

UNIVERSITÄT POTSDAM

WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE DISKUSSIONSBEITRÄGE

Horst-Dieter Westerhoff

DIE ZUKUNFT DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK
ANGESICHTS DER EU-ERWEITERUNG



Diskussionsbeitrag Nr. 49

Potsdam 2002

Diskussionsbeitrag Nr. 49

Horst-Dieter Westerhoff

**Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik
angesichts der EU-Erweiterung**

Potsdam 2002

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik
Prof. Dr. Norbert Eickhof

Prof. Dr. Horst-Dieter Westerhoff
(Johann-Georg-Straße 7, 10709 Berlin)

Postfach 90 03 27
D-14439 Potsdam

Tel.: (0331) 977-3256
Fax: (0331) 977-3401

Gliederung:

	Seite
Vorbemerkungen	3
1. Die Erweiterungsverhandlungen	4
2. Die politische Begründung der Osterweiterung	6
3. Die Voraussetzungen der Erweiterung	8
3.1. Beitrittsvoraussetzungen der EU	8
3.2. Beitrittsvoraussetzungen der MOE	11
3.3. Die „Europaabkommen“	12
4. Die Finanzierung der Erweiterung	14
4.1. der EU-Haushalt	14
4.2. Die Nettozahler-Diskussion	16
4.3. Die „Agenda 2000“	19
5. Die EU-Agrarpolitik	20
5.1. Die Ziele der GAP	20
5.2. Die traditionellen Instrumente der GAP	21
5.2.1. Die laufende Marktstützung	21
5.2.2. Die Begründung dieser Politik	23
5.2.3. Die Reform von 1992	26
5.2.4. Die Reform von 1998 („Agenda 2000“)	27
5.2.5. Die Agrarstrukturpolitik	30
6. Die EU-Agrarpolitik im Kontext der Erweiterung	31
6.1. Die Vorschläge der EU-KOM	31
6.2. Die Forderungen der Beitrittsländer	33
6.3. Die Position der Netto-Empfänger	34
6.4. Die Position der Nettozahler	35
7. Die Zukunft der EU-Agrarpolitik	40
7.1. Der „Midterm Review“	40
7.2. Eine Bewertung der „Fischler Vorschläge“	42
7.2.1. Einzelpunkte des Konzepts	42
7.2.2. Die „Agrarwende“	43
7.2.3. Die finanzielle Entlastung	45
8. Eine Zwischenbilanz	46
8.1. Neue Ziele der Agrarpolitik	46
8.2. Agrarreform und Erweiterung	47
8.3. Deutschland und Frankreich	48
8.4. Agrarpolitik und WTO	50
8.5. Gesamtwirtschaftliche Voraussetzungen	53

Vorbemerkungen

(2) Die Antwort auf die Frage nach der zukünftigen Entwicklung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) beinhaltet eine Prognose über die Entwicklung einer bestimmten Politik, nicht z.B. eines volkswirtschaftlichen Aggregats. Dies ist nach aller Erfahrung schwierig, denn es kann nicht einfach eine Trendverlängerung vorgenommen werden. Politische Festlegungen sind in aller Regel die Voraussetzungen, unter denen ökonomische Prognosen erstellt werden. Genau diese werden hier zum Gegenstand der Prognose gemacht. Politiken unterliegen darüber hinaus einem Wechsel ihrer Ziele und Instrumente. Gleichwohl gibt es verschiedene Ansatzpunkte, eine Aussage über eine zukünftige Politik zu machen:

- Zunächst können normative Aussagen über die zukünftig zu betreibende Politik getroffen werden. Man könnte z.B. die sofortige Aufgabe aller derzeitigen Agrarinstrumente fordern, um dem Ideal einer marktwirtschaftlichen Steuerung auf den Agrarmärkten nahe zu kommen. Dies wird weder aus politischen, noch aus sozialen Gründen funktionieren können. Man wird zwar eine Steuerung des Marktes über Marktpreise erreichen, gleichzeitig andere Zielvorgaben der Agrarpolitik verletzen, die ebenfalls erfüllt werden sollten.¹
- Eine Alternative wäre, nur die Bedingungen anzugeben, von denen man annimmt, dass sie die zukünftige Politik beeinflussen könnten bzw. werden. Dies läuft auf eine Beschreibung der derzeitigen Bedingungen und Voraussetzungen der Politik hinaus und kann deshalb nicht befriedigen.
- Eine andere Alternative zur Abschätzung zukünftiger Politik kann schließlich darin bestehen, ausgehend von den vorgefundenen Bedingungen und Institutionen, deren Änderungen abzuschätzen und so mögliche zukünftige politische Zustände zu beschreiben. Das Augenmerk wird dabei darauf gelenkt, wie im Rahmen des Möglichen die Marktbedingungen in eine bestimmte normativ vorgegebene Richtung gesteuert werden, wobei auf die sich widerstrebenden Ziele und Zielkonflikte geachtet werden muß.

Diese letzte Möglichkeit soll hier in Ansätzen versucht werden. Dazu ist es zunächst notwendig, ausgehend von der Beschreibung der traditionellen GAP, die bisherigen Reformbemühungen darzustellen und sie in einen Zusammenhang mit der angestrebten Erweiterung zu stellen. Dabei zeigt sich, dass im Vordergrund nicht allein agrarwirtschaftliche Überlegungen stehen, sondern vielmehr politische, vor allem finanzpolitische. Dies richtet die Aufmerksamkeit auf die Funktionsweise und Aussagefähigkeit des EU-Haushaltes. Vor dem Hintergrund vielfältiger sich verschärfender Konflikte gilt es die Ziele der Agrarpolitik neu zu definieren und zu prüfen, ob und wie weit schon auf dem Weg zu den Zielen fortgeschritten wurde, und wo u.U. politische Ansatzpunkte und Schwierigkeiten liegen könnten.

(2) Hierzu können im Rahmen eines Hochschulseminars allenfalls erste Ansatzpunkte geliefert werden. Das vorliegende Papier ist hervorgegangen aus Materialien zum Dialogseminar zur Wirtschaftspolitik, das am 6./7. Juni 2002 unter der Leitung von Prof. Dr. Eickhof an der Universität Potsdam abgehalten wurde. Im Vordergrund stehen zunächst die Darstellung und Erläuterung des EU-Erweiterungsprozesses wie auch der Darstellung und Bewertung der Entwicklung und Reform der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP).

Das folgende Papier stützt sich vornehmlich auf öffentlich zugängliches Material.² Die Ausführungen stellen die persönliche Meinung des Verfassers dar.

¹ Die Forderung nach Abschaffung der Agrarpolitik würde z.B. „bedeuten, dass nach internationalen Standards produziert werden muss, und das heißt Großbetriebe: wenn man wegkommen will von den Agrarfabriken, braucht man eine Agrarpolitik. Zitiert nach T. Krägenow, Fischler fordert schnelle EU-Agrarreform, „Financial Times Deutschland.“ 14.1.2002.

² Einige der ausgewiesenen Tabellen wurden direkt aus anderen Publikationen übernommen.

1. Die Erweiterungsverhandlungen

(1) Seit mehr als vier Jahren wird nunmehr über die Osterweiterung der Europäischen Union (EU) verhandelt. Am 30. März 1998 wurde der fünfte Erweiterungsprozeß³ der Europäischen Union offiziell mit allen elf beitrittswilligen Ländern in Brüssel eröffnet.⁴ Ziel dieses Prozesses ist es, diese Länder schrittweise zur Beitrittsfähigkeit zu führen. Einige der Beitrittskandidaten waren in ihrer Entwicklung bereits so weit fortgeschritten, dass mit ihnen konkrete Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden konnten. Daher begannen einen Tag später Verhandlungen mit den sechs Ländern Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei, Estland (MOE-Länder, Luxemburg-Gruppe) sowie Zypern.⁵ Sie wurden zwar gemeinsam begonnen, aber seither getrennt mit jedem einzelnen Land weitergeführt.⁶ Auf Seiten der EU liegt die Verhandlungsführung bei der EU-Kommission (EU-KOM).

Dieses differenzierte Vorgehen⁷ - konkrete Beitrittsverhandlungen einerseits, Herstellung der Beitrittsfähigkeit andererseits - ließ es zu, dass einzelne Kandidaten an den Verhandlungstisch nachrücken konnten, sobald sie die Voraussetzungen dafür erfüllten. Deshalb mußte die EU-KOM in jedem Jahr prüfen, welche Fortschritte die noch nicht in Erweiterungsverhandlungen befindlichen Länder gemacht haben. Seit Februar 2000 werden mit weiteren Kandidaten Verhandlungen geführt. Neu hinzu gekommen sind die Länder Lettland, Litauen, Slowakische Republik, Bulgarien, Rumänien (MOE-Länder, Helsinki-Gruppe) und Malta. Zwi-

³ Nach dem Abbruch der Verhandlungen über den EWG-Beitritt Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens im Januar 1963, für den in erster Linie Präsident de Gaulles Haltung gegenüber Großbritanniens verantwortlich war, dauerte es fast acht Jahre, bis erneute Verhandlungen mit diesen Staaten aufgenommen werden konnten. Die Bevölkerung Norwegens sprach sich in einem Volksentscheid mit knapper Mehrheit gegen den EG-Beitritt aus. Mit Beginn des Jahres 1973 wurde aus der „Sechsergemeinschaft“ eine „Neunergemeinschaft“. Gleichzeitig wurden Freihandelsabkommen mit den EFTA-Ländern Schweden, Österreich, Schweiz und Portugal wirksam. Später wurden entsprechende Abkommen auch mit Island, Norwegen und Finnland abgeschlossen. Grönland - durch seine Zugehörigkeit zu Dänemark seit dem 1. Januar 1973 EG-Mitglied - schied nach dem Referendum vom 23. Februar 1982 aus der Gemeinschaft aus, erhielt aber den Assoziationsstatus der „Überseeischen Länder und Gebiete“. Griechenland wurde nach Beendigung der Militärdiktatur zum Jahresbeginn 1981 Mitglied der Europäischen Gemeinschaft, die nunmehr zehn Mitgliedstaaten umfaßte. Damit begann die „Süd-Erweiterung“ der EG. Seit Beginn des Jahres 1986 sind Spanien und Portugal Vollmitglieder der Europäischen Gemeinschaft. Der EG gehörten nun 12 Staaten an. Die vierte Erweiterung erfolgte zum 1. Januar 1995 und umfaßte die Länder Österreich, Schweden und Finnland.

⁴ Dazu gehören die Länder Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen und Zypern. Nicht dazu gehören die Türkei, deren Beitrittsantrag auf dem Europäischen Rat am 12./13. Dezember 1997 in Luxemburg derart beschieden wurde, dass vor Beitrittsverhandlungen noch weitere Anstrengungen bis zur Beitrittsfähigkeit unternommen werden müßten. Für die Belange der Türkei ist eigens auf dem Luxemburger Gipfel eine „Europakonferenz“ eingerichtet worden, die einmal im Jahr tagen soll. Allerdings hat die Türkei an der ersten Sitzung nicht teilgenommen. Desweiteren wurde von der EU eigens eine Heranführungsstrategie entwickelt. Vgl. Europäischer Rat in Luxemburg, Tagung der Staats- und Regierungschefs am 12. - 13. Dezember 1997, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 12 vom 12. Februar 1998, S. 141 ff. Malta seinerseits hatte zu diesem Zeitpunkt seinen Beitrittsantrag zurückgezogen. Mittlerweile hat die Türkei den Status eines Quasi-Beitrittskandidaten.

⁵ Die Problematik des Beitritts Zyperns unterscheidet sich grundsätzlich von der des Beitritts der MOE-Staaten. Das Problem ist die Teilung der Insel. Die Türkei droht den seit 1974 besetzten Norden der Insel zu annektieren. Gleichzeitig haben es die Nordzyprer abgelehnt, in die Beitrittsverhandlungsdelegation für Zypern einzutreten. Die EU-KOM geht davon aus, dass Zypern im geteilten Zustand nicht Mitglied der EU werden kann.

⁶ Die 10 Mittel- und Osteuropäischen Länder haben zwischen 1994 und 1996 Beitrittsanträge gestellt, Malta und Zypern bereits 1990. Der Europäische Rat 1997 in Luxemburg hat beschlossen, mit Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. In Helsinki hat der Rat auch die Türkei als 13. Beitrittskandidaten anerkannt; mit konkreten Beitrittsverhandlungen kann allerdings erst dann begonnen werden, wenn die Türkei auch die Kopenhagener Kriterien erfüllt. Beitrittsverhandlungen werden mit jedem Land individuell geführt, d.h. sie können auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten abgeschlossen sein. Das Ziel ist die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, d.h. der gesamten EU-Rechtsvorschriften. Ausnahmeregelungen sollen eng begrenzt und zeitlich knapp befristet werden.

⁷ Von Kritikern ist dies als „Zweiklassengesellschaft“ bezeichnet worden. Der gleichzeitige Verhandlungsbeginn mit allen MOE-Staaten, das „Startlinienmodell“, war jedoch auf dem Europäischen Rat in Luxemburg im Dezember 1997 nicht durchsetzbar. Vgl. o.V. Eine Schicksalsfrage für Ost- und Mitteleuropa. „Neue Zürcher Zeitung“ vom 11. Dezember 1997.

schenzeitlich hat sich der Zeitplan geändert. Zwar wurde auf dem Berliner Gipfel von 1999 der EU-Finanzrahmen 2000 bis 2006 abgesteckt. Darin wird angenommen und entsprechend finanziell berücksichtigt, dass 2002 sechs Länder der EU beitreten. Nun wird aber die erste Erweiterung vermutlich erst 2004 erfolgen, dann aber gleich mit zehn Staaten.

Die Europäischen Räte von Göteborg und Laeken⁸ haben festgelegt, die Verhandlungen mit den am besten vorbereiteten Ländern Ende 2002 abzuschließen. Die Substanz der Verhandlungen ist nicht das Gemeinschaftsrecht. Das muß von den Beitrittsländern vollständig übernommen werden. Verhandelt werden Übergangsregelungen, die aus politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen vorgeschlagen werden. Übergangsregelungen sind ein wichtiges Instrument, um Risiken zu begrenzen. Dazu gehören z.B. die Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Erwerb von Grund und Boden, aber auch einige Elemente der GAP.

Die Mehrzahl der 31 Kapitel, die den von den Beitrittsländern zu übernehmenden Rechtsstand der EU – den *acquis communautaire* – betreffen, sind bereits abgehandelt. Dies ist der Tabelle 1 zu entnehmen, die neben der Anzahl der abgeschlossenen verhandelten Dossiers zum Jahresende 2001 auch noch Indikatoren der Annäherung der Wirtschaft der Beitrittsländer an den EU-Standard ausweist⁹. Dazu gehören das pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt in Prozent des EU-Durchschnitts, die Annäherung an die EU-Wirtschaft an Hand von 16 Wirtschaftsindikatoren, und die Einschätzung der EU-KOM, den Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten. Erst seit Beginn dieses Jahres liegen die beiden heiklen Dossiers auf dem Tisch, bei denen es um viel Geld geht: Agrarpolitik und Strukturfonds. Sie machen etwa 80% des EU-Etats von derzeit ca. 95 Mrd. Euro aus.

Tabelle 1: Die Annäherung der Beitrittskandidaten an die EU

	<i>Verhandlungs- stand¹</i> (Anz. Kapitel)	<i>BIP pro Kopf (in % des EU- Durchschnitts)²</i>	<i>Strukturkonvergenz (in % des EU- Durchschnitts)³</i>	<i>Wettbewerbs- fähigkeit (2000)^{4, 5}</i>
Bulgarien	12	24	60,0	Nein
Estland	19	37	66,6	++
Lettland	18	29	65,7	+
Litauen	18	29	61,4	+
Malta	18	53	–	Ja
Polen	18	39	65,1	++
Rumänien	8	27	53,0	Nein
Slowakei	20	48	66,6	+
Slowenien	21	71	72,8	++
Tschechien	21	58	72,2	++
Ungarn	22	52	71,7	++
Zypern	23	82	–	Ja

¹ Gemessen an der Zahl der vorläufig geschlossenen Verhandlungskapitel (26. 10. 01); ² 2000, zu Kaufkraftparitäten (unter Berücksichtigung der lokalen Kaufkraft), ³ 2001, misst Annäherung an EU an 16 Wirtschaftsindikatoren; ⁴ Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck in der EU standzuhalten; ⁵ letztjährige Beurteilung durch die EU-Kommission (++ = in naher Zukunft, + = mittelfristig).

Quelle: Ministerrat, Eurostat, Deutsche Bank, EU-Kommission.

⁸ Zur Bedeutung des Rates von Laeken vgl. *Its*, Anpfiff der EU-Reformdiskussion in Laeken, „Neue Zürcher Zeitung“, 13.12.2001.

⁹ Vgl. auch *F. Foders, D. Piazzolo, R. Schweikert*, Fit für die EU? Indikatoren zum Stand der Wirtschaftsreformen in den Kandidatenländern, „Kieler Diskussionsbeiträge“, Juni 2002.

2. Die politische Begründung der Osterweiterung

(1) Die Reformstaaten des östlichen Mitteleuropa (MOE) wollen eine rasche Integration in die Europäische Union. Das ist einerseits Anerkennung für den wirtschaftlichen und politischen Erfolg der EU. Daran wollen sie teilhaben. Der EU-Beitritt wird als Abschluß und Höhepunkt ihres gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesses angesehen. Es wird auch deshalb auf einen schnellen Beitritt zur EU gedrängt, weil die interne Integration in der Gemeinschaft weiter voranschreitet, wodurch die Hürden eines Beitritts von außen stetig höher werden.¹⁰ Die Integration der MOE-Länder in die Europäische Union fördert schließlich deren wirtschaftliche Entwicklung¹¹ und sie kann auch heute schon als Argument benutzt werden, wenn der Bevölkerung Reformopfer abverlangt werden müssen. Ebenso wichtig wie die faktische Entwicklung ist die Eröffnung einer politischen und wirtschaftlichen Perspektive, nachdem der Optimismus der Anfangsjahre und die Aufbruchstimmung von der nüchternen Realität der Hinterlassenschaft des Sozialismus und den Mühseligkeiten dessen Überwindung abgelöst wurde. Außerdem leistet ein EU-Beitritt einen Beitrag zu ihrer außenpolitischen Sicherheit und stabilisiert die innenpolitische Entwicklung. Die MOE-Staaten wollen sich über die EU voll in die Gemeinschaft westlicher Demokratien integrieren.¹² Sie wollen kein „neutrales Glacis“ sein, wie es seinerzeit offenbar von der ehemaligen Sowjetunion angestrebt worden war.¹³

(2) Andererseits braucht die Europäische Union (EU) wirtschaftlich und politisch stabile Nachbarn an ihren östlichen Grenzen. Politik und Wirtschaft der EU wollen deshalb im eigenen Interesse die Integration der östlichen Staaten Mitteleuropas voran bringen. Die europäische Einigung war von Anfang an nicht auf Westeuropa beschränkt, sondern immer auf ganz Europa angelegt. Die Europäische Union hat gegenüber diesen Ländern in der Vergangenheit zu Recht immer wieder Demokratie und Marktwirtschaft als das überlegene wirtschaftliche und politische System herausgestellt. Diese Staaten haben gleichzeitig ihre Hoffnung auf Westeuropa gesetzt, zumal sie historisch, kulturell und politisch Teil Europas sind.¹⁴ Die EU kann sie heute nicht enttäuschen und sie mit ihren Problemen allein lassen. Sie fordern moralisch-politische und auch wirtschaftliche Hilfe ein.¹⁵ Aber auch ein gesundes Eigeninteresse muß die Europäische Union veranlassen, zu helfen. Denn ein Scheitern des Demokratisierungsprozesses und des wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesses muß zum Aufbau einer Wohlstandsgrenze anstelle des Eisernen Vorhangs führen, zu wachsenden Wanderungsströmen, zunehmender Kriminalität und politischer Radikalisierung.

(3) Die Bevölkerung der heutigen Europäischen Gemeinschaft (EU 15) beträgt 375 Millionen Menschen. Mit den 12 Beitrittskandidaten kommen 106 Millionen hinzu,¹⁶ das ist eine Steigerung um 28%. Darin liegt eine große Chance: Die Nachfrage im europäischen Binnenmarkt erhält erhebliche Impulse. Die bevölkerungs-

¹⁰ Schon der „Amsterdamer Vertrag“ vom Juni 1997 hat die Beitrittschürden weiter erhöht.

