früheren Jahren zu Konzessionen bereit sind. Sie fühlen sich in dieser Haltung bestärkt, weil sie sich trotz komparativer Vorteile in der Getreideproduktion am Weltmarkt eindeutig auf der Verliererseite sehen. So ist beispielsweise in den letzten 10 - 15 Jahren ihr eigener Anteil an den Weltweizenexporten bei zunehmendem Anteil an den Weltvorräten zurückgegangen, der Weltmarktanteil der Gemeinschaft bei praktisch unveränderter Vorratsquote aber erheblich gestiegen (vgl. Übersicht 2.2). An dieser Ent-

Übersicht 2.2: **Anteile der Hauptexportländer an den Weltweizenexporten und -vorräten**
(in %)

Land oder Region	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1983	1983 1)
	Exporte 2)					
USA	40,5	35,9	40,2	44,0	42,7	37,6
Kanada	22,7	21,1	21,3	19,3	19,3	20,2
Australien	12,5	12,5	12,8	13,4	10,6	11,8
EG	4,1	6,8	8,4	10,4	15,6	15,8
Argentinien	5,4	6,3	3,1	5,5	6,4	9,6
übrige	14,8	17,4	12,4	7,3	5,4	5,0
	Vorräte					
USA	45,0	23,5	24,2	30,4	38,0	36,7
Kanada	18,0	21,6	17,8	13,7	10,9	10,8
Australien	1,3	4,1	2,7	3,5	4,5	6,8
EG	10,5	9,1	9,1	9,9	10,2	9,2
Argentinien	1,9	0,6	0,9	1,2	0,8	0,6
übrige	23,3	41,0	45,3	41,4	35,6	36,1

1) Vorläufig. - 2) Ohne EG-Intrahandel; Wirtschaftsjahre (Juli-Juni).

Q u e l l e : USDA: Wheat - Background for 1985 Farm Legislation. - ERS, Agriculture Information Bulletin No. 467. Sept. 1984, S. 11.