¹¹ Auf der Basis der ökonomischen Intergrationstheorie kann festgestellt werden, dass für die Beitrittsländer die Integration prinzipiell wohlfahrtsteigernd ist, wenn der entstehende Integrationsraum groß ist, die Integrationspartner „natürliche“ Handelspartner sind und zwischen ihnen schon vor der Integration intensive Handelsbeziehungen gepflegt wurden (weil dann die handelsschaffenden die handelsablenkenden Integrationseffekte dominieren), signifikante Kostenunterschiede existieren, die Produktions- und Außenhandelsstrukturen ähnlich sind; weil dann der intra-industrielle Handel intensiviert wird, die Beitrittsländer in der Lage sind, komparative Vorteile auszuspielen, die Integration den Wettbewerb durch Abbau von Handelsschranken verschärft.

¹² Die „Neue Zürcher Zeitung“ spricht deshalb über den neuen Erweiterungsprozeß mit den MOE-Staaten, von deren „Rückkehr nach Europa“, o.V. Eine Schicksalsfrage für Mittel- und Osteuropa. „Neue Zürcher Zeitung“, 11.12.1997. An anderer Stelle wird festgestellt: „Zur Osterweiterung gibt es ... langfristig keine Alternative.“ W. Schäfer, Osterweiterung der EU, „Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung“, Nr.5. 1998.

¹³ Die noch von der UdSSR im Zusammenhang mit der Ablösung alter Freundschaftsverträge und der bei Verhandlungen entsprechender neuer Abkommen ins Spiel gebrachten sog. negativer Allianzkláuseln, die sich vordergründig nur auf sicherheitspolitische Bereiche zu beziehen schienen, hinter denen sich aber eine umfassende Strategie einer Glacis-Sicherung in neuer Form der UdSSR verbergen konnte, ist von den MOE-Staaten immer sorgfältig beobachtet worden.

¹⁴ Beobachter sprechen von einer „moralischen Pflicht zur Korrektur von Jalta“. o.V. „Eine Schicksalsfrage für Ost- und Mitteleuropa“, „Neue Zürcher Zeitung“, 11.12.1997. In der Frühzeit der europäischen Einigungsbewegung waren osteuropäische Politiker maßgeblich an der Diskussion um ein einigtes Europa beteiligt.

¹⁵ K. Kinkel, Vorbereitung der Europäischen Union auf die Osterweiterung, "Bulletin der Bundesregierung", vom 3.9.1996, S.737 ff.

¹⁶ Einschließlich der Türkei wären es etwa 170 Millionen.

reichsten Länder sind neben Polen, Rumänien, Ungarn und Tschechien. Die mit geringerer Bevölkerung Malta, Zypern, Lettland, Slowenien.

Die Handelsverflechtungen zwischen der bestehenden EU und den zwölf Beitrittskandidaten haben bereits heute einen beachtlichen Umfang erreicht. Bei der Handelsposition „Maschinen und elektronische Güter“ z.B. exportiert die EU 33% in die Beitrittsländer und erhält 24% von dort. Es folgen auf der Importseite „Textilien“ mit 19% und auf der Exportseite „Maschinen und elektronische Geräte“ mit 14 %. Bei der Position „Holz“ kommen derzeit 4% der EU-Importe aus den Beitrittsländern. Nur ein Beispiel aus dem Blickwinkel der Beitrittsländer: Ungarn z.B. wickelt über 60% seines Außenhandels mit den Staaten der EU ab.¹⁷

(4) Während die politische Zielsetzung der Erweiterung weitgehend akzeptiert wird, war man zunächst nicht überall in der Europäischen Union bereit, die notwendigen Konsequenzen aus der Erweiterung zu ziehen. Vielmehr wurden die wirtschaftlichen Aspekte in den Vordergrund gestellt. Die Beitrittskandidaten waren durchweg zuversichtlich, den Aufholprozeß noch während der Verhandlungsdauer beträchtlich vorantreiben und verbleibende Probleme mit Übergangslösungen abfedern zu können. Gleichzeitig wird ihr Rückstand von den Skeptikern innerhalb der EU als Vorwand für Verzögerungsmanöver benutzt. Die Osterweiterung stößt unter wirtschaftlichen Aspekten im Westen auf geringe Begeisterung. Zwar winkt - bei Einrechnung aller zehn Kandidaten - ein Markt mit über 106 Millionen Einwohnern und erheblichem Wachstumspotential sowie ein Produktionsstandort mit qualifizierten Arbeitnehmern und mit Niedriglöhnen direkt vor der Haustür. Auch hat die EU bereits durch steigenden, mit Überschüssen verbundenem Handel von der Ostöffnung profitiert. Doch die Bedeutung der beiden europäischen „Hälften“ für einander ist stark asymmetrisch: Während die EU für fast alle Kandidaten der wichtigste Handelspartner ist, liegt der prozentuale Anteil der Mittel- und Osteuropäer am EU-Außenhandel im einstelligen Bereich. Zudem sind alle Bewerber vergleichsweise arme Länder mit großem Agrarsektor, so dass ihr Beitritt die Fördermechanismen der EU auch nach den vorgesehenen Reformen auf eine harte Probe stellen wird. Unter diesem Aspekt kommt die Osterweiterung der EU finanziell relativ teuer zu stehen, während ihr wirtschaftlicher Nutzen kurzfristig nicht allzu groß scheint. Der Osten hingegen muß im Zuge der Transformation die meisten strukturellen Anpassungsschritte auch ohne Beitritt leisten, kann aber aus einer Mitgliedschaft erhebliche politische, wie wirtschaftliche Vorteile ziehen.

(5) Der Zusammenbruch der zentralverwalteten Volkswirtschaften des ehemaligen Ostblocks fordert insbesondere die Bundesrepublik Deutschland. Ohne die politischen Umbrüche dort wäre die deutsche Wiedervereinigung nicht möglich gewesen. Andererseits wird die deutsche Wirtschaft von dieser Entwicklung und von einem beschleunigten Wirtschaftswachstum dort mittel- und langfristig besonders profitieren. Mit ihrem breit gefächerten, qualitativ hochwertigen Angebot an Waren und Dienstleistungen wird sie in diesen Ländern gute Absatzchancen haben. Die Handelsverflechtungen sind schon heute sehr eng. Knapp ein Drittel der tschechischen Exporte z.B. gehen nach Deutschland (32%); über ein Drittel der Importe (35%) kommen aus Deutschland. Schließlich ist ein wichtiges politisches Argument, dass Deutschland aus einer Grenzlage in das Zentrum Europas wächst.

3. Voraussetzungen für die Erweiterung

3.1. Beitrittsvoraussetzungen der EU

(1) Die Integration der MOE-Staaten in die EU verlangt von beiden Seiten erhebliche Anstrengungen. Sie verlangt anders als bei allen vorhergehenden Erweiterungen auch auf Seiten der Europäischen Union einschneidende Veränderungen. Auch sie muß ihre Aufnahme-fähigkeit herstellen. Auf drei wichtigen Gebieten muß die Europäische Union reformiert werden:

Die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union müssen dem größeren Kreis von Mitgliedsstaaten angepaßt werden, wenn sie noch politisch handlungs- und entscheidungsfähig bleiben will. Die bisherigen po-

¹⁷ Dies bleibt nicht ohne Kritik, denn es wird festgestellt, dass Deutschland wirtschaftlich an die Stelle der Sowjetunion getreten sei und eine ebenso große Abhängigkeit bestehe.

litischen Strukturen der EU waren bestimmt für die Europäische Gemeinschaft der sechs Gründerstaaten. Heute hat die Europäische Union 15 Mitglieder und ist an der Grenze ihrer Funktions- und Leistungsfähigkeit angekommen. Eine erneute Erweiterung der EU setzt voraus, dass neue Strukturen geschaffen werden. Es stellen sich z.B. folgende Fragen: Kann noch jeder Mitgliedstaat einen Kommissar stellen oder werden dann die Zuständigkeiten atomisiert? Ist ein Europäisches Parlament mit vielleicht 1.000 oder mehr Mitgliedern arbeitsfähig? Wie steht es mit Mehrheits- und Einstimmigkeitsentscheidungen? Allein diese wenigen Fragen zeigen, daß hier Änderungen eintreten müssen.¹⁸ Dies war auch Gegenstand der Regierungskonferenz mit dem Titel "Nachfolgekonzferenz von Maastricht", die Ende März 1996 in Turin ihre Arbeit aufgenommen hat¹⁹ und mit dem Vertrag von Amsterdam zum dritten Schritt der Reform der Römischen Verträge führte.²⁰ Allerdings erfüllte dieser Vertrag nicht die Erwartungen zur Schaffung der Europäischen Union.

Der Europäische Rat 1999 in Köln hat deshalb eine weitere Regierungskonferenz zu diesem Thema beschlossen. Die beabsichtigte Weiterentwicklung der EU gelang insbesondere bei

- der Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten im Rat,
- der Zusammensetzung der EU Kommission und
- in der Frage der Mehrheitsentscheidungen im Rat.

Beim Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 konnten diese Verhandlungen abgeschlossen werden. In Nizza wurde auch erstmals davon gesprochen, dass die entsprechend vorbereiteten Länder bereits 2004 bei den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament dabei sein sollten. Über die einzelnen Entscheidungsschritte der Europäischen Räte auf dem Weg zur Erweiterung informiert die folgende Übersicht.

(2) Das zweite große Problem der EU betrifft die Frage einer zukünftigen Vertiefung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in einer größeren Gemeinschaft. Bisher gab es Integrationsfortschritte grundsätzlich nur, wenn sie von allen Mitgliedstaaten mit vollzogen wurden. In einer europaweiten EU dürfte es vermutlich unmöglich werden, integrationspolitische Fortschritte zu machen, die von vornherein von allen getragen und verkraftet werden können. Hier bringt der Amsterdamer Vertrag nunmehr eine tiefgreifende Änderung. Der Abschnitt V („Engere Zusammenarbeit - Flexibilität“) des Vertrages ist dabei von höchster Wichtigkeit für den Erweiterungsprozeß. Er schreibt die auch heute schon in wenigen Fällen geübte Praxis fest,²¹ dass ein Teil der EU-Mitgliedstaaten sich auf weitere Integrationsfortschritte einigt, die nicht von allen anderen Mitgliedstaaten nachvollzogen werden können. Die Flexibilitätsklausel²² des Vertrages erlaubt Gemeinschaftsländern, die ihre Zusammenarbeit verstärken wollen, eine solche Kooperation, sofern verschiedene Bedingungen erfüllt werden. Die Bedingungen besagen im Wesentlichen, dass eine Mehrheit der Mitgliedstaaten integrationspolitisch vorangehen kann, sofern die engere Zusammenarbeit den Besitzstand der Union nicht gefährdet, die Kooperation sich innerhalb der Institutionen der Union vollzieht und die Teilnahme auch jenen EU-Ländern offensteht, die sich zunächst nicht beteiligen. Die Entscheidung im konkreten Fall obliegt auf Vorschlag bzw. nach Stellungnahme der EU-Kommission dem Ministerrat, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

¹⁸ K. Kinkel, Vorbereitung der Europäischen Union, a.a.O., S.738.

¹⁹ Die Erwartungen, die an der Konferenz gestellt wurden, waren vielfältig. Vgl. dazu u.a. R. Seiters, Welches Europa wollen wir? „FAZ“, 28.4.1995.

²⁰ Die Einheitliche Europäische Akte von 1985 war der Vertrag zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, der Vertrag von Maastricht von 1991 hatte insbesondere die Schaffung der Europäischen Währungsunion zum Ziel. Damals gelang es jedoch nicht, parallel zur Währungsunion auch eine politische Union zu schaffen. Um dies nachzuholen, wurde bereits damals eine weitere Regierungskonferenz verabredet, die nach rund 15-monatigen Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag führte. Zum zweiten sollten in diesen Verhandlungen die EU-Institutionen derart reformiert werden, dass sie auch nach der anstehenden erneuten Erweiterung der EU ihre Handlungsfähigkeit behalten sollte.

²¹ So z.B. für die Sozialpolitik der EU, an der Großbritannien nicht teilnimmt, oder für die Wirtschafts- und Währungsunion, an der nur 12 der 15 Mitgliedstaaten teilnehmen.

²² Andere Begriffe sind: Europa der zwei Geschwindigkeiten, der konzentrischen Kreise, der variablen Geometrie, der selektiven Integration.

Übersicht: Die Europäischen Räte zur EU Erweiterung

Europäischer Rat von Kopenhagen 1993

Bedingungen für Beitrittsverhandlungen

- Demokratische und rechtsstaatliche Ordnung
- Achtung der Menschenrechte
- Funktionsfähige Marktwirtschaft als Voraussetzung für die Teilnahme am Binnenmarkt

Europäischer Rat von Luxemburg 1997

Start der Beitrittsverhandlungen mit:

Estland	Polen
Slowenien	Tschechien
Ungarn	Zypern

Europäischer Rat von Helsinki 1999

Start der Beitrittsverhandlungen mit

Bulgarien	Lettland
Litauen	Rumänien
Slowakei	Malta
(Türkei)	

Europäischer Rat von Köln 1999 und Nizza Dezember 2000

- Stimmengewichtung der Mitgliedsstaaten im Rat,
- Zusammensetzung der EU Kommission und
- Frage der Mehrheitsentscheidungen im Rat

(3) Darüber hinaus müssen aber auch die Gemeinschaftspolitiken den neuen Anforderungen angepaßt werden.²³ Dabei geht es vor allem um die Fragen der Ausrichtung der Finanzen der EU sowie um die Reform der gemeinsamen Struktur- und Agrarpolitik (GAP). Dabei kommt der Agrarpolitik eine hervorgehobene Rolle zu. Zwar sind die landwirtschaftlichen Flächen in vielen EU-Staaten größer als in den MOE-Staaten. Nur Polen hat eine vergleichbar große landwirtschaftlich genutzte Fläche wie Deutschland, wie der Tabelle 2 zu entnehmen ist. Gleichwohl hat die Landwirtschaft dort eine viel größere volkswirtschaftliche Bedeutung als in den derzeitigen Mitgliedstaaten. Vgl. Tabelle 3. Durch einen Beitritt mittel- und osteuropäischer Staaten vergrößert sich die landwirtschaftliche Nutzfläche der EU um die Hälfte. Wichtiger ist eine andere Kennziffer: die Zahl der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen verdoppelt sich. Dabei hat die Landwirtschaft in den Beitrittsländern zwei Grundprobleme: zu viele Beschäftigte, zu geringe Produktivität. Das Ergebnis sind stagnierende oder rückläufige Einkommen in diesem Sektor. Es herrscht verdeckte Arbeitslosigkeit und

²³ Zu diesen Fragen vgl. auch H.-D. Westerhoff, Die deutsch-polnischen Wirtschafts- und Finanzbeziehungen - Bilanz und Perspektive. Wyklad Otwarte, Wydawnictwo Wyzszej Szkoły Bankowej, Posen 1997. W. Schäfer, Osterweiterung der EU, „Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung“, Nr. 5/1998.

es gibt massive Lücken in der Infrastruktur auf dem Lande. Die Menschen haben keine Jobalternativen. Ohne EU droht eine Verlängerung der Stagnation. Mit dem Beitritt zur EU bekommen diejenigen eine Chance, die in der Landwirtschaft bleiben wollen, aber auch diejenigen, die in den Nebenjob wechseln oder die Landwirtschaft verlassen wollen.

Tabelle 2: Der Agrarsektor der EU Staaten

	landw. genutzte Fläche (1000 ha)	landw. Prod. (Mrd. €)	Anteil an den Beschäftigten (%) ¹	Anteil der Landw. am BIP (%)	Agrar- ausgaben der EU (Mrd. €) ²	ad memoriam: Nettoressourcentransfer aus/in EU-Haushalt ³ Mrd. € % des BIP	
Belgien	1 396	6,93	1,9	1,1	1,0	-0,33	-0,13
Dänemark	2 666	8,32	3,7	2,0	1,33	0,17	0,10
Deutschland	17 067	43,82	2,6	0,9	6,52	-9,27	-0,47
Finnland	2 211	3,64	6,2	0,9	0,94	0,22	0,17
Frankreich	29 865	62,28	4,2	2,3	9,23	-1,42	-0,10
Griechenland	3 901	10,66	17,0	6,8	2,75	4,37	3,61
Grossbritannien	15 722	24,03	1,5	0,7	4,20	-3,77	-0,25
Irland	4 418 ⁴	5,81	7,9	2,6	1,73	1,67	1,83
Italien	15 401 ⁴	41,07	5,2	2,4	6,03	0,71	0,06
Luxemburg	135	0,25	2,4	0,6	0,03	-0,07	-0,35
Niederlande	1 976	19,20	3,3	2,2	1,43	-1,74	-0,44
Österreich	3 399	4,96	6,1	1,2	1,11	-0,54	-0,27
Portugal	3 881	5,56	12,5	2,4	0,98	2,11	1,93
Schweden	2 980	4,96	2,9	0,7	0,85	-1,18	-0,50
Spanien	25 425	33,27	6,9	3,7	5,77	5,06	0,86
EU-15	130 433	274,77	4,3	1,7	43,92 ⁵		

¹ Anteil der Beschäftigten in der Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei an der gesamten erwerbstätigen zivilen Bevölkerung; ² inkl. ländliche Entwicklung; ³ Nettoflüsse an den oder aus dem gesamten EU-Haushalt (nach «Brittenrabatt», negativer Wert für Nettozahlen); ⁴ inkl. 1999; ⁵ 31,7 Mio. €, die nicht einem einzelnen Mitgliedstaat zugeordnet werden können. *Quelle:* EU-Kommission, Ministerrat.

Tabelle 3: Der Agrarsektor der EU-Beitritts-Kandidaten ¹

	Agrarland (1999) 1000 ha	Anteil an Gesamtfläche (%)	Anteil an Beschäftigung (2000; %)	Anteil an Brutto-Wert- schöpfung (2000; %)
Bulgarien	5.696	51,3	26,6 ²	14,5
Estland	1.001	22,1	7,4	6,3
Lettland	2.488	38,5	13,5	4,5
Litauen	3.496	53,5	19,6	7,6
Malta	12	38,0	1,9	2,3
Polen	18.222	58,3	18,8	3,3
Rumänien	14.784	62,0	42,8	12,6
Slowakei	2.444	49,8	6,7	4,5
Slowenien	491	24,2	9,9	3,2
Tschechien	4.285	54,3	5,1	3,9
Ungarn	6.186	66,5	6,5	4,8
Zypern	134	14,5	9,2	3,8

¹ Ohne die Türkei, mit der noch nicht verhandelt wird; mit Bulgarien und Rumänien wird zwar verhandelt, doch dürften sie in der ersten, 2004 vorgesehenen Erweiterung nicht dabei sein;

² 1999.

Quelle: EU-KOM

3.2. Beitrittsvoraussetzungen der MOE

(1) Auf dem Kopenhagener Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU im Juni 1993 wurden die Voraussetzungen formuliert, die erfüllt sein müssen, bevor die mittel- und osteuropäischen Staaten der Gemeinschaft beitreten können. Diese sind im einzelnen:

- institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten;
- eine funktionierende Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der EU standzuhalten;
- die Fähigkeit, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen. Dazu gehört auch, sich die Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Nach einer weit verbreiteten Auffassung in Deutschland sind bei diesen Voraussetzungen die größten Fortschritte erzielt worden. „Fast alle Beitrittskandidaten sind diesbezüglich beitriffähig.“²⁴

(2) Die angestrebte Ost-Erweiterung ist aus zwei Gründen besonders schwierig. Erstmals bemühen sich Länder um den Beitritt, die den Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft noch nicht vollständig bewältigt haben. Sie stehen vor der Aufgabe, zunächst politische und wirtschaftliche Strukturen und Institutionen aufzubauen, über die frühere Beitrittskandidaten schon verfügten.

Die EU-Kommission hat deshalb im Jahre 1996 ein Weißbuch zur Vorbereitung der MOE-Länder auf die Integration in den EU-Binnenmarkt vorgelegt. Der darauf beruhende Beschluß des Europäischen Gipfels von Madrid im Dezember 1996 ist gleichbedeutend mit einem Appell an diese Länder, ihre wirtschaftliche Beitrittsfähigkeit herzustellen - die bis zu diesem Zeitpunkt von der EU-KOM keinem der Beitrittskandidaten zugesprochen wurde. Für alle assoziierten MOE-Staaten bringt das Weißbuch eine detaillierte Übersicht über die Funktionsmechanismen des Binnenmarktes. Dazu zählen insbesondere die Regelungen des freien Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs sowie die Bestimmungen der Wettbewerbspolitik. Damit werden die mittel- und osteuropäischen Länder vorab darüber informiert, auf welche komplexe Aufgabe sie sich einlassen. Die Anpassung an den Binnenmarkt wird eine wichtige Voraussetzung für eine spätere Mitgliedschaft in der Union darstellen.

(3) Ein zweites Problem der anstehenden Ost-Erweiterung ist das niedrige Wohlstandsniveau der Beitrittskandidaten, wie der Tabelle 4 zu entnehmen ist. Das Bruttoinlandsprodukt in der derzeitigen EU 15 beläuft sich auf 7,6 Bio. Euro; die 12 Beitrittskandidaten erwirtschaften 823 Mrd. Euro, die Türkei noch mal gut 400 Mrd. Euro. Die derzeit wirtschaftlich (umsatz-) stärksten Länder sind: Polen, Tschechien, Rumänien, Ungarn. Die Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukt (BIP) lagen Ende der 90er Jahre über 5% in Ungarn, Litauen, Polen - im Vergleich zu 2,7% in der EU 15. Spitzenreiter bei der Inflationsrate sind Rumänien und Bulgarien.

Setzt man das BIP pro Kopf in den Beitrittsländern in Relation zur EU 15, nimmt Zypern mit 77% den Spitzenplatz vor Slowenien und Tschechien ein. Noch ungünstiger liegen die statistischen Angaben der Weltbank. Danach kam die Tschechische Republik als Spitzenreiter beim Pro-Kopf-Einkommen 1993 auf gut 40% des Durchschnitts der fünfzehn Unions-Länder - Rumänien als Schlußlicht auf 16%. Polen erreicht derzeit ca. 26%.²⁵ Zwar traten auch bei den zurückliegenden Erweiterungsrunden ärmere Länder der Gemeinschaft bei - so Irland (1973), Griechenland (1981) und Portugal (1986). Doch war deren Abstand zum jeweiligen Gemeinschaftsdurchschnitt geringer. Irland erreichte zum Beitrittstermin ein Pro-Kopf-Einkommen von gut der Hälfte der vormaligen Sechsergemeinschaft. Griechenland und Portugal lagen knapp unterhalb der Hälfte des Durchschnitts der vormaligen Neuner- respektive der Zehnergemeinschaft.²⁶

²⁴ R. Seiters, EU-Osterweiterung „BaB - Wirtschafts- und sozialpolitische Berichte“ Nr. 21/97, 2.12.97, S.1. Allerdings sind neuerdings Zweifel an der Beitrittsfähigkeit Tschechiens aufgetaucht, weil in der dortigen Rechtsprechung nicht die Menschenrechte respektiert werden.

²⁵ Gerechnet in Kaufkraftparitäten. Aus: EU-Weißbuch, Richtschnur für die Kandidaten "iwd" 10.8.1995.

²⁶ Die aktuellste Studie über das regionale Wohlstandsgefälle in der erweiterten EU findet sich bei B. Busch, Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft: Das Regionalgefälle wird größer, IW-Trends, Jg. 29, Nr.2. 2002, S.27ff.

Tabelle 4: Übersicht volkswirtschaftlicher Indikatoren der Beitrittsländer (1998)

Land	Bevölkerung - in Mio -	Bruttoinlandsprodukt				Inflation - % -
		Insges. in Mrd Euro.	Pro Kopf in Euro	Pro Kopf in % des EU- Durch- schnitts	Wachstum - % -	
Bulgarien	8,3	38,2	4.600	23	3,4	22,3
Tschechien	10,3	125,7	12.200	60	-2,3	10,7
Estland	1,4	10,2	7.300	36	4,0	8,2
Ungarn	10,1	99,0	9.800	49	5,1	14,3
Lettland	2,4	13,2	5.500	27	3,6	4,7
Litauen	3,7	22,9	6.200	31	5,1	5,1
Polen	38,7	301,8	7.800	39	5,0	11,8
Rumänien	22,5	123,7	5.500	27	-7,3	59,1
Slowakei	5,4	50,2	9.300	46	4,4	6,7
Slowenien	2,0	27,4	13.700	68	3,9	7,9
Malta	0,4	n.v.	n.v.	n.v.	4,1	2,4
Zypern	0,7	10,3	14.790	77	5,0	2,2
Türkei	63,4	404,7	6.380	32	2,8	84,6
EU 15	374,6	7.603,7	20.194		2,7	1,3

Quelle: BMWi, www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder.....

3.3. Die „Europaabkommen“

(1) Das beste Mittel bei der Umstrukturierung und Entwicklung der mittel- und osteuropäischen Staaten zu helfen ist, ihnen die Möglichkeit zu geben, durch eigene Leistung die Mittel zur Entwicklung ihrer Volkswirtschaften zu erwirtschaften. Dazu dienen vor allem die Assoziierungsabkommen der EU ("Europaabkommen") mit diesen Staaten. Sie sollen diese schrittweise in den EU-Binnenmarkt integrieren und enthalten.²⁷ Eine Option auf einen späteren Beitritt zur EU. Die ersten Abkommen dieser Art wurden bereits im Jahre 1988/1989 geschlossen. Einerseits garantieren diese Abkommen eine konkrete Perspektive gleichberechtigter politischer und wirtschaftlicher Partnerschaft im demokratischen Europa. Sie garantieren aber auch einen Wettbewerbsdruck auf die Wirtschaft dieser Länder, damit sie sich auf die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung einstellen und wettbewerbsfähig werden können.

(2) Diese Abkommen enthalten eine asymmetrische Verpflichtung der Vertragsparteien: Einerseits ist ein gesicherter freier Zugang zu den kaufkräftigen Märkten der EU wichtig für die Entwicklung der östlichen Staaten Mitteleuropas. Die Europäische Gemeinschaft öffnete daher ihre Märkte sofort für die gewerblichen Güter und Dienstleistungen aus den mittel- und osteuropäischen Staaten. Zölle, Quoten und andere mengenmäßige Beschränkungen wurden abgeschafft. Die mittel- und osteuropäischen Staaten können mit dem freien Zugang zu den EU-Märkten ihre Standortvorteile von niedrigen Löhnen, geringerem Arbeitsschutz, unterentwickelter sozialer Sicherung, niedrigeren Umweltstandards und günstigen Wechselkursen nutzen, um in einen Preiswettbewerb mit EG-Unternehmen auf den Weltmärkten und in der EG selbst einzutreten.

(3) Eine Ausnahme für den freien Marktzutritt gab es bis 1998 nur für die sensiblen Güter im Textil- und Stahlbereich, für die eine Marktöffnungsübergangsfrist von fünf Jahren vereinbart wurde. Die Ausnahmeregelungen boten die Möglichkeit, bei Marktstörungen in der Europäischen Gemeinschaft einseitig markt-

²⁷ Kritiker bezeichneten dieses Vorgehen als „bewußte, risikoreiche Hinhaltenaktik“, o.V. Ein Europa offen nach Osten? „Neue Zürcher Zeitung“, 13.12.1997.

schützende Maßnahmen zu ergreifen. Dies sind genau jene Bereiche, in denen viele der beitriftswilligen Länder komperative Vorteile haben und bei denen eine völlige Freigabe des Handels besondere Vorteile bringen würde. Allerdings sind dies auch jene Branchen, bei denen die Europäische Union schwerwiegende Strukturprobleme und daher nur eine beschränkte Konzessionsfähigkeit hat. Darüber hinaus bleibt ein weiterer Baustein des Binnenmarktes bisher unberücksichtigt: Die Freizügigkeit für die Arbeitnehmer der MOE-Staaten innerhalb der EU enthalten diese Abkommen nicht.²⁸

(4) Andererseits verpflichteten sich die assoziierten Staaten, bis zum Jahre 2000 ihre Handelsbeschränkungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft schrittweise abzubauen. Mit diesen vorübergehend schützenden Regelungen sollte genügend Zeit gewonnen werden, die Entwicklung in den assoziierten Staaten voranzubringen, so dass sie für einen Beitritt fähig werden. Bezogen auf den gesamten Handel mit den mittel- und osteuropäischen Staaten erwirtschaftete die Europäischen Union einen deutlichen Handelsbilanzüberschuß. Sogar im Agrarbereich ist die Handelsbilanz der EU positiv.

(5) Die Marktöffnung reicht allerdings allein nicht aus, den Umstrukturierungsprozeß der Wirtschaft der beitriftswilligen Staaten voranzubringen. Deshalb hat die EU-KOM ein umfassendes Programm für die strukturpolitischen Hilfen vorgeschlagen. Sie hat zunächst angeregt, am Anfang des Erweiterungsprozesses zunächst mit jedem künftigen EU-Partner eine Heranführungsstrategie zu vereinbaren: Diese individuelle Strategie ist ein auf jeden Kandidaten zugeschnittener „Fahrplan“, mit welchen Schritten und Zwischenzielen er seine Beitrittsfähigkeit erlangen kann. Darüber hinaus können die Beitrittskandidaten an den EU-Gemeinschaftsprogrammen teilnehmen, sobald sie die dafür notwendigen Vorschriften in ihr nationales Recht umgesetzt haben. Auf diese Art sollen die Kandidaten mit den politischen Entscheidungs- und Arbeitsmethoden der EU vertraut gemacht werden. Gleichem Ziel dient die schrittweise Einbeziehung in die Verwaltungszusammenarbeit, ohne dass den MOE eine Entscheidungsbefugnis eingeräumt wurde.

Für diejenigen Länder, die nicht von Anfang an in den Prozeß der Beitrittsverhandlungen einbezogen waren, hat die EU für den Zeitraum 2000 - 2006 „Vor Beitritts Hilfen“ (ISPA - Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) aus den Strukturfonds von insgesamt etwa 7 Mrd. Euro eingeplant. Dabei ging die Kommission von der sich inzwischen als zu optimistisch erwiesenen Annahme aus, dass die ersten Kandidaten der Gemeinschaft bereits im Jahr 2002 beitreten würden und jene Länder dann für zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten aus den Strukturfonds in Frage kämen. Im Entwurf der Finanzplanung bis Ende 2006 sind gut 35 Mrd. Euro an Strukturförderung für die neuen Mitglieder vorgesehen. Das ISPA-Programm wurde trotzdem nach dem Beginn der Beitrittsverhandlungen und der Erhöhung der Beitrittskandidaten in vollem Umfang aufrechterhalten, so dass die Hilfen für die später beitretenden Staaten intensiviert werden konnten.

Bei der Ausgestaltung des Förderprogrammes hat sich die Kommission weitgehend von den Erfahrungen mit dem sogenannten Kohäsionsfonds leiten lassen, aus dem die Gemeinschaft bisher Umweltschutz- und Infrastrukturprojekte in den wirtschaftlich schwächsten Mitgliedstaaten Spanien, Portugal, Griechenland und Irland unterstützt. Wie bei Finanzierungen aus dem Kohäsionsfonds übernimmt die Gemeinschaft bis zu 85% der Kosten. Die Kofinanzierungssätze sind jedoch je nach Projekttyp und Finanzierungsstruktur gestaffelt. Außerdem wird die Förderung teilweise nicht in Form verlorener Zuschüsse, sondern als Darlehen gewährt. Zudem erhofft sich die EU-KOM vor allem bei den Infrastrukturvorhaben eine Anstoßwirkung, um privates Kapital zu mobilisieren. Die neuen Mitglieder stehen dabei vor gewaltigen Aufgaben:

- Mindestens 100 Mrd. Euro würde es kosten, die Umweltstandards der Beitrittsanwärter auf EU-Niveau zu bringen. Diese Summe deckt die Investitionen ab, um den Anforderungen aus den EU-Bestimmungen zum Wasserschutz, der Abwasseraufbereitung, der Abfallbeseitigung und den Vorschriften zur Luftreinhaltung nachzukommen. Über 20 Jahre gestreckt würden die Ausgaben jährlich rd. 3 % der gesamten Wirtschaftsleistung der zehn Beitrittsanwärter verschlingen. Derzeit liegen die Ausgaben für diesen Zweck im Durchschnitt nicht einmal bei der Hälfte dieses Wertes.
- Für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur rechnet die EU-KOM in den kommenden 15 Jahren mit einem Finanzierungsbedarf von bis zu 90 Mrd. Euro, damit zumindest die wichtigsten West-Ost-Achsen mit dem wachsenden Verkehrsaufkommen fertig werden können. Vorrangig geht es dabei um den Ausbau

²⁸ Vgl. auch D. Lösch, Zum Problem der wirtschaftlichen Integration, der zentraleuropäischen Staaten in das Europäische Haus „Rissener Jahrbuch, Beiträge zu Politik, Wirtschaft und Sicherheit“, Hamburg 1992, S. 211.

von acht Straßen und Eisenbahnverbindungen sowie der Donau als Teile des künftigen „Transeuropäischen Netzes“.

(6) Für weitergehende Aufgaben, z.B. zur Angleichung der Rechtsstrukturen,²⁹ für Sprachunterricht, zur Unterrichtung von Managern usw. werden Gelder von der EU zur Verfügung gestellt. Auch waren Zahlungsbilanzkredite und ähnliche Hilfen nötig. Die EU fördert die Reformpolitik mit finanziellen Hilfen im Rahmen des PHARE-Programms durch Beratungs- und Investitionsmaßnahmen. Unter anderem wird dazu beigetragen, Geschäftsbanken aufzubauen, die Landwirtschaft zu privatisieren, oder frischgewählte Volksvertreter auf die parlamentarische Praxis vorzubereiten. Für alle Hilfen zugunsten der assoziierten MOE-Staaten standen zwischen 1995 und 1999 Mittel in Höhe von 6,7 Mrd. Euro bereit. Für den Zeitraum 2000 - 2006 werden für diese Zwecke jährlich ca. 1,5 Mrd. Euro bereitgestellt. Eine wichtige Rolle im Rahmen dieser Unterstützung spielt das neu geschaffene Amt für den Informationsaustausch über technische Hilfen. Schwerpunkt dieses Programms ist der Aufbau der erforderlichen institutionellen und administrativen Kapazitäten („Institution building“) und der Anpassung der Unternehmen an die Gemeinschaftsnormen. Weitere 500 Mio. Euro sind für das Sonderprogramm vorgesehen, aus dem die Umstrukturierung der Landwirtschaft und der Lebensmittelindustrie sowie der Aufbau einer effizienten Agrarverwaltung, Lebensmittel- und Veterinärüberwachung gefördert werden soll.

Der jeweilige Stand der Anpassungsprozesse in den Beitrittsstaaten wird von der Europäischen Kommission überprüft und in den „Fortschrittsberichten“ festgehalten. Bereits in dieser Phase der „Annäherung“ hilft die EU den Kandidaten auch finanziell. Im Rahmen der Heranführungshilfen sind insgesamt 22 Mrd. Euro vorgesehen. Mit diesen Mitteln werden Investitionen insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, Verkehr und Umwelt, Landwirtschaft, Verwaltung finanziert.

(7) Mit den Hilfen für die Beitrittsländer ist es aber alleine nicht getan. Denn mit der Umstrukturierung der Volkswirtschaften erwachsen der EU dort neue Handelspartner und Konkurrenten. Dabei wird das Kostenargument auf absehbare Zeit im Wettbewerb mit diesen Staaten eine wichtige Rolle spielen. Aus diesen Abkommen folgt somit, daß die EU einerseits Hilfe zur Umstrukturierung der dortigen Volkswirtschaften leisten muß, dass sich die EU andererseits diesen veränderten Bedingungen stellen und durch entsprechende wirtschaftliche Strukturanpassungen reagieren muß.³⁰

4. Die Finanzierung der Erweiterung

4.1. Der EU-Haushalt

(1) Jeder Staat bzw. jede gemeinschaftlich handelnde Organisation benötigt Finanzen, die geordnet in einem Haushaltsplan dargestellt werden. Ein Haushalt ist zentrales Element jeder Staatlichkeit. Aufgeführt werden darin die Einnahmen- und Ausgaben sowie die Art der Finanzierung der Ausgabenmittel.³¹

²⁹ Nach polnischen Angaben waren 1996 bereits 30% der ca. 10.000 EU-Rechtsakte in die nationale Gesetzgebung übernommen worden. O.V. Deutsch-polnische Verflechtung wird enger, „FAZ“, 2.9.1996.

³⁰ Eine detaillierte Auflistung aller mit der Erweiterung einhergehenden wirtschaftlichen Rückwirkungen auf die deutsche Wirtschaft enthält die große Anfrage der CDU/CSU-Opposition im Deutschen Bundestages. BT-Drucksache 14/8316, 19.2.2002.

³¹ Wer über das Geld verfügt, besitzt die politische Macht. Daher kommt dem Haushaltsrecht der EU eine zentrale politische Bedeutung zu. Der jeweilige Stand des Haushaltsverfahrens ist Ausdruck des Standes des Ringens der EU-Institutionen um die politische Vorherrschaft. Die EU-KOM fertigt derzeit den Vorentwurf des Haushalts und ist für dessen Durchführung verantwortlich. Die eigentliche Entscheidung liegt beim Rat und dem Europäischen Parlament. Sie sind die „Haushaltsbehörde“. Das Europäische Parlament hat seit 1975 mehr und mehr Kompetenzen in diesem Bereich gewonnen. Die wichtigsten sind: die Autonomie über den eigenen Teilhaushalt, das Recht, Änderungen auf der Ausgabenseite vorzunehmen, das Recht, den Haushalt global abzulehnen, die Entlastung der EU-KOM bezüglich der Haushaltsführung. Wichtig ist auch die Unterscheidung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben. Die obligatorischen Ausgaben ergeben sich zwingend aus den Verträgen. Hier entscheidet der Rat, wenn aber Änderungswünsche des Parlaments nicht zur Erhöhung der gesamten Haushaltsausgaben führen, kann der Rat nur mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Bei den nichtobligatorischen Ausgaben kann das Europäische

(2) Ein Haushalt setzt eine einheitliche Währung voraus, um die Vergleichbarkeit der Ein- und Ausgabenpositionen zu gewährleisten. Da diese bisher in der EU nicht vorhanden war, benutzte man zunächst als Ersatz ein Wertmaß, das Europäische Rechnungseinheit (ERE) genannt wurde und den IWF-Paritäten bzw. dem US-Dollar gleich war. In den 70er Jahren gab es eine Vielzahl von unterschiedlichen Rechnungseinheiten, die die Aufstellung des Haushalts erschwerten. Erst mit der Einführung des Europäischen Währungssystems am 13. März 1979 wurde eine einheitliche europäische Quasi-Währung - die Europäische Währungseinheit (ECU) - eingeführt. Sie war eine Korbwährung, wobei in diesem Korb die einzelnen Währungen der Mitgliedstaaten gemäß ihrem jeweiligen Gewicht berücksichtigt wurden. Seither wurden die Ein- und Ausgabenpositionen im EU-Haushalt in ECU dargestellt. Seit der Einführung des Euro am 1.1.1999 wird der Haushalt in der Gemeinschaftswährung ausgewiesen.³²

(3) Die EU hat keine eigene Steuerhoheit, d.h. sie kann ihren Haushalt nicht durch die Festsetzung der Art und Höhe von Steuern finanzieren. Auch darf sie sich nicht verschulden. Vielmehr verfügt sie über sog. „Eigenmittel“. Das sind Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EU. Zunächst ergeben sich zwei Eigenmittelquellen aus der Logik des gemeinsamen Marktes. Die EU verfügt über die Außenhandelskompetenz der Gemeinschaft. Folglich kann sie nach außen einen gemeinsamen Zolltarif festlegen. Diese Zoll-Einnahmen fließen daher dem EU-Haushalt zu, genau wie die Agrarabschöpfungen. Dies sind Belastungen von Einfuhren solcher landwirtschaftlicher Erzeugnisse in die EU, die einer gemeinsamen Marktordnung unterliegen und deren Importpreise unter den in der EU geltenden Preisen liegen. Eine dritte Quelle der Eigenmittel ist ein bestimmter Prozentsatz einer einheitlichen Bemessungsgrundlage der Mehrwertsteuer.³³ Seit 1988 gibt es eine vierte Eigenmittelquelle. Es ist ein vereinbarter Prozentsatz am Bruttosozialprodukt (BSP) der Mitgliedstaaten, der der EU zufließt. Insgesamt belaufen sich die EU-Einnahmen nach dem Beschluß der Staats- und Regierungschefs von Edingburgh im Jahre 1992 bis Ende 1999 auf maximal 1,27% des Gemeinschafts-BSP. Dies ist die Obergrenze der der EU zufließenden Eigenmittel aus den Mitgliedstaaten. Darüber hinaus gibt es weitere Einnahmen der EU, die größenordnungsmäßig aber nicht ins Gewicht fallen.³⁴

(4) Der EU-Haushalt ist in seinem Schwerpunkt ein „Investitionshaushalt“, d.h. die Ausgaben für die strukturelle Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der Gemeinschaft bzw. für den Ausbau der Infrastruktur der Mitgliedstaaten und der EU stehen im Vordergrund.³⁵ Andererseits fehlen Ausgaben für soziale Zwecke weitgehend, denn für diesen Bereich hat die EU nur eine marginale Kompetenz. Aus dem gleichen Grund fehlen Ausgaben für Verteidigung. Zu berücksichtigen ist, dass in nationalen Haushalten diese beiden Bereiche und der Block Zinszahlungen, der hier wegen der fehlenden Verschuldungsmöglichkeit fehlt, häufig die größten Haushaltsposten sind. Berücksichtigt man weiter, dass auch Ausgaben für Bildung sowie Innere Sicherheit weitgehend fehlen und dass die EU-Finzen nicht voll erfaßt sind,³⁶ dann ist der EU-Haushalt mit etwa 1,5% des EU-Bruttosozialprodukts der Mitgliedstaaten nicht so gering, wie er häufig dargestellt wird.³⁷

(5) Der Haushalt der EU befindet sich in einer permanenten Reform, wobei vor allem auf der Ausgabenseite häufig Änderungen mit dem Ziel der Haushaltsdisziplin vorgenommen werden.³⁸ Eine entscheidende Spar-

Parlament bis zu einem bestimmten Höchstsatz Änderungen vornehmen. Darüber hinausgehende Ausgaben kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit ablehnen.