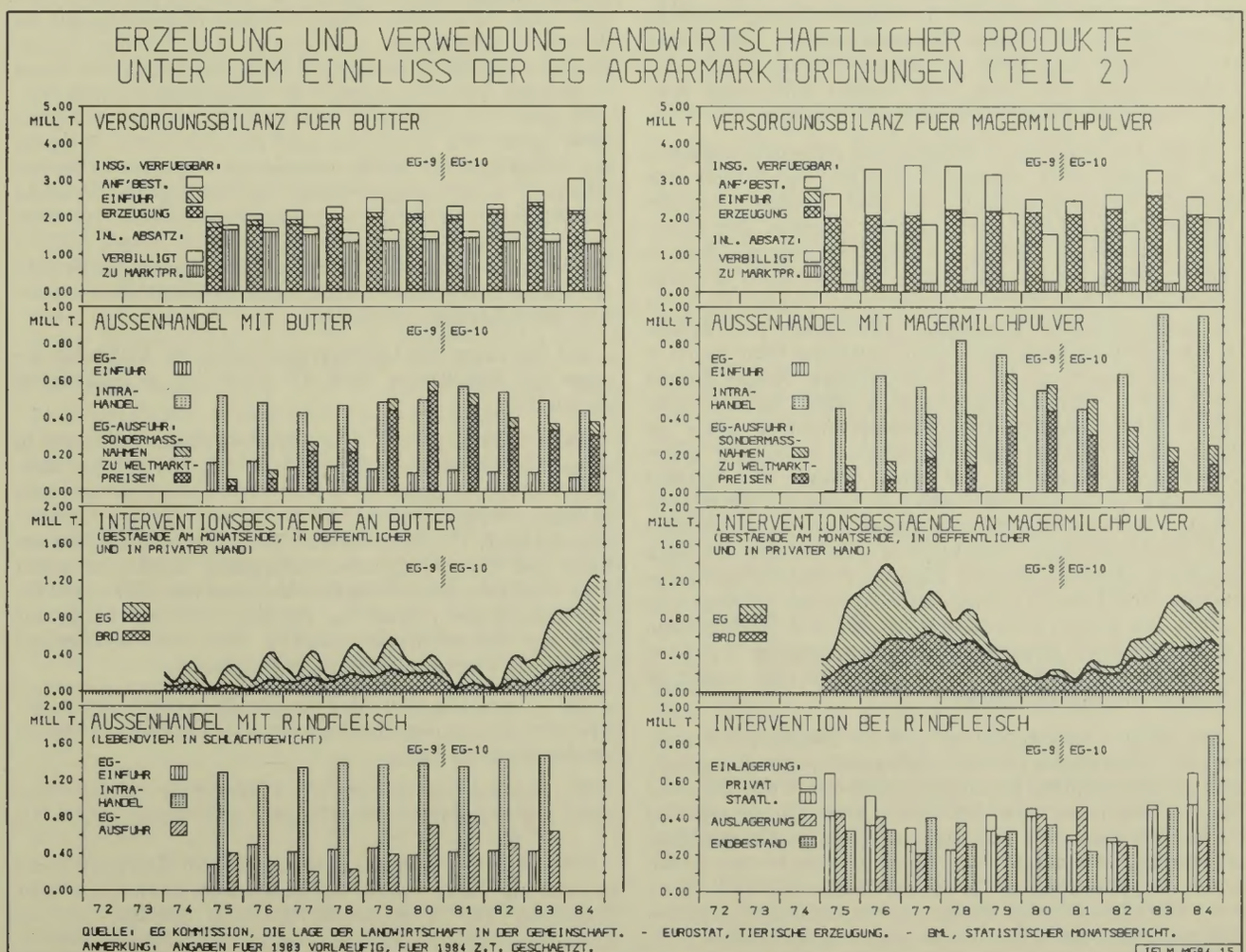

Schaubild 2.7

wicklung dürften zwar eigene Maßnahmen (z. B. Preisstützung, Flächenstillegung, PIK-Programm, Getreideembargo) nicht ganz unbeteiligt gewesen sein, doch ändert das im Zweifel nichts an der Bereitschaft der US-Regierung, der eigenen Landwirtschaft in Zukunft durch gezielte Aktionen den Zugang zum Weltmarkt offenzuhalten. Daraus folgt für die Gemeinschaft, daß damit zu rechnen ist, daß die USA nach dem Muster der Weizenmehllieferungen an Ägypten von 1982/83 versuchen werden, der Gemeinschaft auf einzelnen Märkten durch eigene, mit Exportkrediten (blended credits) stark begünstigte Lieferungen die Schwierigkeiten bewußt zu machen, denen sich die USA und andere Exportländer durch das Verhalten der Gemeinschaft ausgesetzt sehen.

Insgesamt zeigt sich also, daß seitens der Gemeinschaft nicht nur ein vom Binnenmarkt her begründeter Anlaß für eine Senkung der Getreidepreise besteht, sondern - trotz der augenblicklichen Annäherung der Stützungsniveaus der EG und der USA - auch im Hinblick auf den Weltmarkt noch lange kein Grund für nachlassende Reformanstrengungen gegeben ist.

In engem Zusammenhang mit den Schwierigkeiten der preispolitischen Anpassung werden im Getreidebereich noch zwei weitere Probleme auf die Gemeinschaft zukommen: Es ist bereits abzusehen, daß die preispolitischen Entscheidungen, die der Ministerrat bereit ist zu treffen, allein nicht ausreichen werden, um die Produktion mittelfristig auf die kommerzielle Nachfrage auszurichten. Außerdem ist anzunehmen, daß sich die Gemeinschaft in Zukunft an einer Weltvorratshaltung wird beteiligen müssen, wenn sie ihrer Rolle als bedeutender Getreideexporteur gerecht werden will. Dies um so mehr, als sich die USA aus dieser bisher praktisch allein und mehr oder weniger unfreiwillig übernommenen Verantwortung zurückziehen wollen.

Trotz des nicht erst in diesem Jahr erkannten anhaltenden Anstiegs ihrer Getreideproduktion und ihrer veränderten Weltmarktstellung sind diese Probleme von der Gemeinschaft bislang vernachlässigt worden. Die Suche nach praktikablen Lösungen ist bereits dringend, denn es besteht schon wieder die Gefahr, daß bei einer weiteren Verschärfung des Marktungleichgewichts erneut Zuflucht bei administrativen Regelungen (Zuteilung von Anbaurechten, Produktions- oder Vermarktungsquoten; Vorratslager und Exportverträge in bürokratischer Regie) gesucht wird. Dabei lassen die Bedeutung, Vielfalt, Anpassungsfähigkeit und Ubiquität der Getreideproduktion sowie die Breite der Verwendungsmöglichkeiten restriktive starre Verwaltungsvorschriften hier noch weniger durchsetzbar erscheinen als in anderen Bereichen. Wenn die Getreideerzeugung solchen Eingriffen ausgesetzt wird, bleibt überdies kein Zweig der Agrarproduktion von deren Auswirkungen verschont. Mehr als bei allen anderen Produkten kommt es deshalb hier darauf an, marktwirtschaftliche Lösungen zu finden, um durch ökonomische Anreize und Mechanismen (Preise, Prämien; Ausschreibungen für freiwillige Stillegung von Flächen und/oder Vorräten) Angebot und Nachfrage besser in Einklang zu bringen.

Im übrigen konzentrierten sich die Reformanstrengungen der Gemeinschaft im zurückliegenden Jahr hauptsächlich auf zwei andere Produkte: Milch und Wein. Während für den Milchmarkt die Einführung einer Quotenregelung beschlossen und zum Teil unter erheblichen Schwierigkeiten durchgesetzt wurde (vgl. dazu K e r s t e n , 1984, sowie den Marktbericht in diesem Heft), steht eine Einigung über die auf dem Weinmarkt zu treffenden Maßnahmen noch aus. Dabei ist die hier gegebene Situation - selbst ohne die Perspektive einer EG-Erweiterung - nicht minder brisant: Bei langfristig auseinanderlaufenden Produktions- und Verbrauchstrends (die durchschnittlichen Änderungsraten betrugen in den 70er Jahren +0,7 bzw. -1,0 % p. a.) wurde in der Vorbilanz des Weinwirtschaftsjahres 1983/84 (Abl. EG C 6 vom 11.1.1984, S. 2) für den Dreijahreszeitraum 1981/82 - 1983/84 mit einer durchschnittlichen Erzeugung von ca. 160 Mill. hl Wein (darunter 120 Mill. hl Tafelwein), einem Inlandsverbrauch (ohne Intervention) von ca. 135 Mill. hl und einem Nettoexport von rund 5 Mill. hl gerechnet. Auf etwa 20 Mill. hl wurde die jährlich intervenierte (destillierte) Weinmenge veranschlagt. Inzwischen mußte die Schätzung der Interventionsmenge für 1983/84 wegen falscher Produktionsangaben aus Italien von etwa 23 Mill. hl auf 32 Mill. hl revidiert werden, so daß die im Haushaltsvoranschlag für den Weinmarkt mit knapp 600 Mill. ECU eingesetzten Ausgaben auf über 1 Mrd. ECU anwachsen könnten (Bull. EG 6-1984, TZ 2.1.89).

Um der krisenhaften Zuspitzung der Marktlage besser begegnen zu können, war Ende April eine Änderung der Grundverordnung für Wein beschlossen worden, die ab 1. September eine Neubepflanzung von Rebflächen mit Tafelweinreben (bis Ende 1989/90) ganz untersagt und die Interventionsbedingungen in verschiedener Hinsicht verschärft hat (Bull. EG 4-1984, TZ 2.1.94). Weiterreichende Vorschläge für eine Reform der Weinpolitik legte die Kommission dem Ministerrat im September vor (KOM (84) 515 endg. vom 12.9.1984), nachdem sie dem Rat zuvor einen Bericht über Lage und Aussichten des Weinmarktes in der Gemeinschaft übermittelt hatte (KOM (84) 440 endg. vom 14.8.1984). Wegen der auch im Hinblick auf die Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal besonderen Dringlichkeit restriktiver Maßnahmen sind die neuen Vorschläge bereits mehrmals im Ministerrat beraten worden, ohne daß dies jedoch schon zu einer Entscheidung geführt hätte. Wie es scheint, sind die angeregten Änderungen bezüglich einer Rebflächenverringerung (Strafen bei unerlaubter Ausdehnung, Prämien für Rodung und Verzicht auf Wiederanpflanzung) bei einem vorausgeschätzten Budgetaufwand von rund 1 Mrd. ECU in sechs Jahren (1986 - 1991) kaum umstritten. Heftige Meinungsverschiedenheiten lösten dagegen die vorgeschlagenen unmittelbar marktwirksamen Maßnahmen aus wie z. B.

– das Einfrieren des Orientierungspreises für Tafelwein, solange die Destillation 10 % der jährlichen EG-Erzeugung übersteigt;

– die Einführung einer Garantieschwelle für Tafelwein in Höhe von 100 Mill. hl (1984/85 - 1986/87) mit der Maßgabe, (a) eine obligatorische Destillation von Tafelwein auszulösen, sobald feststeht, daß die Erzeugung diese Schwelle überschreitet, (b) diese Aktion so zu steuern, daß der am Ende des Wirtschaftsjahres festgestellte Tafelweinbestand dem normalen Bedarf von fünf Monaten entspricht, und (c) den Ankaufspreis (statt auf die sonst üblichen 65 %) auf 50 % des Orientierungspreises (für Wein von besonders ertragreichen Flächen auf 33 %) zu begrenzen;

– die stufenweise Abschaffung der Zuckerung sowie der Beihilfen für die Verwendung von Traubenmostkonzentrat bei der Weinbereitung;

– die Festsetzung verschärfter Kriterien für die Anerkennung von Qualitätswein bestimmter Anbaugebiete (Q.b.A.).

Die scharfe Ablehnung der geplanten Garantieschwellenregelung durch Italien hat inzwischen insoweit zu einer Änderung der Kommissionsvorschläge geführt, als die Preisdifferenzierung nach Hektarerträgen durch eine proportionale Beteiligung der Mitgliedstaaten an der obligato-

rischen Destillation gemäß den nationalen Anteilen an der Tafelweinproduktion ersetzt ist. Dabei sollen dann die ersten 10 Mill. hl zu 50 % des Orientierungspreises, alle weiteren Mengen zu 40 % angenommen werden. Bezüglich des Zuckerungsverbots ist die Kommission offenbar auf die deutsche Forderung eingegangen, das Verbot nur für Tafelwein, nicht aber auch für Qualitätswein einzuführen (Agra-Europe 41/84 vom 8.10.1984).