³² Sowohl die Vorschläge zur Agenda 2000 wie auch zum EU-Haushalt 1999 wurden bereits in Euro ausgedrückt. Dabei galt 1 ECU = 1 Euro.

³³ Die Mehrwertsteuer ist in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich ausgestaltet. Unterschiede bestehen nur in der Höhe der Steuersätze.

³⁴ Zum EU-Haushalt vgl auch u.a. o. V. Die Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, EU-KOM, 8.10.1998.

³⁵ Die entscheidende Ausnahme sind die Ausgaben zur Stützung des Agrarmarktes.

³⁶ Von den Haushaltsgrundsätzen wie z.B. Periodizität, Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit ist das Prinzip der Vollständigkeit nicht erfüllt. Die operationellen Ausgaben der Montanunion, des Europäische Entwicklungsfonds (Finanzhilfen nach dem Lomé-Abkommen), das Anleihe- und Darlehensgeschäft sowie die Europäische Investitionsbank sind nicht im EU-Haushalt erfaßt.

³⁷ In Deutschland liegt der Staatsanteil, der alle öffentlichen Haushalt umfaßt, derzeit bei ca. 48% des BSP.

³⁸ Die Ausgabenstruktur wurde 1992 neu gegliedert. Der jährlich aufzustellende Haushalt ist eingebettet in diese Plan- daten. Wichtig ist, dass unter Punkt 1 alle agrarpolitischen Maßnahmen und unter Punkt 2 die strukturpolitischen Maßnahmen ausgewiesen werden. Unter Punkt 3 finden sich schwerpunktmäßig Ausgaben für Forschung, Techno-

maßnahme betrifft den Agrarteil des Haushalts. Die sog. „Agrarleitlinie“ legt fest, dass die Steigerung der Obergrenze der Ausgaben für die Agrarpolitik nur 74% der Steigerung des EU-BSP ausmachen darf. Auf diese Weise soll der überproportional hohe Agraranteil am Haushalt schrittweise herabgedrückt werden.

(6) Die auf dem Berliner Gipfel 1999 verabschiedete mittelfristige Vorausschau für die Jahre 2000 – 2006 ist in der Tabelle 5 wiedergegeben.

4.2. Die Nettozahler-Diskussion

(1) Bei der Schaffung des EU-Haushalts war von Anfang an klar, dass für jeden einzelnen Mitgliedstaat nicht ein Ausgleich zwischen Finanzierungsleistungen und Rückflüssen zu erreichen ist. Es gibt keine ausgeglichene Nettoposition der Mitgliedstaaten.³⁹ Es gibt Staaten, die mehr einzahlen als sie zurückbekommen (Nettozahler) und solche, die weniger einzahlen als sie herausbekommen (Nettoempfänger). Damit hat der EU-Haushalt eine finanzielle Umverteilungsfunktion zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses System sollte nach dem Solidaritätsgedanken so funktionieren, dass die Umverteilung von den reicheren in die ärmeren Mitgliedstaaten geht. Nicht akzeptabel ist jedoch, wenn reichere Länder wie z.B. Luxemburg oder Dänemark Nettoempfänger sind - dies ist eine Umverteilung zu den „Reichen“ - oder die Nettozahlungen im Vergleich zu anderen unverhältnismäßig gering sind.

(2) Bereits seit geraumer Zeit⁴⁰ beklagen sich Deutschland, Österreich, die Niederlande und Schweden über eine ungleichgewichtige Lastenverteilung innerhalb der EU, denn sie zahlen im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten mehr in die EU ein als zu ihnen zurückfließt. Insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland hat sich eine deutliche Schiefelage des EU-Haushalts entwickelt. Deutschland ist derzeit der mit weitem Abstand größte Nettozahler der Union. Die Entwicklung der Zahlungen und Rückflüsse nach Deutschland sind dem Schaubild zu entnehmen, das leider nur bis 1997 reicht. Mit großem Abstand folgen die Niederlande und Großbritannien als weitere Nettozahler. Größte Nettoempfänger sind Spanien, Griechenland und Portugal. Die neuesten Zahlen des Nettotransfers im EU-Haushalt enthält Tabelle 6.

Die hohe Nettozahlerposition ist nach Ansicht der Bundesregierung für die Zukunft nicht mehr akzeptabel, weil Deutschland

- nicht das reichste Land der EU ist. Durch die Wiedervereinigung ist Deutschland einkommensmäßig von einem Spitzenplatz in das Mittelfeld zurückgefallen;
- besondere nationale finanzielle Lasten aus der Wiedervereinigung zu tragen hat;
- ca. 20% des Rabatts der britischen Zahlungen an die EU trägt, wobei von vielen Beobachtern dieser Rabatt nicht mehr als gerechtfertigt angesehen wird.⁴¹

logie und die Transeuropäischen Netze (Verkehr, Energie, Telekommunikation). Der Punkt 4 umfaßt z.B. Hilfen für die mittel- und osteuropäischen Staaten, Rußland und die Mittelmeerstaaten.

³⁹ Hierfür wird der französische Begriff des „just retour“ verwendet. Die EU-KOM hat es lange abgelehnt, eine Nettoposition der Mitgliedstaaten auszuweisen, mit dem Argument, es würden gemeinschaftliche Politiken betrieben, bei der eine nationale Zuordnung nicht angebracht sei.

⁴⁰ Vgl etwa G. Walter, Größer und billiger – das geht nicht, „FAZ“, 28.4.1995.

⁴¹ Großbritannien verlangte seit etwa Mitte 1979 von den anderen Mitgliedstaaten eine Revision der für 1980 zu erwartenden britischen Nettozahlungen. Dabei waren verschiedene Gründe maßgebend, die zum Teil öffentlich gegenüber den anderen Mitgliedstaaten vorgetragen wurden: Es sei unfair, dass Großbritannien den höchsten Nettobeitrag zur EG zahlen müsse, obwohl das durchschnittliche BSP-pro Kopf der Bevölkerung weit unter dem Durchschnitt der EG liege. Nur Irland und Italien hätten noch niedrigere Durchschnittswerte. Es wurde argumentiert, dass Großbritannien nichts zusätzlich aus dem EG-Haushalt erhalten möchte, sondern nur sein eigenes Geld zurückerhalten möchte, das es in der EG-Budget einzahle: „dies ist britisches Geld und nicht europäisches Geld.“ Der hohe Nettobeitrag Großbritanniens rühre zu einem Teil aus der bestehenden Agrarmarktordnung, die von den sechs Gründerstaaten der EG schon mehrmals reformiert werden sollte. Diese Zusage sei auch bei der ersten Erweiterung der Gemeinschaft den beitretenden Staaten gemacht worden. Großbritannien beruft sich auf diese Zusage und wolle nicht länger auf eine Änderung der Agrarmarktordnung warten. Die britische Regierung argumentierte, dass es dem britischen Steuerzahler nicht länger zuzumuten sei, dass er durch seine Steuerzahlung die unproduktive Agrarproduktion

**Tabelle 5: Mittelfristige Vorausschau der EU,
(2000-2006)**

EUR million - 1999 prices - Appropriations for commitments	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. AGRICULTURE(*)	45.205	46.050	46.920	47.820	48.730	49.670	50.630	51.610
<i>of which: Pre-accession aid</i>		520	520	520	520	520	520	520
2. STRUCTURAL OPERATIONS	39.025	36.640	37.470	36.640	35.600	34.450	33.410	32.470
Structural Funds	32.731	32.600	33.430	32.600	31.560	30.410	29.370	28.430
Cohesion Fund	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Pre-accession structural instrument adjustments (**)	3.294	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
3. INTERNAL POLICIES	6.386	6.390	6.710	6.880	7.050	7.230	7.410	7.600
4. EXTERNAL ACTION	6.870	6.870	7.070	7.250	7.430	7.610	7.790	7.900
<i>of which: Pre-accession aid</i>		1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
5. ADMINISTRATION	4.723	4.730	4.820	4.910	5.010	5.100	5.200	5.300
6. RESERVES	1.192	850	850	600	350	350	350	350
Monetary reserve	500	500	500	250	0	0	0	0
Emergency aid reserve	346	200	200	200	200	200	200	200
Guarantee reserve	346	150	150	150	150	150	150	150
TOTAL APPROPRIATIONS FOR COMMITMENTS	103.401	101.530	103.840	104.100	104.170	104.410	104.790	105.230
TOTAL APPROPRIATIONS FOR PAYMENTS	96.380	98.800	101.650	102.930	103.520	103.810	104.170	104.560
Appropriations for payments as % of GNP	1,23%	1,24%	1,24%	1,22%	1,20%	1,18%	1,15%	1,13%
Margin	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
Available for accession				0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,11%
Own resources ceiling	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

(*) The ceiling corresponds to the agricultural guideline.

(**) Including the amount in respect of the EEA financial mechanism and the adjustment proposed by the Commission to take account of the conditions of implementation of the 1997 budget.

Deutschland hat daher seit Beginn der Verhandlungen um die Reform der EU-Politiken darauf gedrungen, die deutsche Nettoposition zu senken.⁴² Dies ist ein überragendes politisches Ziel der Bundesregierung. „Doch Deutschland geht es ebenso wie den übrigen Staaten, die mehr in die EU-Kasse einzahlen, als sie herausbekommen, erst an zweiter Stelle darum, was die Erweiterung kosten darf.“⁴³ An erster Stelle steht die Reduzierung der Nettobeiträge. Denkbar wären nach Meinung der Bundesregierung auch Lösungen, wie sie beim „Brittenrabatt“ gefunden wurde oder die Kappung überhöhter Nettobeiträge einzelner Mitgliedstaaten. Am sachgerechtesten wäre ein Ansatz bei den Ausgaben, denn mit derzeit 28,7% zahlt die Bundesrepublik einen ihrer Wirtschaftskraft entsprechenden Betrag in die EU ein. Die zu niedrigen Rückflüsse nach Deutschland ergeben sich aus der spezifischen Gestaltung der EU-Politiken, wobei die aus der Struktur- und Agrarpolitik resultierenden Rückflüsse entscheidend sind.⁴⁴

auf dem Kontinent subventioniere und dann die Überschüsse zu Dumpingpreisen auf den Weltmarkt (Butter in die UdSSR) verschleudert würden. Im Jahre 1984 wurde vom Europäischen Rat beschlossen, dass es für die Gemeinschaft „lebensnotwendig“ sein werde, beim Auftreten einer „unakzeptablen Situation“ eines Mitgliedlandes Abhilfe zu schaffen.

⁴² Vgl. dazu Europäischer Rat, Tagung am 15./16. Juni 1998 in Cardiff, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, EU-Nachrichten, Vertretung in der Bundesrepublik Deutschland, vom 17. Juni 1998, Ziffer 54. K. Kinkel, Vorbereitung der Europäischen Union auf die Osterweiterung. „Bulletin der Bundesregierung“, 3.9.1996, S. 739. Entscheidendes Argument ist auch, dass jetzt tiefgreifende Politikreformen der EU bevorstehen, die ohne entsprechende Reaktionen der Bundesregierung die Nettobelastungen Deutschlands noch einmal deutlich erhöhen würden.

⁴³ H. Bündler, Die Angst vor dem schwarzen Loch, „FAZ“, 15.6.2002.

⁴⁴ In der innenpolitischen Auseinandersetzung in Deutschland wurde der alten Bundesregierung vorgeworfen, sie habe die hohen deutschen Nettobeiträge zu verantworten, weil sie 1992 der bis 1999 gültigen Finanzierungsvereinbarung zugestimmt habe. Die damals geführten Verhandlungen fanden allerdings vor dem Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung statt und die Bundesregierung hatte Wünsche an ihre EU-Partner. Zum weiteren sind die Belastungen aus der Wiedervereinigung höher als erwartet, so dass die EU-Lasten ebenfalls stärker drücken.

Schaubild

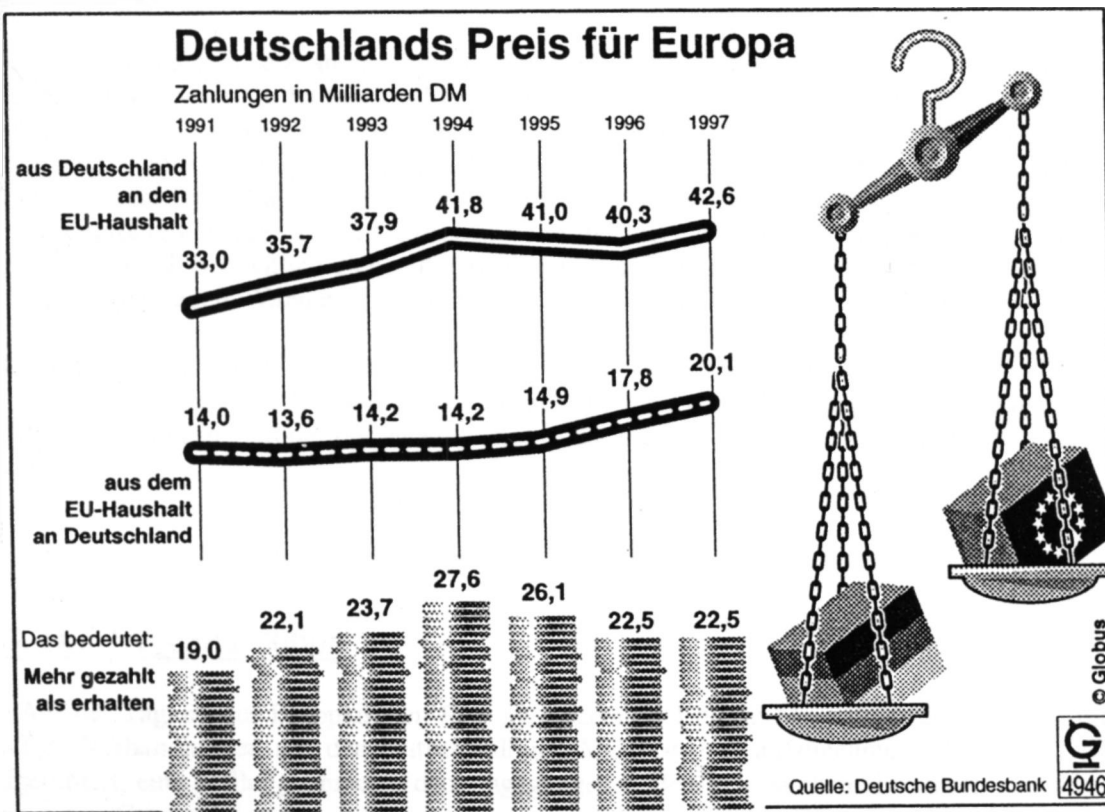


Tabelle 6: Nettotransfers im EU-Haushalt
in Mrd. Euro, 2000

Nettozahler in der EU		Nettoempfänger in der EU	
	Anteil am BIP		Anteil am BIP
Deutschland	9,27 Mrd. 0,47	Dänemark	0,17 0,10
Großbritannien	3,77 0,24	Finnland	0,22 0,17
Niederlande	1,74 0,44	Italien	0,71 0,06
Frankreich	1,42 0,10	Irland	1,67 1,83
Schweden	1,18 0,50	Portugal	2,11 1,83
Österreich	0,54 0,27	Griechenland	4,37 3,61
Belgien	0,33 0,13	Spanien	5,06 0,86
Luxemburg	0,07 0,35		

Quelle: Europäische Kommission, Brüssel

(3) Allerdings bleibt diese Argumentation nicht unwidersprochen.⁴⁵ Ein Argument befaßt sich mit der nationalen Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben im EU-Haushalt. So sind die der EU zufließenden Zölle und Agrarabschöpfungen national nicht eindeutig zuzuordnen. Beispielsweise werden im niederländischen Hafen Rotterdam im großen Stile Güter angelandet, die für Deutschland bestimmt sind. Die dabei anfallenden Zölle werden aber von den Niederlanden an die EU abgeführt. Darüber hinaus enthält der EU-Haushalt Ausgaben an Drittstaaten, die ebenfalls einem einzelnen Mitgliedstaat nicht zuzuordnen sind. Die Verwaltungsausga-

⁴⁵ Vgl. auch B. Busch, Von Zahlern und Empfängern: Die Berechnung von Nettositionen im EU-Haushalt, IW-Trends, Jg. 29, Nr. 3, 2002, S. 1ff.

ben werden dem Sitzland der jeweiligen EU-Institution zugerechnet, die dort gezahlten Personalausgaben werden aber von den Mitarbeitern zum Teil in deren Heimatländern verausgabt.

Ein weiteres Argument setzt an den indirekten wirtschaftlichen Wirkungen der Struktur- und Agrarpolitik an. Es besagt, dass etwa 60% der Strukturfondsmittel aus den Empfängerländern wieder zurückfließen in die anderen Mitgliedstaaten. Deutschland ist allein mit 35% an diesen Rückflüssen beteiligt, weil es vor allem die nachgefragten Investitionsgüter verkauft. Dem ist aber entgegenzuhalten, dass dann deutsche Direktzahlungen an die betroffenen Länder effektiver wären. Ein weiteres Argument besagt, dass insbesondere der weltweit zweitgrößten Handelsnation Deutschland vor der eigenen Haustür ein großer Markt ohne Binnengrenzen geboten wird. Schließlich dienen die Strukturmittel dazu, die Einkommensabstände in der EU abzubauen, die dazu beitragen, Wanderungsbewegungen innerhalb der EU in Richtung Deutschland zu verhindern.

Schließlich wird den Kritikern des deutschen EU-Beitrages entgegengehalten, dass nicht alle - immateriellen - Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft sich im EU-Haushalt niederschlagen. Dazu gehören z.B. die Friedenssicherung in Europa, die wichtige Rolle, die die EU in der Weltpolitik spielt, gute Nachbarschaft usw.

4.3. Die "Agenda 2000"

(1) Auf der Tagung des Europäischen Rats im Dezember 1995 in Madrid wurde nicht nur die Absicht bekräftigt, Verhandlungen mit den beitragswilligen MOE-Staaten aufzunehmen. Die EU-KOM wurde auch aufgefordert, eine Stellungnahme zu den eingegangenen Beitrittsanträgen abzugeben und mit der Ausarbeitung eines Gesamtdokuments über die Erweiterung zu beginnen. Desweiteren sollte die EU-KOM eine Analyse des Finanzierungssystems der EU ausarbeiten und eine Mitteilung über den künftigen Finanzrahmen der Union nach dem Ende der Finanzierungsvereinbarung bis zum Jahre 1999 ⁴⁶ vorlegen. Die Kommission ist mit der Vorlage ihres Dokuments „Agenda 2000“ im Juli 1997 all diesen Aufforderungen in einem einzigen umfassenden Papier nachgekommen. Am 18. März 1998 hat sie dann ein weiteres, die Details ausfüllendes umfangreiches Papier nachgeschoben.

(2) Nach den Vorstellungen der EU-KOM sollten die Details der zukünftigen Politik zügig ausverhandelt werden, damit ein fertiger Finanzvorschlag bis zum März 1999 dem Europäischen Parlament vorgelegt werden konnte. Ziel war, dass das Parlament bis zum Termin der Neuwahl im Juni 1999 noch eine Entscheidung treffen konnte. Es war dann bis zum Ende des Jahres Zeit, eine Ratifikation zum Eigenmittelbeschluss in den nationalen Parlamenten durchzuführen. Die Vereinbarungen über die neuen Politiken konnten fristgerecht am 1. Januar 2000 in Kraft treten.