2.5 Haushaltsfragen

Der Europäische Rat von Athen, der nicht zuletzt zur Lösung wichtiger Haushaltsfragen hatte beitragen sollen, war am 6. Dezember 1983 gescheitert und als erstes der 27 EG-Gipfeltreffen ohne Schlußkommuniqué (Schlußfolgerungen des Ratsvorsitzes) zu Ende gegangen. Ohne Fortschritte bei der EG-Finanzierung, ohne Lösung des britischen Beitragsproblems und ohne Einigung bei der Begrenzung der Agrarausgaben begann das neue Jahr in der sicheren Erwartung, daß die Ausgaben der Gemeinschaft 1984 durch ihre Einnahmen nicht mehr gedeckt, die gemeinsame Agrarpolitik im vierten Quartal nicht mehr finanzierbar sein würde. Alle Hoffnungen richteten sich daher von Anfang an darauf, daß es den Staats- und Regierungschefs möglich sein müsse, im Europäischen Rat von Brüssel (März) oder Fontainebleau (Juni) wenigstens zu einer vorläufigen Konfliktlösung zu kommen. Zu ihrer Vorbereitung hatte die Kommission den Regierungen neue Vorschläge unterbreitet.

Zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin, d. h. um alle budgetwirksamen Entscheidungen in der EG unter Beachtung des EWG-Vertrages und der Mitwirkung des Parlamentes besser auf die Ziele und Prioritäten der Gemeinschaft abstimmen zu können, regte die Kommission an, formelle Regeln für die Veranschlagung und Einhaltung der Haushaltsansätze aufzustellen. Das heißt, die Staats- und Regierungschefs wurden aufgefordert, sich darauf zu verständigen, daß „die Wachstumsrate der Agrarausgaben (als ein für mehrere Jahre berechneter Durchschnitt) ... unter der in der gleichen Weise berechneten Wachstumsrate der Bemessungsgrundlage für die eigenen Mittel der Gemeinschaft" zu halten sei (KOM (84) 83 endg./3 vom 6.3.1984, Anlage S. 1). Um die Einhaltung dieser Regel zu gewährleisten, bekräftigte die Kommission bei dieser Gelegenheit nochmals ihren Willen, in den kommenden Jahren für alle Produktbereiche mit strukturellen Überschüssen und starkem Ausgabenanstieg eine restriktive Preispolitik zu verfolgen und zusammen mit ihren Agrarpreisvorschlägen jeweils auch eine quantitative Schätzung der Haushaltsauswirkungen vorzulegen. Zusätzlich empfahl die Kommission den Staats- und Regierungschefs die formelle Bestätigung der folgenden Regel: „Neigt der Rat der Landwirtschaftsminister nach Ansicht der Kommission zu einer Überschreitung der von der Kommission in ihrem ursprünglichen Vorschlag veranschlagten Kosten, so muß der endgültige Beschluß an eine Sondertagung des Rates, an der sowohl die Finanz- als auch die Landwirtschaftsminister teilnehmen, verwiesen werden und darf nur im Rahmen dieser Sondersitzung gefaßt werden". Für den Fall, daß die Agrarausgaben trotz dieser Vorkehrungen die durch das Einnahmenwachstum gesetzten Grenzen übersteigen würden, präzisierte die Kommission, daß dies - wenn nicht außergewöhnliche Umstände zu dieser Situation geführt hätten - in den Folgejahren durch geeignete Maßnahmen in den die Ausgabensteigerung verursachenden Bereichen korrigiert werden müsse.

In einer weiteren Initiative (KOM (84) 140 endg. vom 5.3.1984) wandte sich die Kommission mit der dringenden Bitte an den Europäischen Rat, der Gemeinschaft eine ähnlich langfristige Finanzierungssicherheit wiederzugeben, wie sie auf der Grundlage des Beschlusses von 1970 über die eigenen Einnahmen 13 Jahre lang bestanden hatte. Dies könne durch Anhebung des auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage anwendbaren Höchstsatzes von 1 auf 2 % für eine Zeitspanne gewährleistet werden, die zumindest die gesamte Übergangszeit der EG-Erweiterung um Spanien und Portugal umfassen würde. Unter Hinweis auf ihre Vorschläge zur Verbesserung der Haushaltsdisziplin hielt die Kommission ein Mißtrauen seitens einiger Mitgliedstaaten bezüglich einer angeblich zu reichlichen Mittelausstattung für unbegründet und forderte die Mitgliedstaaten im Gegenteil dazu auf, „ihr Vertrauen ebenso in Europa zu setzen, wie sie es im Jahre 1970 getan haben" (ebenda, S. 4).