(3) Die Analyse der EU-KOM lieferte eine Schätzung der Kosten der Erweiterung und ein Bild von der EU am Beginn des 21. Jahrhunderts. Für die Eingliederung der Beitrittskandidaten sowie für die Vorbereitungshilfen für die anderen MOE- Beitrittskandidaten wurden für den Zeitraum 2000 bis 2006 insgesamt rund 75 Mrd. Euro veranschlagt. Die Kosten sollen danach geringer ausfallen als erwartet und wie viele andere Institutionen berechnet haben. ⁴⁷ Nach den Brüsseler Berechnungen lassen sich die benötigten Finanzmittel oh-

⁴⁶ Zur Finanzierung der EU bis zum Jahre 1999 vgl. H.-D. Westerhoff, EG-Finzen aus deutscher Sicht. "Orientierung zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik", Nr. 55 (1993), S. 56 ff.

⁴⁷ Je nach den getroffenen Annahmen liegen die Schätzungen über die EU-Transferzahlungen allein für die vier Visegradländer (Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei) zwischen 13 Mrd und 64 Mrd ECU. Als Beispiel sei hier eine Studie der schweizerischen Bankgesellschaft über die Kosten der Osterweiterung für die Gruppe der Visegradstaaten genannt. Sie beruht auf der Annahme des Beitritts dieser Länder im Jahre 2000. Sie kommt zu dem Schluss, dass sich die mutmaßlichen Zusatzkosten auf rd. 50 Mrd. ECU belaufen werden, von denen sich knapp 13% oder 6,6 Mrd ECU auf den landwirtschaftlichen Garantiefond und 87% bzw. 45 Mrd EU auf die Strukturfonds entfallen werden. Somit würden die Gesamtausgaben der EU im Agrar- und Strukturbereich im Jahre 2000 gegenüber dem Vorjahr um 76% auf 120 Mrd. ECU steigen. Diese Mehrbelastung könnte nur gedeckt werden, wenn die Unionsmitglieder ihre eigenen Beiträge zugunsten des Brüsseler Haushalts um durchschnittlich um 50% von heute

ne eine Neuverhandlung der Finanzierungsvereinbarung aufbringen. Die derzeit noch nicht erreichte gültige Beitragsobergrenze von 1,27 % des Bruttosozialprodukts biete den Mitgliederstaaten noch ausreichenden finanziellen Spielraum. Auch der „Beitragsschlüssel“ zwischen den Mitgliedstaaten sollte unangetastet bleiben. Mit notwendigen Neuverhandlungen über die Finanzausstattung der Gemeinschaft rechnete die Kommission erst für den Zeitpunkt nach den ersten Beitritten, die für 2002 erwartet wurden.⁴⁸

(4) Voraussetzung für die vergleichbar günstige Schätzung der Kosten der Erweiterung ist jedoch, dass das von der Kommission unterstellte Wirtschaftswachstum von jährlich 2,5% in der heutigen Gemeinschaft der fünfzehn und von 4% in den Beitrittsländern auch in Zukunft eintritt.

Die Kommission nennt eine weitere Voraussetzung: Sie läßt keinen Zweifel daran, dass sich auf der Ausgabe Seite des EU-Haushalts die Strukturen ändern müssen. Eine Fortführung der EU-Politiken auf der bisherigen Basis und in der bisherigen Form erscheint nach einer Erweiterung der Europäischen Union nicht möglich. Das bedeutet für die beiden größten Ausgabenblöcke des EU-Haushalts - nämlich die Agrarpolitik mit etwas unter 50% des EU-Haushalts und die Struktur- bzw. Regionalpolitik mit etwa 30% der Ausgaben - grundlegende Reformen. Andernfalls wäre die Osterweiterung nur mit massiven, politisch kaum durchsetzbaren finanziellen Zusatzbelastungen der bisherigen Mitgliedstaaten zu leisten.

(5) Die Reform der beiden wichtigsten EU-Politikbereiche hat Auswirkungen auf den Haushalt der Gemeinschaft. Somit ist auch die Reform der EU-Politiken unmittelbar mit den Finanzlasten verbunden, die die einzelnen Mitgliedstaaten zu tragen haben. Da die Einnahmenseite des Haushalts bis 2006 unverändert bleiben soll, werden vor allem die Änderungen in den genannten Politikbereichen darüber entscheiden, wie sich die finanziellen Rückflüsse aus dem EU-Haushalt in die Mitgliedstaaten und damit deren „Saldo“ als Nettozahler oder Nettoempfänger gegenüber der EU in den nächsten Jahren entwickeln wird. Alle bisherigen Mitglieder der EU werden bei einer Erweiterung „zahlen“ müssen. Entweder wird sich der Nettoempfängersaldo verringern, oder der Nettozahlersaldo vergrößern. Wie sich die Nettoposition der einzelnen Mitgliedstaaten verändern werden wird davon abhängen, wie die Verhandlungen über die Reform der Struktur- und Agrarpolitik ausgehen werden. Nach den Vorstellungen der EU-KOM soll auch der „Beitragsschlüssel“ zwischen den Mitgliedstaaten unangetastet bleiben. Deutschland mit seinen Sonderlasten aus der Wiedervereinigung müßte auch im Zeitraum 2000-2006 mit etwa 29 % zum EU-Haushalt beitragen. Gleichzeitig bliebe Deutschland auch der größte Nettozahler.

5. Die EU-Agrarpolitik

5.1. Die Ziele der GAP

(1) In Artikel 39 des EWG-Vertrages finden sich folgende wirtschaftlichen und politischen Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP):⁴⁹ Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft, Sicherstellung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft Tätigen; Stabilisierung der Agrarmärkte; Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher zu angemessenen Preisen. Bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden Instrumente muß ebenfalls nach Artikel 39 des EG-Vertrages folgendes berücksichtigt werden: „Die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus

1,27% auf 1,85% des Bruttoinlandsprodukts anheben würden. Vgl. Kostspielige Erweiterung der EU. "Neue Zürcher Zeitung", 15.2.1995.

⁴⁸ Im ersten Halbjahr 1999 hatte die Bundesrepublik den Vorsitz im Rat inne. In diese Zeit fielen eine Vielzahl von Entscheidungen und Vorbereitungen, die die zukünftige Entwicklung der EU beeinflussen. Dazu gehörten neben den Verhandlungen zur Erweiterung: Der Abschluß der Verhandlungen zur „Agenda 2000“, die Aufstellung eines neuen Finanzplanes für den Zeitraum 2000 - 2006; die Verhandlungen um ein neues Lomé-Abkommen nach 2000; das Auslaufen des EGKS-Vertrages im Jahre 2002; die Vorbereitung der WTO-Überprüfung des GATT-Agrarabkommens im Jahre 1999; die Bestellung einer neuen Kommission im Jahre 2000. Außerdem fanden vom 10. - 13. Juni 1999 Wahlen zum Europäischen Parlament statt.

⁴⁹ Die Agrarpolitik der EU gliedert sich in die Bereiche der Agrarstrukturpolitik und der laufenden Marktstützung .

dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft sowie den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt; die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen, die Tatsache, dass die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.“

(2) Aufgrund der Entwicklungen während der vergangenen Jahrzehnte innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft haben sich zu den vertraglich abgesicherten folgende weitere Ziele herausgebildet: Erhaltung lebensfähiger landwirtschaftlicher Familienbetriebe; Stärkung der Landwirtschaft zur Erhaltung einer vollen Funktionsfähigkeit des ländlichen Raums; Förderung und Ausbau der Funktion, die die Landwirtschaft zunehmend im Hinblick auf die Erhaltung der Natur, der Landschaft und der Umwelt zu übernehmen hat.⁵⁰ Diese letztgenannten Ziele werden in der EU nicht von allen Mitgliedstaaten und Marktteilnehmern in gleicher Weise mitgetragen.

5.2. Die traditionellen Instrumente der GAP

5.2.1. Die laufende Marktstützung

(1) Das Hauptinstrument zur Verwirklichung der gemeinsamen Agrarpolitik war traditionell die Markt- und Preispolitik. Hier besitzt die EU die alleinige Zuständigkeit. Die Gemeinschaft hat dazu drei Ansatzpunkte geschaffen. Der erste ist die Gemeinschaftspräferenz: Sie soll die europäische Erzeugung in vielen landwirtschaftlichen Bereichen vor (billigen) Einfuhren aus Drittländern schützen und somit der europäischen Erzeugung einen Vorrang auf dem europäischen Binnenmarkt einräumen.⁵¹ Dabei werden insbesondere importierte Produkte mit niedrigerem Weltmarktpreis durch Abschöpfungen und Zölle auf das EU-Preisniveau angehoben. Etwa 21 % der Erzeugnisse (bestimmte Getreidearten, bestimmte Weine, verschiedene Obst- und Gemüsesorten sowie Eier und Geflügel) werden lediglich gegen Niedrigpreiseinfuhren aus der übrigen Welt durch Abschöpfungen und Zölle geschützt. Es werden Exporterstattungen gewährt, mit denen die Preise für EU-Agrarprodukte bei der Ausfuhr auf das niedrigere Weltmarktniveau herabgeschleust werden. Diese Erstattungen werden gemäß den Vereinbarungen im GATT abgebaut.

An zentraler Stelle stehen die gemeinsamen Marktorganisationen: Auf der Grundlage von EU-weit einheitlichen Ankaufpreisen bzw. eines einheitlichen Außenschutzes regeln die gemeinsamen Marktorganisationen die Märkte aller wichtigen Agrarerzeugnisse mit Ausnahme von Kartoffeln und landwirtschaftlichem Alkohol. Sie erstrecken sich insgesamt auf über 94 % der europäischen landwirtschaftlichen Erzeugung. Folgende Mechanismen finden dabei Anwendung: Rund 70% der Erzeugnisse (Weichweizen, Gerste, Roggen, Mais, Reis, Zucker, Butter, Magermilchpulver, Käse, Rindfleisch, bestimmte Obst- und Gemüsesorten, Tafelwein) unterliegen einem Interventionssystem, das auf einem Stützpreis beruht sowie den Absatz der Erzeugnisse und deren Preise garantiert. Um die Marktpreise zu stützen, kaufen die Interventionsstellen die ihnen angebotenen Mengen im Rahmen gewisser Grenzen auf.

Der dritte Ansatzpunkt ist schließlich die finanzielle Solidarität: Die Gemeinschaft finanziert aus ihrem Haushalt die Kosten, die sich aus der Durchführung der Agrarpolitik ergeben. Als Kasse für diese Politik dient der Europäische Ausrichtungs- und Grantiefonds Landwirtschaft (EAGFL) mit seinen zwei Abteilungen „Garantie“ und „Ausrichtung“. Über die Abteilung „Garantie“ werden die Kosten für die Markt- und Preispolitiken finanziert, die ausschließlich im Kompetenzbereich der EU liegen. Von der EU werden sowohl die Kosten für die Ordnung des Binnenmarktes im Agrarbereich finanziert (z.B. Intervention, Beihil-

⁵⁰ „Die Landwirtschaft sorgt neben der Produktion von Nahrungsmitteln auch dafür, dass eben diese Kopfschüttler auf ihrer „Biketour“ in der lebens- und liebenswerten Vielfalt deutscher Landschaften ausspannen können. Die nur schwer zu beziffernden positiven externen Effekte, welche die Landwirte für die Gesellschaft erbringen, indem sie genau diese Landschaften pflegen und ihre Anmut gewährleisten, rechtfertigen auch ein vernünftiges Maß öffentlicher Leistungen. Wir müssen aber auch lernen, Landschaften und Ökosysteme als Produkte zu sehen und die dazu notwendigen Dienstleistungen in unser marktwirtschaftliches System zu integrieren.“ F. Fischler, Der Weg ist die Reform, das Ziel ein lebendiges Land. „FAZ“, 27.8.1997.

⁵¹ Die EU ist weltweit der zweitgrößte Nettoimporteur von Nahrungsrohstoffen.

fen, Stilllegungsprämien) als auch die Kosten für die Agraraußenhandelspolitik, z. B. Exporterstattungen. Diese Markt- und Preispolitik bringt aber auch Einnahmen, z. B. Abgaben im Zuckerbereich, Zölle und Abschöpfungen bei den Einfuhren.

(2) Die Folge dieser Politik waren hohe Verbrauchspreise und erhebliche strukturelle Produktionsüberschüsse bei den Marktordnungsprodukten. Dies kann man u.a. am Selbstversorgungsgrad der EU bei bestimmten Produkten zum Zeitpunkt der ersten Reform der GAP ablesen. Vgl. dazu die Tabelle 7. Der neuralgische Punkt dieses Marktordnungssystems lag von Anfang an in dem Verzicht auf eine Agrarpreisbildung am Markt (das Problem der einheitlichen Währung und der Änderung von Währungsparitäten mag hier außer Betracht bleiben). Statt dessen erfolgte die Festsetzung von garantierten Mindestpreisen, der sog. Interventionspreise durch den Agrarministerrat – und damit durch ein politisches Gremium – und ihre Verbindung mit einer unbegrenzten Absatzgarantie für Produkte, die der Marktordnung unterliegen.

Tabelle 7: Selbstversorgungsgrad der EU
1992, in %

Getreide	120
Zucker	128
Wein	115
Milcherzeugnisse	108
Rindfleisch	112
Schweinefleisch	105
Eier	102
Geflügel	105

Quelle: EU-KOM

(3) Da die Garantiepreise so bemessen sind, dass sie keinen dämpfenden Einfluß auf die Agrarerzeugung haben, hat die Marktordnung die Preise ihrer Signalwirkung auf die Produzenten entkleidet. Damit wird aber das entscheidende Konstruktionsprinzip der Marktwirtschaft verletzt, von dem Müller-Armack festgestellt hat: „Ihr Kennzeichen ist die Ausgestaltung einer beweglichen Preis- und Wertrechnung, durch die dem Konsum und der Produktion die Dringlichkeit der volkswirtschaftlichen Verwendungsbegehren auf der einen Seite und der Knappheitsgrad der Erzeugermittel auf der anderen Seite signalisiert wird.“ Und weiter: „Die Marktwirtschaft ist also identisch mit der Bereitschaft, die wechselnden Nachfrage- und Knappheitsintensitäten in der Preisgestaltung zur Geltung zu bringen.“ Insofern stimmt also die Feststellung eines Kritikers, dass der Agrarmarkt in seiner dargestellten Form ein „Fremdkörper in der Marktwirtschaft“ ist.⁵² Daraus ist dann aber auch zu folgern, dass die Einführung eines funktionierenden und marktorientierten Preissystems in der Agrarwirtschaft die strukturellen Überkapazitäten beseitigen würde. Marktüberschüsse und -defizite würden dann, wie in allen nicht intervenierten Märkten, nur vorübergehender Natur sein.

⁵² „Gleichzeitig ergibt sich aus diesen Rahmenbedingungen aber auch die Ohnmacht der Agrarpolitik – und der häufig verzweifelt wirkende Versuch, diese Ohnmacht durch immer neue Eingriffe in das Marktgeschehen zu überwinden. Traditionell war die Agrarpolitik der meisten Industrieländer, auch in Deutschland und der Europäischen Union, darauf ausgerichtet, die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise auf einem höheren Niveau zu halten, als der Markt es herbeigeführt hätte. Die Überlegung dahinter war einfach: Je höher die Preise, um so höher die landwirtschaftlichen Einkommen und um so geringer der soziale Druck in der Landwirtschaft. Die Instrumentierung einer solchen Politik war im einzelnen vielfältig und von Land zu Land verschieden, lief aber im Grunde darauf hinaus, Importe zu behindern, im Inland Mindestpreise zu garantieren und gegebenenfalls entstehende Überschüsse durch Exportsubventionen auf dem Weltmarkt abzusetzen. Verschiedene Formen inländischer Subventionen kamen hinzu. Insgesamt ist dieser verbreitete traditionelle Agrarprotektionismus aus ökonomischer Sicht als Versuch zu interpretieren, den Landwirten im jeweils eigenen Land durch staatliche Politik eine Nachfrage nach ihren Produkten zu beschern, die der Markt selbst nicht hergibt.“ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

5.2.2. Die Begründung dieser Politik

(1) Angesichts dieser Sachlage gilt es die Argumente zu untersuchen, die trotz der Kapazitätsüberschüsse auf bestimmten Agrarmärkten gegen die Einführung eines der übrigen Wirtschaft entsprechenden Preisbildungssystems vorgebracht werden.⁵³

- Sicherlich gehört nicht zu den überzeugenden Argumenten für die Agrarpolitik der Hinweis, dass alle entwickelten Volkswirtschaften zu Gunsten der Landwirtschaft intervenieren⁵⁴ und zwar zum Teil in einem viel stärkeren Maße als die EU.⁵⁵ Auch der Hinweis, dass die Landwirtschaft schon über 150 Jahre eine Sonderstellung in Europa einnimmt, kann nicht überzeugen.
- Ähnlich steht es mit dem Argument, die volkswirtschaftlichen Kosten der Agrarpolitik seien verschwindend gering, gemessen am Sozialprodukt der EU. Denn jeder Wirtschaftszweig soll Werte hervorbringen und sie nicht verbrauchen.
- Darüber hinaus wird mehr und mehr hervorgehoben, dass die Landwirtschaft „externe Effekte“ produziere; d.h. auch die Leistungen der Landwirtschaft im Bereich des Umweltschutzes, des Naturschutzes, der Landschaftspflege, zu einer ausgewogenen Siedlungsstruktur zwischen Stadt und Land und schließlich zum Erhalt einer mittelständischen Wirtschaftsstruktur sind Ergebnis der Agrarpolitik. Ein wichtiges Argument betrifft dabei die Landschaftspflege. Es lautet: würden weite Teile der Landbewirtschaftung eingestellt, so fielen die Flächen brach und könnten veröden. Bergweiden und Almen würden nicht mehr von Rindern begrast, Äcker würden verbuschen, Wald würde sich ausbreiten und den freien Blick in die Landschaft blockieren. Dazu ein Kritiker: „Wie weit das tatsächlich zu erwarten wäre, ist umstritten, aber gewiss würde die Landnutzung sich ändern, wenn die Agrarpolitik beschnitten würde. Nicht alle solche Nutzungsänderungen wären dabei von vornherein als negativ zu bewerten. Nichts spricht dafür, dass gerade die Landnutzung, die sich aus der bisherigen einkommensorientierten Agrarpolitik ergeben hat, tatsächlich den Idealvorstellungen einer Kulturlandschaft (wie immer die zu definieren wären) entspricht. Abbau der Agrarstützung könnte in mancher Hinsicht sogar positiv wirken, denn dann würden Flächen zur Verfügung gestellt, auf denen Naturschutz finanziell günstiger betrieben werden könnte. Auch die Aufforstung mancher Flächen, auf denen Landwirtschaft nicht wirtschaftlich betrieben werden kann, könnte den ästhetischen Wert der Landschaft eher verbessern als verschlechtern. Es kommt hinzu, dass die Preisstützung eine intensive Landwirtschaft begünstigt und damit einen Teil der Verantwortung dafür trägt, dass die Agrarproduktion partiell die Umwelt belastet.“⁵⁶
- Eine andere gesellschaftliche Leistung der Landwirtschaft, die häufig erwähnt wird, ist ihr Beitrag zur Erhaltung der Wirtschaftskraft ländlicher Räume. Würden nicht manche peripheren Regionen noch weiter verarmen und entvölkert, wenn die Landschaft durch agrarpolitische Reformen wirtschaftlich ge-

⁵³ „Kritik an der Landwirtschaft wurde häufig geübt, aber diese Kritik bezog sich eher auf manche Aspekte moderner Produktionsverfahren in der Landwirtschaft als auf die wirtschaftspolitische Behandlung des Agrarsektors. Fleisch, das mit dem Einsatz von Hormonen oder Antibiotika erzeugt wurde, erregt öffentliches Ärgernis. Die BSE-Krise („Rinderwahn“) hat die Verbraucher tief verunsichert und zu einem deutlichen Rückgang des Verzehrs an Rindfleisch geführt. Belastung des Grundwassers durch Nitrat, das aus überdüngten Feldern ausgewaschen wird, führt zu heftiger Kritik. Die Umwandlung kleiner Äcker, durch Hecken voneinander getrennt, in großflächige Felder, auf denen moderne Landtechnik eingesetzt wird, ruft Widerstand hervor. Die Anwendung von chemischem Pflanzenschutz gilt als Abwendung von natürlichen Produktionsmethoden und wird kritisch gesehen. Der Einsatz von Gentechnologie, in der Pharmazie ohne Widerstand geduldet, wird in der Landwirtschaft als Übel angesehen.“ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

⁵⁴ „Die Landwirtschaft wird in weiten Teilen der Welt als ein Sonderfall der Wirtschaftspolitik behandelt....Im Durchschnitt der entwickelten Länder, so berechnet die OECD, stammt etwa ein Drittel aller Erlöse der Landwirtschaft nicht aus dem Markt, sondern ist nur durch die Agrarpolitik bedingt. In Japan, Norwegen und in der Schweiz macht der Anteil der agrarpolitischen Stützung sogar mehr als zwei Drittel der landwirtschaftlichen Erzeugerlöhne aus. In der Europäischen Union liegt er bei etwas mehr als vierzig Prozent. Die Gesamtheit aller agrarpolitisch bedingten Transfers an die Landwirtschaft in den Mitgliedsländern der OECD, also den Industrieländern, betrug 1997 etwa 290 Milliarden Dollar, 1,3 Prozent des Bruttosozialprodukts und damit nicht viel weniger als der Beitrag der Landwirtschaft zum Sozialprodukt, der im Durchschnitt der OECD-Länder bei 1,8 Prozent liegt. Großzügige agrarpolitische Stützung ist also nicht nur ein europäisches, sondern ein weltweites Phänomen in den Industrieländern. Das Ausmaß der staatlichen Hilfen für die Landwirtschaft geht dabei weit über das hinaus, was in anderen Branchen üblich ist.“ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

⁵⁵ So unterstützen z.B. die USA ihre Landwirtschaft mit verbilligten Krediten und mit Lebensmittelhilfen. Sie stellen so ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit her.