Aufgrund der Kommissionsvorschläge und der in vorbereitenden Ministerratstagungen erreichten Verhandlungsergebnisse bot der Europäische Rat von Brüssel (19./20. März) gewisse Aussichten, bei der Lösung der strittigen Haushaltsfragen voranzukommen. Die vorgeschlagene Begrenzung der Agrarausgaben war anscheinend im wesentlichen akzeptiert, und bezüglich der künftigen Eigeneinnahmen der Gemeinschaft zeichnete sich ab, daß der auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage anzuwendende Höchstsatz von 1,0 % auf zunächst 1,4 % (ab 1986) bzw. - vorbehaltlich einer späteren Zustimmung der dann zwölf Mitgliedstaaten - auf 1,6 % (ab 1988) angehoben werden könnte. Bezüglich des britischen Beitrages zur EG-Finanzierung konnte allerdings auch der Europäische Rat zu diesem Zeitpunkt nur Teilfragen klären bzw. eine begrenzte Annäherung der Standpunkte erzielen, so daß wegen der Vorbehalte der britischen Regierung auch in den anderen Fragen keine definitive Entscheidung getroffen werden konnte.

Gegenüber der ursprünglichen Forderung, die Finanzlast Großbritanniens bei einem auf rund 2 Mrd. ECU geschätzten Nettobeitrag zur Finanzierung der Gemeinschaft auf ein Viertel dieser Belastung (d. h. auf 500 Mill. ECU) zu verringern, hatte die britische Regierung im Europäischen Rat für 1984 eine Erstattung von 1,0 Mrd. ECU (nach der im Vorjahr für 1983 erreichten Zusage von 0,75 Mrd. ECU) akzeptiert. Gleichzeitig hatte sie aber für 1985 auf Erstattung von 1,25 Mrd. ECU und für die Zeit ab 1986 auf Einführung einer Anpassungsformel mit bestimmten ökonomischen Variablen bestanden. Da im Prinzip alle Regierungen die Anwendung eines solchen Korrekturmechanismus zur Begrenzung der Nettofinanzbelastung eines Mitgliedstaates befürworteten und auch dessen Anwendungsdauer einvernehmlich mit der der oben erwähnten Regelung der MwSt.-bezogenen EG-Einnahmen gleichgesetzt worden war, blieb im Fall des britischen Ausgleichs allein die Höhe der Erstattungen strittig: Großbritannien forderte mindestens 1,25 Mrd. ECU, während die Partner höchstens 1,0 Mrd. ECU zugestehen wollten.

Eine umfassende Einigung konnte erst vom Europäischen Rat in Fontainebleau (25./26. Juni) erreicht werden. Während der Finanzausgleich für 1984 in Höhe von 1,0 Mrd. bestätigt wurde, soll dieser nun ab 1985 jeweils 66 % der Differenz zwischen dem MwSt.-bezogenen Teil des britischen Finanzbeitrages und den finanziellen Rückflüssen im Rahmen der verschiedenen EG-Politiken ausmachen. Aufgrund dieser Regelung und der zu erwartenden Differenz ist für 1985 eine voraussichtliche Entlastung um 1,07 Mrd. ECU errechnet worden. Zu ihrer Finanzierung sollen alle übrigen Länder nach Maßgabe ihres Anteils an den MwSt.-bezogenen Einnahmen der Gemeinschaft beitragen: Im Hinblick auf die Höhe des deutschen Nettofinanz-

beitrages ist der deutsche Anteil allerdings geringfügig (um ein Drittel) verringert worden (nachdem frühere höhere Forderungen von der Bundesregierung wohl mit Rücksicht auf die von den Partnern benötigte Zustimmung zum deutschen Agrarsubventionsprogramm fallengelassen worden waren). Diese Regelung soll solange gelten, wie für die EG-Einnahmen die Höchstgrenze von 1,4 % der MwSt.-Bemessungsgrundlage anwendbar ist. In Abweichung zu der in Brüssel für 1988 fest vorgesehenen Anhebung der Höchstgrenze auf 1,6 % wird diesbezüglich in den neuen Schlußfolgerungen des Ratsvorsitzes nur noch davon gesprochen, daß eine solche Anhebung beschlossen werden könnte. In jedem Fall erfordert diese dann aber nicht nur die Zustimmung aller zwölf Mitgliedstaaten, sondern mit Sicherheit auch eine für die britische Regierung befriedigende neue Einigung über die Fortsetzung des Finanzausgleichs und den dann anzuwendenden Mechanismus. Darüber hinaus ist festzuhalten, daß nach der in Brüssel vorgesehenen undurchsichtigen Kompensationsformel eine Beitragsrückzahlung im Prinzip für alle sogenannten Nettozahler vereinbart war, während in Fontainebleau allein für Großbritannien eine Entlastung beschlossen ist. Da diese außerdem in Form einer Beitragsermäßigung und nicht über eine Rückzahlung gewährt werden soll, dürfte das Europäische Parlament in Zukunft kaum noch eine Möglichkeit haben, die finanzielle Begünstigung in bestimmten Fällen von der Erfüllung gewisser Auflagen abhängig zu machen.