⁵⁶ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

schwächt würde? Ließe sich die minimale Besiedlungsdichte, die erforderlich ist, um eine Infrastruktur mit Krankenhäusern, Schulen, Ämtern, kulturellen Einrichtungen und Geschäften in ausreichendem Maße vorzuhalten, dann noch aufrechterhalten? Dem wird entgegen gehalten: „Auch in dieser Hinsicht ist die Faktenlage weniger überzeugend, als dies auf den ersten Blick erscheint, denn auch in vielen ländlichen Räumen spielt die Landwirtschaft heute eine nur noch untergeordnete wirtschaftliche Rolle und sie ist alleine nicht in der Lage, die Stabilität der Region zu sichern. Dennoch: Ein Rückzug aus der Agrarpolitik würde solchen Regionen oft stärker negativ treffen als andere wirtschaftlich stabilere Standorte. Aber auch in dieser Hinsicht gilt die Warnung vor dem Gießkannenprinzip: Eine Agrarstützung für jeden in der Landwirtschaft, wie sie mit der heutigen Preis- und Einkommensstützung verbunden ist, kann nicht geeignet sein, die spezifischen Schwierigkeiten einzelner Regionen zu kurieren. Sie hilft im Zweifelsfall den Landwirten im wirtschaftlich stabilen Pariser Becken mehr als den Landwirten im Massif Central, einer Krisenregion der französischen Regional- und Agrarpolitik. Regionalpolitik kann sinnvoll nur mit spezifisch ausgestalteten regionalen Maßnahmen betrieben werden. Sie sollte im übrigen nicht einzelne Wirtschaftsbereiche bevorzugen, sondern alle Arbeitsplätze der Region in gleicher Weise fördern, ob sie nun in der gewerblichen Wirtschaft, im Dienstleistungssektor oder in der Agrarwirtschaft angesiedelt sind.“⁵⁷

- Ein wichtiges Argument ist die Behauptung vom Beitrag der Landwirtschaft zur Erhaltung von Arbeitsplätzen⁵⁸: Danach würden agrarpolitische Reformen mit negativer Einkommenswirkung für die Landwirtschaft dazu beitragen, dass noch mehr Landwirte ihren Betrieb aufgeben müssten und die Arbeitslosigkeit damit weiter steigt. Das wird folgendermaßen kommentiert: „Das wäre in der Tat zunächst einmal zu erwarten. Mit dem gleichen Argument kann man allerdings staatliche Hilfen für alle Wirtschaftsbereiche verlangen, denn überall, auch in prosperierenden Branchen, könnten mit Subventionen mehr Arbeitsplätze geschaffen werden. Vor allem aber: Die staatliche Stützung von wirtschaftlichen Aktivitäten, die nicht von sich aus im Markt bestehen können, vermindert die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft und vernichtet damit auf Dauer Arbeitsplätze, statt sie zu schaffen. Untersuchungen haben deshalb gezeigt, dass die Agrarstützung zwar kurzfristig Arbeitsplätze erhält, langfristig aber zu vermehrter Arbeitslosigkeit beiträgt, ebenso wie die Subventionierung anderer Sektoren, die sich nicht am Markt behaupten können.“⁵⁹
- Das Argument, allein die Verbandsaktivität der Landwirtschaft hätte zu der heutigen Agrarpolitik geführt,⁶⁰ verkennt die gewiß nicht geringe Einflussmöglichkeit von Verbänden auf die Politik.
- Häufig werden die Besonderheiten der Agrarpolitik angeführt. Die Bodenverhältnisse, die Vegetationsperiode, Witterungseinflüsse, die beschränkte Lagerfähigkeit der Produkte, die begrenzte Ausbringungsperiode, die Marktstrukturen und die hohe Preisflexibilität der Agrarprodukte sind aber Argumente, die in der einen oder anderen Form auf beinahe jede Produktion zutreffen und eher für eine Politik der Preisstabilisierung sprechen, nicht für eine nachdrückliche Preisstützung, die Überschusskapazitäten in Kauf nimmt.
- Auch die in Artikel 39 des EWG-Vertrages genannten Ziele der gemeinschaftlichen Agrarpolitik begründen nicht die besondere Ordnung der Agrarmärkte, denn: die Steigerung der Produktivität, die Stabilisierung der Märkte, die Sicherung der Versorgung usw. sind das Ziel jedweder Wirtschaftspolitik.

(2) Dem stehen jedoch eine Reihe von Argumenten gegenüber, die bedacht werden sollten: „Auf der Nachfrageseite gehören Agrarprodukte zu den Gütern, für die das Phänomen „Sättigung“ im unmittelbaren Wortsinne zutrifft. Auch bei steigenden Einkommen fragen Verbraucher nur in geringem Maße zusätzlich Agrarprodukte nach. Im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums sinkt deshalb der Anteil des Gesamteinkommens, der für den Kauf von Agrarprodukten ausgegeben wird. Die Landwirtschaft muß also weniger wachsen als der Rest der Volkswirtschaft. Es kommt hinzu, dass die Landwirtschaft einer der Wirtschaftssektoren mit den höchsten Raten des Produktivitätsfortschritts in der gesamten Volkswirtschaft ist. Sie könnte also ei-

⁵⁷ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

⁵⁸ Vor hundert Jahren hat in Deutschland noch etwa jede dritte Arbeitskraft ihre Beschäftigung in Land- und Forstwirtschaft gefunden. Inzwischen ist dieser Anteil auf weniger als drei Prozent zurückgegangen. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg hat sich die Abwanderung aus der Landwirtschaft noch beschleunigt. In der alten Bundesrepublik waren um 1950 noch etwa fünf Millionen Personen in der Landwirtschaft beschäftigt. In Deutschland sind es heute nur noch gut 700 000.

⁵⁹ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

⁶⁰ Zuletzt: o. V. Hartnäckiges Agrarkartell, „Financial Times Deutschland“, 4.2.2002.

gentlich ihre Produktion schneller ausdehnen als andere Branchen, stößt aber ständig an die Grenzen der nur wenig expandierenden Nachfrage nach ihren Erzeugnissen....Da im Agrarsektor ein geringes Wachstum der Marktnachfrage auf besonders hohe Produktivitätsfortschritte trifft, entsteht die Notwendigkeit, Produktionsfaktoren abzuziehen, vor allem Arbeitskräfte. Die fortgesetzte Abwanderung aus der Landwirtschaft und die sinkende volkswirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors sind das Ergebnis dieser Rahmenbedingungen. Sie erklären gleichzeitig den Kern des wirtschaftlichen und sozialen Problems der Landwirtschaft und damit ein zentrales Motiv der Agrarpolitik: Abwanderung wird nur durch Einkommensdruck bewirkt, aber auch nur durch Abwanderung kann der Einkommensdruck gemildert werden. Und genau dieser Einkommensdruck in der Landwirtschaft ist es, der die Agrarpolitik auf den Plan ruft. Einkommensdruck verursacht soziale Probleme, und die Agrarpolitik ist in ihrem Kern bemüht, diese sozialen Probleme in der Landwirtschaft zu mildern. Andere agrarpolitische Motive kommen hinzu. Das langfristige Zurückbleiben der Landwirtschaft im Prozess des wirtschaftlichen Wachstums ist aber die hauptsächliche Triebkraft des Agrarprotektionismus in den Industrieländern.⁶¹ Dazu im Einzelnen und ergänzend:

- Marktpreise haben nicht nur die Aufgabe, Angebot und Nachfrage auf den Gütermärkten zum Ausgleich zu bringen, sie schaffen andererseits auch Einkommen für die Produzenten. Die Agrarpreispolitik war in der Vergangenheit auch in diesem Punkt global gesehen erfolgreich, so dass das Problem der Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und der gewerblichen Wirtschaft – zumindest für die nördlichen EU-Regionen – sozial erträglich blieb. Bis Anfang der 90er Jahre stand vor allem im Vordergrund der politischen Überlegungen, den Inhabern und Beschäftigten solcher landwirtschaftlicher Betriebe, die weder ausreichend wachstumsfähig waren – und andernfalls einer Preisstützung nicht bedürfen –, noch kurzfristig berufliche Alternativen realisieren konnten, in einem sozial angemessenen Maße Einkommen zu sichern. Das bedeutet aber, dass die Interventionspreise so angesetzt werden, dass auch noch „Grenzbetriebe“ rentabel produzieren können. Die Agrarpreise haben hier also die Aufgabe der „Abfederung des Agrarstrukturwandels“.
- Die Strukturschwierigkeiten der Landwirtschaft bestehen zunächst darin, dass in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation die Alternativen in anderen Wirtschaftssektoren fehlen. Zum anderen ist die berufliche Mobilität der in der Landwirtschaft Beschäftigten nicht sehr groß, weil die dort erworbene berufliche Qualifikation für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten meist wenig verwendbar ist, der Wechsel häufig mit höheren Mieten in den Städten, hohen Fahrtkosten usw. verbunden ist und weil heute häufig das Leben auf dem Lande dem in der Stadt vorgezogen wird.

(3) Des weiteren sind folgende Argumente hervorzuheben:

- Ein besonderes Spezifikum der Landwirtschaft ist, dass sie Produkte erzeugt, die im Wortsinne lebensnotwendig sind: Nahrungsmittel. Ohne Zweifel gehört es zu den wichtigsten Aufgaben der Wirtschaftspolitik, nicht nur den aktuellen Wohlstand der Gesellschaft zu mehren, sondern auch ihr Überleben zu garantieren. Die Sicherung der Nahrungsversorgung auch für Krisenfälle (strategische Güter) ist deshalb ein überragendes Politikziel. Die Versorgungskrisen, die gerade auch Deutschland noch vor wenigen Jahrzehnten durchlitten hat, dürfen sich nicht wiederholen. Sie waren noch in der Erinnerung wach, als die Gemeinsame Agrarpolitik der eben gegründeten EWG in den sechziger Jahren geschaffen wurde.⁶²
- Anders als in der Zeit vor den Weltkriegen und anders auch als in vielen anderen Gegenden der Welt ist heute die Versorgung der europäischen Bevölkerung mit ausreichenden Lebensmitteln von gleichbleibend hoher Qualität dauerhaft gesichert. Der Erfolg der europäischen Agrarpolitik in diesem Punkt ist unbestreitbar. Aber es wurde in der politischen Praxis nicht allein die Sicherung der Versorgung der Bevölkerung als agrarpolitisches Ziel postuliert, sondern das politisch viel weitergehende Ziel der europäischen Eigenversorgung bei besonders wichtigen Agrarprodukten. Angesichts der Erfahrungen aus zwei

⁶¹ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

⁶² Dem Argument wird allerdings entgegengehalten: „Die Notwendigkeit der Versorgungssicherung taugt allerdings nicht zur Begründung der Agrarpolitik, die heute betrieben wird, und zwar aus zwei Gründen. Erstens haben Untersuchungen gezeigt, dass Europa auch ohne seine Agrarpolitik ausreichend Nahrungsmittel erzeugen würde, um das in einer Krise notwendige Versorgungsniveau (das erheblich unter dem gegenwärtigen Nahrungsverbrauch liegt) aufrechtzuerhalten. In keinem Fall ist es zur Versorgungssicherung nötig, die heutigen Überschüsse zu produzieren. Zweitens kann man Nahrungssicherheit nicht durch Agrarpreisstützung erreichen, denn dafür ist vor allem die Sicherung der Versorgung mit den Betriebsmitteln notwendig, die die Landwirtschaft auch in Krisenzeiten braucht, vor allem bei Energie.“ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

Ölpreiskrisen in den vergangenen zwei Jahrzehnten muß man die heute gesicherte Selbstversorgung Europas mit den wichtigsten und mit hochwertigen Lebensmitteln hoch einschätzen.

- Das im Zuge der europäischen Integration eingeführte Marktordnungssystem löste die vielfältigen, sich teilweise widersprechenden Interventionsmaßnahmen der einzelnen EG-Mitgliedstaaten mit ihren Subventionen, Mengenregulierungen, bilateralen Sonderabkommen und sonstigen Handelshemmnissen ab. Statt dessen wurde ein gemeinsamer Agrarmarkt mit freiem Warenverkehr und Wettbewerb auf der Basis einheitlicher Richtpreise geschaffen. Dies wurde zu Beginn der GAP zunächst gegenüber dem vorhergehenden Zustand in Europa als marktwirtschaftlich bessere Lösung und damit als Fortschritt empfunden.
- Darüber hinaus waren die Interessen der hochindustrialisierten Bundesrepublik Deutschland bei der Gründung der EWG vornehmlich auf die Öffnung der Grenzen und damit auf die Zollunion gerichtet, während das mehr landwirtschaftlich strukturierte Frankreich Vertreter der Landwirtschaft war, so dass in die Schaffung des gemeinsamen Agrarmarktes insbesondere wirtschaftspolitische Vorstellungen Frankreichs eingingen. Jede grundlegende Revision der Agrarpolitik mit der Stärkung marktwirtschaftlicher Elemente konnte bis vor kurzem den damals gefundenen politischen Kompromiss in Frage stellen und zu Lasten der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes gehen oder gar den erreichten politischen Integrationsgrad in Europa in Frage stellen.

5.2.3. Die Reform von 1992

(1) Der gewaltige Anstieg der strukturellen Überschüsse und der damit verbundenen Ausgaben hat die Gemeinschaft seit Anfang der 80er Jahre veranlaßt, eine vorsichtigeren Preispolitik zu verfolgen sowie Preise bzw. Beihilfen nicht mehr unbegrenzt zu garantieren. So wurden restriktive Maßnahmen ergriffen, um die Märkte wieder ins Gleichgewicht zu bringen: z. B. durch Produktionsquoten bei Milch, Zucker, Tabak.

(2) Mit der EU-Agrarreform, die Ende Mai 1992 vom Agrarministerrat verabschiedet wurde, erfolgte eine Neuorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Diese zeichnete sich aus vor allem durch eine Rückführung oder Abschaffung der bisherigen Marktpreisstützung sowie einen Ausgleich der dadurch bedingten Erlösrückgänge durch direkte Einkommensübertragungen (Direktbeihilfe, Direktzahlungen) in Form von

- flächengebundenen Ausgleichszahlungen für bestimmte pflanzliche Produkte (Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen) und
- Tierprämien (Rinder und Schafe) sowie
- eine effektivere Produktionsmengensteuerung (u.a. konjunkturelle Flächenstilllegung).

Die Höhe der Beihilfen richten sich nach der Betriebsgröße, nach der Intensität der Produktion sowie nach regionalen Kriterien. Sofern mengenmäßige Beschränkungen bestanden oder geschaffen wurden (Quoten, Stilllegung usw.), können die daraus resultierenden Folgen nach den gleichen Kriterien ausgeglichen werden. Auf diese Weise wurde es möglich, eine Preispolitik zu gestalten, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft verbessert und die zum Verbrauch anregt.

(3) Diese Direktzahlungen entlasten zunächst prinzipiell die privaten Haushalte, denn sie müssen für Agrarprodukte weniger auf dem Markt zahlen, sofern die weiterverarbeitenden Sektoren diese Preissenkungen weitergeben. Ebenfalls entlastet wird der EU-Haushalt, weil wegen geringerer Überschußproduktion die Kosten der Lagerhaltung und der Exportsubventionen geringer wurden. Andererseits belasten die Direktzahlungen den EU-Haushalt, so dass zunächst die Agrarausgaben insgesamt – und damit auch der deutsche Nettobeitrag zum EU-Haushalt – steigen. Für die Landwirte bedeutet dieses Instrument, dass der direkte Subventionsanteil an ihrem Einkommen steigt.

(4) Die Ergebnisse bestätigten nach Meinung der damaligen aber auch der neuen Bundesregierung die Richtigkeit der Grundausrichtung der Agrarreform. In fast allen Bereichen gingen die Überschüsse sehr schnell zurück, wie der Tabelle 8 zu entnehmen ist.⁶³ Der Getreidemarkt z.B. wurde durch die reformbedingte An-

⁶³ Trotz reformbedingter Angebotsverringering ist der Rindfleischmarkt demgegenüber weiterhin durch Überschüsse geprägt, da der Verbrauch an Rindfleisch BSE-bedingt stärker zurückgegangen ist. Auch für Getreide gibt es derzeit wieder Überschüsse.

gebotsreduzierung und eine deutliche Steigerung des Verbrauchs stabilisiert. Durch eine positive Preisentwicklung hat die Intervention erheblich an Bedeutung verloren. Positiv hat sich die Reform auch im Hinblick auf die Stabilisierung der Erzeugereinkommen sowie die Förderung extensiver Produktionsweisen und damit einer umweltschonenden Landbewirtschaftung ausgewirkt.⁶⁴

5.2.4. Die Reform von 1998 („Agenda 2000“)

(1) Die EU-KOM hat ihre Vorstellungen zur Finanzierung der zukünftigen GAP im Kontext der EU-Erweiterung im Agrarteil der Agenda 2000 vorgestellt. Auf dem Weg der Agrarreform von 1992 sollte fortgeschritten werden. Die Senkung der Interventionspreise wurde verstärkt und weitere Produkte in dieses System einbezogen.⁶⁵

Tabelle 8: Lagerbestände der EU,
in tausend t

	Ende 1992	Ende 1993
Butter	170	161
Magermilchpulver	57	38
Rindfleisch	1.090	485
Hartweizen	4.261	1.694
Weichweizen	7.496	8.273
Gerste	5.526	6.730
Roggen	2.378	2.149
Mais	8.74	2.725
Alkohol	5.133	4.500
Olivenöl	71	171

Quelle: EU-KOM

⁶⁴ Agrarbericht der Bundesregierung 1998, S. 61.

⁶⁵ Wesentlicher Inhalt der Vorschläge der EU-KOM waren

- Senkung des Getreideinterventionspreises um 20% von derzeit knapp 24 DM/dt auf knapp 19 DM/dt. Keine volle Kompensation durch Anhebung der Flächenprämie. Einheitliche Flächenprämie bei Getreide und Ölsaaten (Grandes cultures) und Flächenstilllegung. Das heißt erhebliche Absenkung der bisherigen Prämie z.B. bei Ölsaaten um etwa 400 DM/ha. Absenkung des Regelsatzes der Flächenstilllegung von 17,5 auf 0 %. D.h. Flächenstilllegung nur noch in besonderen Ausnahmesituationen.
- Stufenweise Absenkung des Stützungslevels um insgesamt 30% von 5,42 DM je kg Schlachtgewicht auf 3,80 DM je kg Schlachtgewicht bei Rindfleisch. Als teilweiser Ausgleich Anhebung der bisherigen Bullenprämie von 260 DM auf 355 DM/Tier. Die Prämien können bis zu einer festgelegten Obergrenze von den Mitgliedstaaten mit EU-Mitteln aufgestockt werden. Für Zusatzzahlungen stehen für Deutschland 369 Mio ECU zur Verfügung (19%). Die Mitgliedstaaten können aus diesem Finanzplafond zusätzliche Tierprämien, aber auch Grünlandprämien gewähren. Die Frühvermarktungsprämie und die Verarbeitungsprämie ("Herodes-Prämie") für Kälber entfallen.
- Die Interventionspreise für Milch- und Magermilchpulver wurden schrittweise um insgesamt 15% gesenkt. Als Ausgleich wurden eine Grundprämie in Höhe von 195 DM je Milchkuh gewährt. Wie bei Rindfleisch steht darüber hinaus ein aus EU-Mitteln gespeister Finanzplafond (Deutschland 420 Mio. DM im Jahr 2004) zur Verfügung, der entweder zur Aufstockung der Grundprämie (Deutschland max. 88 DM pro Tier) verwendet werden kann oder für eine Grünlandprämie. Zusätzlich wird zum Ausgleich der Rindfleischpreissenkungen ein Zuschlag von 68 DM je Milchkuh in der Endstufe gewährt.
- Die Quotenregelung soll bis 2006 verlängert werden, allerdings ist eine Anhebung der Garantiemenge um 2% vorgesehen. Wegen der Verteilungskriterien profitiert Deutschland nur sehr unterdurchschnittlich von dieser Aufstockung.
- Die Mitgliedstaaten können Preisausgleichszahlungen in Anhängigkeit von angemessenen Umweltauflagen sowie des Arbeitskräftebesatzes der Betriebe kürzen. Die damit eingesparten Mittel stehen dem Mitgliedstaat für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung.