Nachdem die Haushaltsprobleme der Gemeinschaft soweit geregelt waren, konnte die Kommission auch darangehen, die in Anbetracht der völligen Ausschöpfung der EG-eigenen Einnahmen dringend notwendige kurzfristige Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel zu betreiben. In Kenntnis der Beschlüsse des Ministerrats zur Festsetzung der Agrarpreise für 1984/85 und anderer budgetwirksamer Maßnahmen hatte die Kommission im April den Haushaltsfehlbetrag für 1984 auf 2,33 Mrd. ECU geschätzt. Dieser Betrag war also durch Sondereinnahmen zu decken, die der Gemeinschaft aber nur auf der Grundlage eines erst noch zu schaffenden speziellen Rechtsaktes zugewiesen werden konnten. Dazu hatte die Kommission zunächst vorgeschlagen, „daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft die erforderlichen Mittel in Form eines Darlehens zur Verfügung stellen, das zum Marktzins zu verzinsen . . . (und dessen Gesamtbetrag) auf die Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer Anteile an der harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlage der Gemeinschaft aufzuteilen . . . sowie ab 30. Juni 1986 in acht gleichen Monatsraten zurückzuzahlen" sei (KOM (84) 250 endg. vom 17.4.1984).

Da diese im EWG-Vertrag nicht vorgesehene Art der Mittelbeschaffung im Europäischen Parlament und auch bei einigen Mitgliedstaaten auf Widerspruch stieß, mußte die Kommission ihren Antrag ändern. Sie schlug nun vor, den Nachtragshaushalt 1984 über zinslose Vorschüsse der Mitgliedstaaten auf die später erhöhten Eigeneinnahmen der Gemeinschaft zu decken. Aufgrund der Aufwertungstendenz des US-Dollars konnte die Kommission in ihrem neuen Vorschlag auch das Volumen des Nachtragshaushalts auf 2,07 Mrd. ECU verringern. Gleichzeitig setzte sie sich dafür ein, die für 1986 vorgesehene Erhöhung der EG-Eigeneinnahmen bereits ab 1. Oktober 1985 anzuwenden, um den Haushalt 1985 nicht ebenfalls über Vorschüsse ausgleichen zu müssen.

Die Prozedur der Verabschiedung des Nachtragshaushalts dauerte bis in die zweite Oktoberhälfte, als das Europäische Parlament eine inzwischen auf 1,86 Mrd. ECU reduzierte Summe billigte. Von ihr sollten 1,003 Mrd. ECU durch Vorschüsse der Mitgliedstaaten, der Rest durch Umschichtungen innerhalb des gegebenen Finanzrahmens gedeckt werden. Die Finanzierung der EG-Agrarpolitik blieb dadurch gesichert, wenn auch bereits verschiedene Sparmaßnahmen (wie z. B. Kürzung der EG-Vorschüsse an die Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Agrarausgaben von 50 auf 40 % des geschätzten Bedarfs; Änderung der Zahlungstermine beim Saldenausgleich der Erzeugerabgaben für Zucker; Verzicht auf stärkeren Abbau der Interventionsbestände) ergriffen worden waren. Im Laufe der Beratungen über den Nachtragshaushalt 1984 und den Haushalt 1985 waren ferner Meinungsverschiedenheiten deutlich geworden bezüglich gewisser Probleme, die vielfach schon als geregelt angesehen worden waren. So wurden die von der Kommission formulierten Grundsätze zur Haushaltsdisziplin plötzlich von einigen Mitgliedstaaten in Frage gestellt, und das Europäische Parlament sah in ihnen die eigenen Mitwirkungsmöglichkeiten ungenügend berücksichtigt. Bezweifelt wurde ferner, ob es überhaupt rechtlich zulässig sei, den Finanzministern eine Art übergeordnetes Recht zur Einschränkung ausgabenträchtiger Entscheidungen in bestimmten Politikbereichen zu verleihen. Auch das seit dem Europäischen Rat von Stuttgart geltende Junktim zwischen der Erhöhung der Eigeneinnahmen und der Erweiterung der Gemeinschaft scheint im Laufe der Budgetberatungen dahingehend modifiziert worden zu sein, daß ein Vorziehen der neuen Finanzierungsregeln auf den 1. Oktober 1985 möglich ist, wenn der Beitritt Spaniens und Portugals zum 1. Januar 1986 definitiv beschlossen und nicht mehr zu verzögern ist. Andererseits widersetzt sich das Europäische Parlament noch immer der Regelung des britischen Finanzausgleichs, weil in der Gewährung von Beitragsrabatten eine Verletzung des Prinzips gleicher Belastung durch MwSt.-bezogene Abgaben zu sehen sei. Bezüglich der Verwendung der ab 1986 erhöhten Einnahmen gab es im Parlament außerdem Vorschläge, die darauf hinausliefen, durch Mittelbindung die Finanzierbarkeit neuer Aufgaben zu sichern und so eine übermäßige Inanspruchnahme der neuen Mittel durch die Agrarpolitik von vornherein zu verhindern. - Es könnte wohl sein, daß an dieser Detailkritik oder Ablehnung einzelner Regelungen der gesamte Haushalts- und Finanzierungskompromiß dieses Jahres zerbricht. So oder so wird sich der Europäische Rat in Dublin (3./4. Dezember) mit diesen Problemen befassen müssen.

D. Manegold

Literaturverzeichnis

Ambros, W. und A. Henze: Anmerkungen zur Diskussion über eine Preisbruchregelung. - Agra-Europe 41/84 vom 8.10.1984.

Barbero, G. et al.: The Siena Memorandum on the Reform of the Common Agricultural Policy. - Siena, 1984.

Dankowski, K.: Preisbruchregelung abgelehnt. - Zuckerindustrie 109 (1984), S. 954-961.

Deutsche Bundesbank: Die Neuregelung des Agrargrenzausgleichs in der Europäischen Gemeinschaft in währungspolitischer Sicht. - Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 36 (1984), Nr. 5, S. 39-45.

Deutscher Bauernverband (DBV): Stellungnahme zur Mehrwertsteuer-Anhörung. - Agra-Europe 25/84 vom 18. Juni 1984.

EG-Kommission: Bericht über die Modalitäten der Berechnung der Währungsausgleichsbeträge. - KOM (83) 586 endg. vom 6.10.1983.

EG-Kommission: Mitteilung an den Rat über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Währungsregelung für die Landwirtschaft (1984 überarbeiteter Text). - KOM (84) 95 endg. vom 26.4.1984.

Feuerstein, O.: Der umsatzsteuerliche Einkommensausgleich für die Landwirtschaft ab 1. Juli 1984. - AID-Informationen Nr. 18/84 vom 3. August 1984.

Finanzausschuß des Deutschen Bundestages: Bericht des Abgeordneten Dr. Meyer zu Bentrup (zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP sowie dem von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes). - Bundestagsdrucksache 10/1653 vom 22.6.1984.

Hrubesch, P.: Statt Subventionsabbau neue Hilfe für die Landwirtschaft. - DIW Wochenbericht 51 (1984), S. 297-302.

Kersten, L.: Die EG-Milchmarktbeschlüsse zum Wirtschaftsjahr 1984/85 - Überlegungen zur Quotenregelung. - Agrarwirtschaft 33 (1984), S. 153-159.

Koester, U.: Reform der europäischen und deutschen Agrarpolitik. - In: Giersch, H. (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 78-100.

Longmire, J., Perkins, P. und Coyle, W.: Developments in US grain policies. Looking toward the 1985 farm bill. - Quarterly Review of the Rural Economy 6 (1984), S. 250-256.

Manegold, D.: Aspekte gemeinsamer Agrarpolitik 1983. - Agrarwirtschaft 32 (1983), S. 375-389.

Manegold, D.: Abbau des positiven Währungsausgleichs. - Kritische Anmerkungen zum agrimonetären Teil der Beschlüsse des EG-Ministerrats vom 31. März 1984 und einigen nationalen Folgemaßnahmen. - Agrarwirtschaft 33 (1984), S. 143-152.

Müller, R.: Die verfehlte Agrarpolitik der Bundesregierung. - Unsere Kritik und unsere Alternativen. - Agra-Europe 34/84 vom 20. August 1984.

Paarlberg, D.: Agriculture Loses Its Uniqueness. - American Journal of Agricultural Economics 60 (1978), S. 769-776.

Schmidt, E.: European Community Agricultural Policy and Trade: Current Developments and Prospects. - Paper presented at the Conference "World Agricultural Policies and Trade: Implications for Western Canada". Saskatoon, Canada, November 1-2, 1984.

Toepfer International: Die Getreidemarktordnung der EWG 1984/85.-Hamburg 1984.

Willer, H.: Wurde die deutsche Landwirtschaft durch den positiven Währungsausgleich begünstigt? - Berichte über Landwirtschaft 62 (1984), S. 467-474.