Die Ausgleichszahlungen wurden erhöht, glichen jedoch den Rückgang der Interventionspreise nicht vollständig aus. Zwar lassen die Senkung der staatlichen Stützungspreise und die Einschränkungen der Absatzgarantien Einsparungen im EU-Haushalt erwarten. Diese reichen aber zunächst vorübergehend nicht aus, um die steigenden Ausgaben vor allem durch höhere direkte Einkommensbeihilfen abzudecken. Schätzungen der EU-KOM beliefen sich auf Mehrausgaben von 4 Mrd. ECU p.a. aus dieser Maßnahme.

(2) Die im Jahre 1997 vorgelegten Vorschläge wurden nach erster Prüfung des Bundeslandwirtschaftsministeriums negativ bewertet⁶⁶. Es hatte in einer Stellungnahme vom 18. April 1998 u. a. folgendes erklärt: „Nach einer ersten Prüfung wird der Ansatz der KOM in wesentlichen Teilen den Erfordernissen der europäischen und den Notwendigkeiten der deutschen Landwirtschaft nicht gerecht.“ Vom deutschen Landwirtschaftsminister und von der deutschen Landwirtschaft wurde die Reform in der Agenda 2000 abgelehnt, weil die Gefahr gesehen wurde, dass trotz steigender Ausgaben der EU (und höherer deutscher Nettozahlungen) das Einkommen der Landwirtschaft zurückgehe. Dieser Trend wird dadurch verstärkt, dass weitere Kürzungen für die landwirtschaftlichen Großbetriebe vorgesehen sind.⁶⁷ Darüber hinaus wurden folgende Argumente vorgetragen:⁶⁸

- Höhere EU-Agrarpreise gegenüber den Weltmarktpreisen sind aus einer Reihe von Gründen gerechtfertigt. Die EU-Umwelt-, Gesundheits-, Arbeits- und Tierschutzstandards sind höher als in den Nicht-EU-Ländern, der Hormoneinsatz ist strengen Regeln unterworfen, bzw. verboten, die Gentechnik ist stark reglementiert. Dies alles erzeugt höhere Kosten. Darüber hinaus hat die Landwirtschaft in der EU noch andere Aufgaben zu erfüllen als die Nahrungsmittelproduktion, z.B. die Pflege der Kulturlandschaft.
- Auch für die EU-Landwirtschaft gilt der Vertrauensschutz, denn im Jahre 1992 hat die EU-KOM erklärt, dass es auf absehbarer Zeit keine weiteren Änderungen der Politik geben werde. Dadurch wurde Planungssicherheit gegeben, die jetzt gefährdet sei. Das Ziel des Abbaus von Überschüssen sei weitgehend erreicht und die bäuerlichen Einkommen wurden stabilisiert.
- Ein weiteres Argument fußt auf der zukünftigen Entwicklung der weltweiten Agrarmärkte. Mit zunehmender Weltbevölkerung, weltweit steigendem Einkommen und geringeren Wachstumsraten der Agrarproduktion werden in Zukunft die Weltmarktpreise ansteigen, möglicherweise über das EU-Niveau hinaus, so dass mit einem Abbau der EU-Exportsubventionen zu rechnen ist.
- Die Einkommen der Landwirtschaft sollten nicht überwiegend aus Subventionen bestehen. Der Subventionsanteil lag 1997 bei ca. 50% bezogen auf das Einkommen. Nach der Reform würde dieser Anteil bei den betroffenen Produkten auf bis zu 80% steigen.⁶⁹ Außerdem würden die landwirtschaftlichen Einkommen um 4-20% sinken.⁷⁰
- Die Agenda werde jährlich zu zusätzlichen EU-Agrarausgaben von 8 Mrd. DM führen und die deutsche Nettozahlerposition um weitere 800 Mio. DM verschlechtern.

(3) Die neue Bundesregierung ist dieser ablehnenden Haltung nicht gefolgt und hat den von der EU-KOM vorgelegten Vorschlag größtenteils akzeptiert. Der Europäische Rat in Berlin hat gleichwohl im Rahmen seines Gesamtkompromisses wichtige Änderungen am Kompromiss des Agrarrates vom 11.03.1999 vorgenommen. Dies sind vor allem:

- Die Milchreform (Preissenkung und lineare Quotenaufstockung) wird noch weiter verschoben, von 2003 auf 2005.
- Die Getreidepreise werden in zwei Schritten um 15% gesenkt, statt um 20%.
- Die Ausgleichszahlungen für Getreide werden in zwei Schritten auf nur 63 Euro/t angehoben, statt auf 66 Euro/t.

⁶⁶ Vgl. u.a. hal, Deutsche Regierung und Landwirtschaft lehnen die Agenda 2000 ab, „FAZ“, 5.6.1998.

⁶⁷ Davon sind vor allem die großen ostdeutsche Agrarbetriebe betroffen. Dazu stellte Agrarkommissar Fischler fest: „Welche Signale wollen wir in die osteuropäischen Beitrittsländer schicken? Wollen wir wirklich vermitteln, dass es interessanter ist, alte kommunistische Produktionssysteme fortzuführen, anstatt die Höfe in vollem Umfang zu reprivatisieren, so dass wieder bäuerliche Betriebe entstehen?“ F. Fischler in einem Interview mit der „Frankfurter Rundschau“, 18.10.1997.

⁶⁸ Vgl. u.a. Interview mit Landwirtschaftsminister J. Borchert im „Rheinischen Merkur“, 27.2.1998.

⁶⁹ Das deutsche Landwirtschaftsministerium hat für die Reform 1998 ermittelt, dass sich der Anteil der staatlichen Transfers danach für einen Getreidebauern auf 90% belaufen würde. Aha, Borchert: Keine Annäherung bei Agenda 2000, „Süddeutsche Zeitung“, 18.10.1997.

⁷⁰ Aha, Borchert: Keine Annäherung bei Agenda 2000, „Süddeutsche Zeitung“, 18.10.1997.

- Die Ausgleichszahlungen für Ölsaaten werden auf das Niveau bei Getreide abgesenkt und damit noch stärker gekürzt.
- Der Regelsatz für die Flächenstilllegung wird im Gesamtzeitraum 2000-2006 auf 10% festgelegt, statt 10% nur in 2000 und 2001.
- Der Europäische Rat erklärt zur nächsten WTO-Runde, dass die GAP-Reform der Agenda 2000 essentielles Element für das Verhandlungsmandat an die EU-KOM ist.

Mit diesen Änderungen konnten die Gesamtkosten der Agrarreform 2000-2006 zwar weiter gesenkt werden. Gegenüber der angestrebten realen Ausgabenkonstanz blieb allerdings noch ein Defizit von rd. 1,1 Mrd. Euro. Diesen Betrag sollte die Kommission durch Maßnahmen der Bewirtschaftung des Agrarhaushalts einsparen.

(4) Der vorgeschlagene Weg war gemäß dem Eigenmittelbeschluß der EU-KOM nur gangbar, wenn ein Teil der Beihilfen national gezahlt würde. Die Kofinanzierung der direkten Beihilfen sollte bei 25% liegen. Dies wirke zudem disziplinierend auf andere Mitgliedstaaten, wenn das Instrument obligatorisch eingeführt würde.⁷¹ Dem hat sich Frankreich vehement widersetzt und statt dessen eine von der Unternehmensgröße abhängige Degression der Beihilfen von 1-3% bis 2006 vorgeschlagen. „Frankreich hingegen sieht durch die nationale Kofinanzierung einen der Grundgedanken der europäischen Solidarität gefährdet. So wird die mit der Kofinanzierung einhergehende (Teil)-Renationalisierung des Agrarsektors als Einstieg in den Ausstieg der Union aus der Agrarpolitik gewertet. Frankreich schlägt daher als Gegenmodell eine stufenweise Rückführung der Agrarbeihilfen vor,⁷² und die frei werdenden Mittel sollen in die ländliche Entwicklung gesteckt werden. Die französische Regierung erinnerte an den Beschluß des europäischen Rates vom Dezember 1999, in dem die Agrarreform nur im Rahmen einer Gesamtregelung, die die Strukturfonds und die Beitragsverteilung umfaßt, gelöst werden sollte. Da auf Frankreich ca. 25% aller Agrarsubventionen entfallen und es von dieser Regel besonders betroffen war, meldete es ein „vitales Interesse“ an.⁷³ Darüber konnte keine Einigung erzielt werden.

(5) Schließlich wurde auch noch ein weiteres Instrument geschaffen. Es gestattet einen Ausgleich für die Einnahmeausfälle der Landwirte, wenn diese vermehrt für landschaftspflegerische Aufgaben bezahlt werden. Diese „Modulation“⁷⁴ ist ökologisch sinnvoll, erfüllt öffentliche Aufgaben und ist mit den WTO-Vorgaben vereinbar. Der Nachteil besteht darin, dass im Gegensatz zu den Direkthilfen eine nationale Kofinanzierung verlangt wird.⁷⁵

(6) Zur Mitte der Finanzplanungsperiode soll die EU-KOM eine Zwischenbilanz („Midterm Review“) vorlegen.

⁷¹ Die Bundesregierung begrüßte daher grundsätzlich die von der KOM vorgeschlagenen weitreichenden nationalen Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen regionalen und nationalen Besonderheiten der europäischen Landwirtschaft.

⁷² W. Weidenfeld, Kern des Streits ist die europäische Agrarpolitik, „FAZ“, 23.2.1999.

⁷³ Dies hat seinerzeit zu starken politischen Verstimmungen zwischen Frankreich und Deutschland geführt. Denn Frankreich fühlte sich von der deutschen Ratspräsidentschaft nicht ausreichend unterstützt. Der französische Europaminister hielt dem damaligen deutschen Agrarminister und Ratsvorsitzenden vor: „Zwischen Bonn und Paris gibt es eine unausgesprochene Spielregel. Wenn einer der beiden Staaten glaubt, dass ein wichtiges nationales Interesse berührt ist, muß der andere dies respektieren.“ Zitiert nach ebo, Paris führt im Agrarstreit „vitales Interesse“ ins Feld, „Handelsblatt“, 25.2.1999.

⁷⁴ Zu diesem in der neueren Diskussion um die Agrarreform wichtigen Instrument vgl. M. Kapfer, A. Heißenhuber, H. Hoffmann, Modulation – ein Ansatz zur Neuorientierung der Agrarpolitik?, „ifo-Schnelldienst“, Jg. 54, 2001, S. 14ff.

⁷⁵ Zu Einzelheiten dieses in der neueren Reformdiskussion wichtigen Instruments vgl. M. Kapfer, A. Heißenhuber, H. Hoffmann, Modulation – ein Ansatz zur Neuorientierung der Agrarpolitik?, „ifo-Schnelldienst“, Jg. 54, 2001, S. 15ff.

5.2.6. Agrarstrukturpolitik

(1) Die Europäische Union ist nach wie vor durch große regionale Wohlstandsdisparitäten gekennzeichnet. Es ist selbstverständlich, dass in einer Gemeinschaft, die eine politische Union anstrebt, derartige Strukturunterschiede auf Dauer nicht hinnehmbar sind. Mit den beiden großen Reformen, der Einheitlichen Europäischen Akte von 1988 (EEA)⁷⁶ und dem Vertrag von Maastricht⁷⁷ aus dem Jahre 1992 bekennen sich die Mitgliedstaaten ausdrücklich zum regionalen Ausgleichsziel, wie es in der Präambel des EG-Vertrages festgelegt ist. Zur Verwirklichung dieses Ziels sollen vor allem die drei Strukturfonds beitragen. Dies sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Agrarfonds - Abteilung Ausrichtung (EAGFL). Im Anschluß an die Maastricht-Beschlüsse legte der Europäische Rat in Edinburgh nicht nur die finanziellen Eckdaten für die Planungsperiode 1993-1999 fest. Sie führten auch zu einer nochmaligen deutlichen Aufstockung der Fondsmittel bei gleichzeitiger Konzentration auf die strukturschwächsten Regionen.⁷⁸

(2) Heute sind in der Strukturpolitik sechs prioritäre Zielbereiche vorgesehen:

- Im Rahmen des Ziels Nr. 1 werden Regionen mit deutlichem Entwicklungsrückstand gefördert. Das sind Gebiete, in denen das Bruttosozialprodukt pro Kopf unter 75% des EG-Durchschnitts liegt. Dazu zählen derzeit Griechenland, Portugal, Irland, Nordirland, Süditalien, der wesentliche Teil Spaniens, die neuen Bundesländer sowie kleinere Gebiete in Belgien, Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden. Insgesamt leben in diesen Gebieten rd. 91 Mio. Menschen oder 27% der EU-Gesamtbevölkerung.
- Unter Ziel 2 werden Gebiete unterstützt, die von einer rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind. Zu diesen Gebieten zählten in der Bundesrepublik in der Phase 1989-93 u.a. das Saarland, Teile des Ruhrgebietes, Wertstandorte im Norden sowie Textilregionen. EU-weit leben in diesen Gebieten etwa 53 Mio. Menschen bzw. 16% der EU-Bevölkerung.
- Als Ziel Nr. 3 ist die Beseitigung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Eingliederung Jugendlicher und besonderer Problemgruppen in das Erwerbsleben vorgesehen.
- Ziel Nr. 4 soll die Anpassung von Arbeitskräften an den industriellen Wandlungsprozeß erleichtern.
- Mit Ziel Nr. 5 a wird eine beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen angestrebt und unter Ziel Nr. 5 b soll die Entwicklung des ländlichen Raumes vorangetrieben werden.
- Das Ziel Nr. 6 wurde mit der vierten Erweiterung der EU eingeführt und betrifft die Förderung besonders dünn besiedelter Gebiete, wie z.B. Lappland.

Die Fonds werden im Rahmen dieser Ziele differenziert eingesetzt. Der Regionalfonds beteiligt sich an den Zielen 1, 2 und 5 b. Der Sozialfonds unterstützt flächendeckend alle Ziele außer 5 a. Der hier interessierende Agrarfonds ist für die Ziele 1, 5 a und 5 b vorgesehen.⁷⁹

⁷⁶ Die einheitliche Europäische Akte hatte zum Ziel, den in den Verträgen von Rom 1957 angelegten gemeinsamen Binnenmarkt, der bis dahin noch nicht vollendet war, herzustellen.

⁷⁷ Die dort erfolgte Reform der EEA erfolgte unter zwei wesentlichen Aspekten: Einerseits war den Beteiligten klar, dass aus der Vollendung des Binnenmarktes in bestimmten Regionen Anpassungsprobleme entstehen würden, denen durch eine Intensivierung der Strukturpolitik begegnet werden müsse. Dies war besonders die Auffassung der südlichen, strukturschwachen Mitglieder, welche die Gewinner der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes primär in den nördlichen, industrialisierten Staaten sahen. Andererseits war und ist das Wohlstandsgefälle in den Regionen Europas immer noch so groß, dass schon das soziale Ausgleichsziel Maßnahmen erforderte. Das Vertragswerk von Maastricht intensiviert die regionale Strukturpolitik. Folgende Elemente sind hervorzuheben: Die wirtschaftliche und soziale Kohäsion wird noch einmal ausdrücklich bekräftigt und wie bisher in den Artikeln 130 a bis 130 e des EG-Vertrages festgelegt, daneben wird das Subsidiaritätsprinzip, das für die Strukturpolitik eine besondere Bedeutung hat, in einem neuen Artikel 3 b zum Grundprinzip erklärt; nach Artikel 4 Abs. 2 i.Vm Art. 198 a wird ein besonderer Regionalausschuß eingerichtet, dem u.a. auch strukturpolitische Entscheidungen vorgelegt werden; für den Bereich der Strukturpolitik können außerhalb der Fonds auf einstimmigen Beschluß des Rates weitere ergänzende Maßnahmen vorgesehen werden, wenn dies erforderlich ist (Art. 130 b.) Darüber hinaus schaffte der Vertrag in Artikel 130 d einen speziellen Kohäsionsfonds. Aus diesem Fonds werden Umweltprojekte und transeuropäische Verkehrsprojekte gefördert, um die Teilnahme dieser Länder an der Wirtschafts- und Währungsunion zu erleichtern. Nur jene Staaten erhalten Mittel aus dem Kohäsionsfonds, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf unter 90 % des EG-Durchschnitts liegt. Dies sind Griechenland, Portugal, Spanien und Irland.

⁷⁸ Vgl. H.-D. Westerhoff, EG-Finzen ... a.a.O.

⁷⁹ Die beiden genannten Reformen (EEA, Maastrichter Vertrag) führten zu einigen weiteren wesentlichen neuen Elementen: Die bis 1988 isoliert nebeneinander operierenden Fonds wurden stärker miteinander verzahnt. D.h. für be-

Mit Agrarfondsmitteln⁸⁰ werden - sofern es sich um Ziel 5 a handelt - agrarstrukturelle Maßnahmen einschließlich Vermarktungs- und Verarbeitungseinrichtungen gefördert. Handelt es sich um 5 b-Gebiete, kommen vor allem strukturverbessernde Maßnahmen außerhalb des Agrarsektors z.B. zur Entwicklung des ländlichen Fremdenverkehrs oder für den Umweltschutz in Betracht.⁸¹

6. Die EU-Agrarpolitik im Kontext der EU-Erweiterung

6.1. Die Vorschläge der EU-KOM

(1) Die Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten sollen bis Ende 2002 abgeschlossen sein. Die Beitritte können dann bis 2004 vollzogen sein und die versprochene Teilnahme an den nächsten EP-Wahlen kann eingehalten werden. Zwei Jahre für den Vollzug des Beitritts sind nicht viel: Nach der Unterzeichnung der Verträge muß der Beitritt in allen Parlamenten die Mitgliedstaaten und der Kandidatenländer sowie im Europaparlament ratifiziert werden. In einigen Staaten gibt es darüber hinaus auch noch Volksbefragungen. Beim Europäischen Rat in Kopenhagen will die EU im Dezember 2002 über die Aufnahme von bis zu zehn der zwölf Bewerber entscheiden. Zunächst war das Jahr 2002 als Beitrittsdatum für sechs Kandidaten genannt, jetzt 2004 für 10 Kandidaten. Zwei Kandidaten – Rumänien und Bulgarien – sollen 2007 hinzukommen.

(2) Die neuen Mitglieder sollen unmittelbar nach dem Beitritt in vollem Umfang zur Finanzierung der EU und des britischen Beitragsrabatts herangezogen werden. Übergangsregelungen und Ermäßigungen werden abgelehnt. Statt dessen sollen pauschale Ausgleichszahlungen aus der EU-Kasse verhindern, dass die Bewerber in den ersten Jahren ihrer Mitgliedschaft zu Nettozahlern werden. Nach den EU-Finanzvorschriften müssen die beigetretenen Länder die EU-Agrarsubventionen ein Jahr vorfinanzieren. Auch die Hilfen aus den Strukturfonds werden verzögert anlaufen, weil zunächst Programme und Förderpläne ausgearbeitet und genehmigt werden müssen. Für die Ausgleichszahlungen will die EU-KOM für die Jahre 2004 bis 2006 stufenweise sinkende Höchstbeiträge festsetzen. Der finanzielle Spielraum dafür richtet sich nach den Ausgabenobergrenzen der Finanzplanung der EU, die nicht überschritten werden dürfen. Insgesamt stehen für diese Zahlungen 6,5 Mrd. Euro zur Verfügung.