3 Die Märkte für Getreide und Kartoffeln

3.1 DER WELTMARKT FÜR GETREIDE

Die Witterung während der Vegetationsperiode 1983/84 hat vielfach zu erheblichen Fehleinschätzungen der Getreideernten geführt. In den USA sind ausreichende Niederschläge gefallen. Nach den trockenheitsbedingten Ertragseinbußen des letzten Jahres können für 1984 Erträge erwartet werden, die dem langjährigen Durchschnitt entsprechen. In Kanada wurde zunächst ebenfalls von einer günstigen Ertragsentwicklung ausgegangen. Die Trockenheit während der Vegetationsperiode in den südlichen Anbauregionen und die frühen Schneefälle in den nördlichen Anbaugebieten haben die Ernteerwartungen kräftig reduziert. In Südamerika wurden reichliche Niederschläge beobachtet, die teilweise die Erntearbeiten behinderten. Auch im Nordosten Brasiliens ist nach jahrelanger Trockenheit wieder ausreichend Regen gefallen. In der Sahelzone reichte der Niederschlag nicht aus, um eine gute Ernte heranreifen zu lassen. Besonders betroffen sind die Dürregebiete Ostafrikas. In Südafrika sind die Sommerregen ausgeblieben, so daß die Maisernte erneut geschädigt wurde. Erst zur Weizenbestellung fielen Niederschläge. Wichtige Anbaugebiete der UdSSR waren von einem milden aber trockenen Frühjahr betroffen. Die Saaten litten unter mangelnder Feuchtigkeit. Die spät einsetzenden Niederschläge verzögerten jedoch die Ernte und beeinträchtigten die Qualität. Südeuropa erhielt überdurchschnittliche Frühjahrsniederschläge, so daß hier sehr gute Ernten heranreifen konnten. Teile Mittel- und Osteuropas waren von hohen Niederschlägen in den Frühjahrs- und Sommermonaten begünstigt, so daß bei relativ kühler Witterung unerwartet gute Erträge anfielen. Die Ernte wurde meist später als normal eingebracht. Die Monsunregen setzten zeitig und mit ausreichender Ergiebigkeit ein, so daß in Südost- und Ostasien erneut eine gute Reisernte angefallen ist. Nach den überdurchschnittlichen Regenfällen des letzten Jahres hat Australien auch dieses Jahr ausreichend Niederschlag erhalten, so daß erneut mit einer guten Ernte gerechnet werden kann.

3.1.1 Deutlicher Anstieg der Weltgetreideerzeugung

Die Weltweizenernte des Jahres 1984 wird nach den bisher verfügbaren Informationen von der FAO und dem IWC auf 509 Mill. t geschätzt (Übersicht 3.1). Sie dürfte damit etwa 10 Mill. t größer ausfallen als im Vorjahr. Die Reihen-

Übersicht 3.1: **Weltgetreideerzeugung** (Mill. t)

Region	ϕ 1961 - 1965	ϕ 1971 - 1975	1981	1982	1983 1)	1984 2)
			Weizen 3)			
Welt insgesamt	254,4	360,7	453,8	486,3	499,8	509,0
darunter						
Westeuropa 4)	44,6	56,7	65,2	73,6	73,6	91,8
Osteuropa	14,8	25,9	26,3	29,4	29,7	32,5
USA	33,0	47,8	76,0	75,2	66,0	70,0
Kanada	14,4	15,2	24,8	26,8	26,6	21,1
Argentinien	7,5	6,9	8,3	15,0	12,3	10,8
Australien	8,2	10,1	16,4	8,9	22,1	17,6
Indien und Pakistan	13,3	31,4	47,8	48,8	54,9	55,5
UdSSR	64,2	88,9	80,0	87,0	82,0	76,0
VR China	22,2	38,6	59,6	68,4	81,4	83,0
			Reis 5)			
Welt insgesamt	253,2	318,8	411,8	423,3	450,1	459,0
darunter						
Indien	52,7	64,6	79,9	69,9	88,9	89,5
VR China	86,0	111,5	147,0	164,5	169,0	170,0
Indonesien	12,4	20,7	32,8	34,1	35,1	36,9
Thailand	11,3	13,9	17,8	16,9	16,6	16,0
Brasilien	6,1	6,9	8,2	9,7	7,8	8,6
USA	3,1	4,6	8,3	7,0	4,5	6,4
			Sonstiges Getreide 6)			
Welt insgesamt	480,2	674,8	788,0	797,6	693,7	788,0
darunter						
Westeuropa 4)	63,3	92,1	98,9	106,1	98,0	112,5
Osteuropa	34,4	47,2	53,5	59,7	56,0	57,0
UdSSR	58,3	83,5	72,0	82,5	101,0	85,0
USA	133,0	179,0	249,3	255,0	138,4	233,0
Kanada	12,8	20,7	26,0	26,7	21,3	22,0
Argentinien	8,4	15,1	21,4	18,9	18,4	18,0

1) Vorläufig. - 2) Schätzung. - 3) Einschl. Durum. - 4) Einschl. Jugoslawien. - 5) Rohreis. - 6) Roggen, Mais, Gerste, Hafer, Menggetreide, Hirse und Sorghum.

Quelle: IWC, FAO, USDA.