(3) Die Finanzfragen müssen nach Ansicht der EU-KOM in diesem Jahr gelöst werden. Der Finanzrahmen steht seit der Verabschiedung der Agenda 2000 fest. Die Finanzmittel reichen danach und sie tragen den berechtigten Interessen der Mitgliedstaaten, aber auch den künftigen Mitglieder Rechnung. Am 30.1.2002 wurde der Finanzrahmen für die Erweiterung von der EU-KOM vorgestellt. Danach belaufen sich die effektiven Zahlungen für die Erweiterung bis 2006 auf 28 Mrd. Euro, so dass 6,5 Mrd. Euro zum Haushaltslimit verbleiben. Davon werden die neuen Mitglieder nach der bisherigen Planung in drei Jahren 16 Mrd. Euro übernehmen. Die Nettobelastung der heutigen EU-Staaten liegen dann bei 12 Mrd. Euro, von denen Deutschland nach dem bisherigen Verteilungsschlüssel 3 Mrd. Euro übernehmen muß. „Das ist viel weniger als wir 1999 beim Beschluß der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre 2000-2006 festgelegt haben,“ so der für die Erweiterung zuständige EU-Kommissar Verheugen.⁸² Die Verpflichtungsermächtigungen belaufen sich bis

stimmte Aufgaben und Programme können Mittel der drei Fonds, des ebenfalls neuen Instruments zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF), der Europäischen Investitionsbank (EIB), des Kohäsionsfonds sowie sonstiger Finanzinstrumente miteinander in einem Programm kombiniert werden. Durch diesen integrierten Ansatz läßt sich der Entwicklungseffekt in einzelnen Regionen deutlich verstärken.

⁸⁰ Die Fonds haben unterschiedliche Tätigkeitsfelder: Mit dem Regionalfonds werden im wesentlichen produktive Investitionen im gewerblichen Sektor, eine breite Palette von Infrastrukturinvestitionen sowie Maßnahmen z. B. zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen gefördert. Seit 1994 ist in Ziel-1-Regionen auch eine Förderung von Investitionen im Bildungs- und Gesundheitswesen möglich. Der Sozialfonds konzentriert sich auf Maßnahmen der Berufsbildung (Ausbildung, Fortbildung, Umschulung ect) sowie Beihilfen zur Einstellung in neu geschaffene Arbeitsplätze und Maßnahmen zur Existenzgründung. Da er flächendeckend zum Einsatz kommt, sind für die rückständigen Gebiete der Ziele 1, 2 und 5 b - insbesondere für Ziel 1 - günstigere Förderkonditionen vorgesehen.

⁸¹ Das ebenfalls 1994 neu geschaffene Finanzinstrument für die Fischerei (FIAF) dient der Förderung der Fischerei einschließlich der Weiterverarbeitung und Vermarktung.

⁸² J. Hoenig, R. Berschens, Die EU-Erweiterung wird für Berlin billiger, „Handelsblatt“, 7.2.2002.

2006 auf 40,16 Mrd. Euro. Das sind etwa 2,4 Mrd. Euro weniger als die 1999 beschlossene Obergrenze aus der Agenda 2000. Vergleiche zu Einzelheiten die Tabelle 9. Die von der EU-KOM kalkulierten Kosten belaufen sich 0,09 - 0,14% des EU-Bruttosozialprodukts.

Als Begründung für diese günstige Finanzprognose werden genannt:

- Die Verzögerung der ursprünglich für 2002 geplanten Erweiterung habe den heutigen Mitgliedstaaten 15,5 Mrd. Euro eingespart.
- Die Agrarüberschüsse werden sich in Grenzen halten, weil die Produktion in Mittel- und Osteuropa viel langsamer wächst als erwartet.

(4) Die Vorschläge der EU-Kommission zur Agrarpolitik gehen dahin, dass der Beitritt der MOE auch auf diesem Gebiet zu bewerkstelligen sei, wie er im Finanzrahmen 2000-2006 der EU festgelegt ist.⁸³ Eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik sei daher bis zum Ende des Finanzplanungszeitraum nicht nötig. Das jetzige System der Agrarfinanzierung könne prinzipiell auf die MOE übertragen werden. Im einzelnen sehen die Vorschläge der EU-KOM vor:

- Das derzeitige System der „klassischen“ Agrarfinanzierung (Interventionsmechanismus, Exportsubventionen) wird auch für die Beitrittsländer angewendet. Die Bauern haben sofort nach dem Beitritt Anspruch auf Preisgarantien und staatliche Stützungskäufe.
- Die Referenzzeiträume zur Bestimmung der relevanten Produktionsquoten fallen in der Regel in die Periode 1995 - 2000, was manche Kandidaten unter Verweis auf die damals geringe Produktion ablehnen.⁸⁴ Die Preise für die meisten Agrarprodukte in den Beitrittsländern werden vermutlich steigen.

Tabelle 9: Finanzrahmen für EU-Ost-Erweiterung, 2004-2006
(Szenario: Aufnahme von 10 neuen Mitgliedstaaten 2004)

	2004	2005	2006	Gesamt
Verpflichtungsermächtigungen				
Landwirtschaft insgesamt	2 048	3 596	3 933	9 557
Davon Direktzahlungen	0	1 173	1 418	2 591
Agrarmarktpolitik	516	749	734	1 999
Ländliche Entwicklung	1 532	1 674	1 781	4 987
Strukturpolitik	7 067	8 150	10 350	25 567
Interne Politiken	1 176	1 096	1 071	3 343
Verwaltung	503	558	612	1 673
Verpflichtungsermächtigungen Gesamt	10 794	13 400	15 966	40 160
Obergrenze	11 610	14 200	16 780	42 590
Ausgaben	5 686	10 493	11 840	28 019
Ausgabenobergrenze	8 890	11 440	14 220	34 550
Finanzieller Spielraum	3 204	947	2 380	6 531

Quelle: EU-KOM

- Wie der Tabelle 10 zu entnehmen ist, geht die EU-KOM von einer schrittweisen prozentualen Ausweitung der Direktzahlungen in der gesamten EU aus. Für die Beitrittsländer sollen diese jedoch zunächst anders gestaltet werden. Weil die meisten - insbesondere die großen - Beitrittsländer einen ebenso großen wie ineffizienten Agrarsektor aufweisen, würde die unveränderte Übertragung der heutigen GAP massive Kosten verursachen und zugleich – wegen der relativ hohen Einkommen der Landwirte Dank der Direktzahlungen– die ineffizienten Strukturen zementieren. Um diese Effekte abzuschwächen, sieht

⁸³ Vgl. auch die wissenschaftliche Diskussion, u.a. J. Jasper, S. Hübner, Die Finanzierung der EU-Erweiterung nach Göteborg und Laeken, „Wirtschaftsdienst“, 6,2002, S.335ff.

⁸⁴ So soll die polnische Quote für Milchlieferungen an Molkereien 6,96 Mio. t statt wie von Polen gefordert 13,18 Mio. t betragen.

die EU-KOM ein „phasing in“ der Direktzahlungen vor. Die Beitrittsländer sollen zunächst nur 25% der üblichen Direktbeihilfen bekommen, die dann stufenweise steigen sollen. Im Jahre 2013 sollen 100% der Direkthilfen erreicht sein. Bis 2007 soll der Anteil jährlich um 5 Prozentpunkte auf 40%, danach um jährlich 10 Prozentpunkte bis auf 100% im Jahre 2013 steigen.

- Im Gegenzug sollen die Mittel aus dem Topf „ländlicher Strukturwandel“ stärker zunehmen. Im Vergleich zu den Alt-Mitgliedern sollen die neuen Mitglieder 50% mehr aus dem Topf „ländlicher Strukturwandel“ für die ländliche Entwicklung bekommen.⁸⁵ Die Mittel für die Modernisierung der Landwirtschaft und die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze sollen von 2004 bis 2006 von 1,53 auf 1,78 Mrd. Euro steigen. Der Vorschlag der Umschichtung von der Marktstützung auf die Strukturpolitik entlastet den EU-Haushalt wegen der nationalen Kofinanzierung.⁸⁶ Nach Ansicht mancher Beobachter sichert die Umschichtung in Richtung struktureller Maßnahmen nicht nur die Finanzierung der EU. Sie entspricht darüber hinaus auch ökologischen Zielen. Schließlich würde die Position der EU in der Welt-handelsorganisation (WTO) gestärkt werden, da die Subventionen zur ländlichen Entwicklung im Gegensatz zu den übrigen GAP-Instrumenten voll WTO-konform sind.

Tabelle 10: Anteile der einzelnen Bereiche am EU-Agrarhaushalt, (in %)

	1991	2001	2006
Klassische Subventionen	91	28	20
Direktzahlungen	0	62	70
Strukturpol. Maßnahmen	8	10	10

Quelle: Informationen aus verschiedenen Quellen

6.2. Die Forderungen der Beitrittsländer

(1) Die Beitrittsländer bezeichnen diese Vorschläge als enttäuschend. Sie lehnen die Beschränkung der Direktbeihilfen als diskriminierend ab. Sie haben Mitte Februar auf einer Konferenz in Budapest eine Gegenposition formuliert. Sie bestehen auf dem status quo der Agrarpolitik und Gleichbehandlung. Sie fordern zumindest eine Aufstockung der Direktbeihilfen auf höhere Prozentsätze, einen kürzeren Anpassungszeitraum und Kompensation in anderen Bereichen.

(2) Ihre Argumente sind dabei:

- Durch dieses Vorab-Verfahren werden die Beitrittsländer von der Mitbestimmung um die EU-Finzen ausgeschlossen - auch wenn sie bereits Mitglieder sind. Denn die finanziellen Festlegungen reichen bis 2013.
- Der polnische Landwirtschaftsminister: „Wenn sich am 30. Januar (Vorlage des Finanzierungsrahmens durch die EU-KOM) herausstellt, dass wir ein zweitklassiges Mitgliedsland werden sollen, wie sollen wir dann die Bevölkerung vom EU-Beitritt überzeugen?“⁸⁷
- Die Förderung der Landwirtschaft in den Beitrittsländern ist geringer als die in den bisherigen Mitgliedstaaten: „Wir wissen nichts über die Zukunft der europäischen Agrarpolitik, aber wir wissen, dass wir auf jeden Fall weniger bekommen als die Landwirte der alten Mitgliedstaaten.“⁸⁸

⁸⁵ Im Endjahr der Finanzplanung würden knapp ein Drittel aller Strukturhilfen in die Beitrittsländer fließen. Für die alten Mitgliedstaaten der EU bedeutet dies umgekehrt, dass die Strukturhilfen stark eingeschränkt werden müssen. Der von den Regionalprogrammen abgedeckte Bevölkerungsanteil soll von heute 51% auf höchstens noch 35 - 40 % abgesenkt werden. Inhaltlich sollen die Förderprogramme gestrafft werden. Die Förderziele 2 (Gebiete mit rückläufiger industrieller Entwicklung) und 5 b (Entwicklung des ländlichen Raumes) sollen zusammengelegt werden.

⁸⁶ In der Struktur- und Regionalpolitik ist für die neuen Mitglieder eine dreijährige Übergangsperiode vorgesehen.

⁸⁷ Zitiert nach flü, Polen auf dem Weg zur EU unter Zeitdruck, „Neue Zürcher Zeitung“, 29.1.2002.

- „Die EU-Förderung noch weiter zu drücken würde bedeuten, dass die Kandidatenländer nach dem Beitritt finanziell schlechter da stehen als heute, wo sie Vorbeitritts Hilfen bekommen, aber keine EU-Beiträge bezahlen müssen. Das kann es doch nicht sein.“⁸⁹
- Massenarbeitslosigkeit auf dem Lande und soziale Spannungen seien programmiert. Sie dürften den Druck erhöhen, ein Auskommen im westlichen Ausland zu finden. Die Bauernfunktionäre in Polen z.B. sprechen heute schon von einer doppelten Spaltung des Landes: zwischen Stadt und Land und zwischen den reichen Bauern und ihren „hungernden“ Arbeitern.⁹⁰
- Die Beitrittsländer haben ihre Märkte bereits geöffnet und seien wegen der Brüsseler Subventionen für die Konkurrenz im Westen aus ihren osteuropäischen Absatzmärkten herausgedrängt worden.⁹¹ „Deshalb haben wir den Anspruch, etwas zurückzubekommen.“⁹²

6.3. Die Position der Netto-Empfänger

(1) Es gibt allerdings nicht allein die Beschwerden der Beitrittskandidaten. Auch diejenigen Länder lehnen die EU-KOM-Vorschläge ab, die bisher Nettoempfänger der EU-Finanzmittel waren. Sie wollen nicht auf ihre bisherigen Vorteile verzichten. Wie sich die Nettozahlungen und die Rückflüsse aus der Agrarpolitik bei den einzelnen Mitgliedstaaten verteilen, ist der Tabelle 11 zu entnehmen.

(2) Frankreich ist größter Nutznießer der GAP. Es ist größter Agrarproduzent in der EU, es hat 150% mehr Betriebe als z.B. Deutschland, 70% mehr landwirtschaftliche Nutzfläche und eine günstigere Prämienstruktur. Die Bauern erhalten z.B. dreimal soviel Prämien pro kg Rindfleisch wie in Deutschland. Ein Haupterwerbslandwirt verdiente 1998 mit 74.000 DM fast ein Drittel mehr als sein deutscher Kollege.

(3) In einem italienischen Positionspapier wird gefordert, die Agrarpolitik nicht zurückzufahren, sondern ganz im Gegenteil die Beihilfen auszuweiten: „Wir lehnen jeden Vorschlag ab, mit dem die Agrarpolitik abgebaut oder renationalisiert werden soll.“ „Auf die italienische Landwirtschaft entfallen 16% der EU-Agrarproduktion, aber sie erhält nur 11-12% der Beihilfen.“ Die Zwischenprüfung müsse genutzt werden, um „die Balance in der Verteilung der Agrarstützung wieder herzustellen und bestehende Verzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen.“⁹³

(4) Spanien wendet sich zum einen gegen jede Form der nationalen Mitfinanzierung. Es hat andererseits als einer der Hauptnutznießer der EU-Förderung darauf hingewiesen, dass auch über Einnahmeverbesserungen der EU gesprochen werden müsse. Danach ist die Integration der osteuropäischen Reformstaaten nicht das einzige große Finanzproblem der EU. Die südeuropäischen Mitgliedstaaten gehen davon aus, dass den Finanzmitteln, die nach Osteuropa fließen, solche entsprechen, die der politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung des Mittelmeerraumes dienen. Dabei steht die Problematik der illegalen Einwanderung aus Nordafrika im Zentrum der Maßnahmen im europäischen Süden.

⁸⁸ So der ungarische Ministerpräsident Orban nach M. Guz, P. Flückner, Th. Klau, Beitrittsländer meutern gegen EU-Agrarpläne, „Financial Times, Deutschland“, 1.2.2002.

⁸⁹ Interview mit dem EU-Agrarkommissar F. Fischler, „FAZ“, 15.2.2002.

⁹⁰ H. Friedrich, Fremdbestimmung aus Brüssel statt aus Moskau, „FAZ“, 15.2.2002.

⁹¹ Es gibt ein Handelsdefizit auf seiten der Kandidatenländer. Genau deswegen hat die EU im Jahre 2001 eine asymmetrische Liberalisierungsmaßnahme eingeleitet. Die MOEs können schon heute 90% ihrer Agrarprodukte zollfrei in die EU importieren, umgekehrt sind es nur 60% der EU-Exporte in die MOE vom Zoll befreit. Die Marktöffnung in den neuen Mitgliedstaaten ist nicht nur Folge des EU-Beitritts. Die Länder sind auch Mitglieder der WTO und können sich schon deshalb nicht abschotten.

⁹² H. Friedrich, Fremdbestimmung aus Brüssel statt aus Moskau, „FAZ“, 15.2.2002.

⁹³ Zitiert nach bü, Italien fordert höhere Agrarsubventionen für eigene Bauern, „FAZ“, 10.2.2002.

Tabelle 11: Einzahlung und Rückfluß aus dem EU-Agrarfonds, 2000, 10 Mio. Euro

	Einzahlung	Rückflüsse	Differenz
Deutschland	9.975	5.642	4.333
Frankreich	6.650	8.982	-2.332
Großbritannien	6.352	4.059	2.296
Italien	5.038	5.002	36
Niederlande	2.519	1.397	1.122
Spanien	2.954	5.469	-2.512
Belgien	1.552	955	597
Schweden	1.205	798	-407
Österreich	959	1.019	-60
Dänemark	774	1.305	-531
Griechenland	613	2.597	-76
Portugal	576	652	-76
Finnland	560	728	-168
Irland	492	1.678	-1.186
Luxemburg	85	21	64

Quelle: dpa

(5) Frankreich, Spanien, Italien, Österreich, Belgien und Portugal plädieren neuerdings für eine Aussetzung des auf dem Berliner Gipfel beschlossenen Absenkung des Subventionsniveaus für Ölsaaten (Raps, Sonnenblumen, Sojabohnen).⁹⁴ Nur so könne ein Anreiz zur weiteren Produktion dieser Produkte gewährleistet und der Import gentechnisch veränderter Produkte aus den USA verhindert werden. Nachdem Brüssel im Januar 2000 wegen der BSE-Krise die Verfütterung von Tiermehl verboten hatte, spielt Soja als Eiweißlieferant eine wachsende Rolle. Nach Berechnungen der EU-KOM würde der Plan, die Ölsaaten wieder stärker zu fördern, den Finanzrahmen des EU-Budgets sprengen. Auf den Haushalt kämen zusätzliche Ausgaben in Höhe von 474 Mio. Euro zu. Neben den Finanzproblemen würden auch die Differenzen zum Weltmarktpreis⁹⁵ steigen und das „Blairhaus-Abkommen“⁹⁶ stünde in Gefahr.

6.4. Die Position der Netto-Zahler

(1) Die Nettozahler lehnen die EU-Vorschläge ebenfalls ab – insbesondere die Direktzahlungen - und fordern statt dessen zunächst eine Reform der europäischen Agrarpolitik. Die für 2005 geplanten Verhandlungen über eine Reform der EU-Agrarreform sollen vorgezogen und schon 2003 vor der Erweiterung abgeschlossen werden. Insbesondere die Niederlande, aber auch Deutschland, Dänemark, Schweden und Großbritannien⁹⁷ wollen vor den Beitritten eine Reform der Agrarpolitik – zumindest auf dem Gipfel in Kopenhagen Ende des Jahres 2002 eine Grundsatzentscheidung (Eckpunkte), in der die Weichen für den Einstieg in die Reform gestellt werden.

⁹⁴ Die Berliner Finanzbeschlüsse (Agenda 2000) sehen eine Kürzung der Beihilfen von derzeit 72 Euro/t auf 63 Euro/t ab 1. Juli dieses Jahres vor. Demgegenüber wollen die Länder eine Anhebung der Zuschüsse auf 75 Euro/t.

⁹⁵ Derzeit liegt der Weltmarktpreis bei 200 Euro/t, die EU-Landwirte bekommen 800/t, nach der Erhöhung der Beihilfen wären es 1.270 Euro/t. Zitiert nach M. Scheerer, „Eiweißplan“ bringt nächste EU-Agrarreform in Gefahr, „Handelsblatt“, 12./13.4.2002.

⁹⁶ 1992 hatten die USA und die EU Produktionsobergrenzen für Ölsaaten festgelegt. Danach darf die EU nicht mehr als 5 Mio. t anbauen. Dieses Kontingent ist bereits jetzt fast vollständig ausgeschöpft.

⁹⁷ Als treibende Kraft gilt Dänemark, die die Niederlande als „Minenhunde“ vorschicken. R. Koch, C. Hulverscheidt, Niederlande fordern Agrarreform vor EU-Osterweiterung, „Financial Times Deutschland“, 4.2.2002.

(2) Die Argumente der Nettozahler für eine vorgezogene Reform der Agrarpolitik und den Abbau der Direktbeihilfen sind:

- Direkt gezahlte Beihilfen in Form von Tier- und Flächenprämien sind ein Grund für die Überschußproduktionen in der EU,⁹⁸ weil sie an der Viehzahl und der bewirtschafteten Fläche hängen.
- Zudem sei die Zahlung von Einkommenszuschüssen an die EU-Landwirte geschaffen worden, um die Verluste aus der letzten EU-Agrarreform im Jahre 1992 (teilweise Abschaffung des Stützpreissystems) zu kompensieren. Davon seien aber die Bauern in den MOEs im Jahre 1992 nicht betroffen gewesen.⁹⁹
- Ein weiteres Argument besagt, dass bei einer vollen Übernahme der bestehenden Agrarpolitik in den MOEs die Agrareinkommen so hoch würden, dass der dringend erforderliche Strukturwandel des Agrarsektors verhindert würde. Insbesondere würde die Subventionierung der Landwirtschaft zu einer ungleichen Entwicklung der Strukturen in der Wirtschaft der Beitrittsländer führen - mit dann höheren Einkommen in der Landwirtschaft und niedrigem Einkommen in der Industrie. Dies könnte zu einer nicht gewollten Expansion der Landwirtschaft in den Beitrittsländern führen.
- Schließlich wird argumentiert, dass nach erfolgtem Beitritt der MOE-Staaten der status-quo der jetzigen Agrarpolitik nicht finanzierbar sei und ohne eine Reform die Belastung der Nettozahler in der EU noch weiter steigen würde, was nicht zu verantworten sei. So stellte Bundeskanzler Schröder klar. „Die Grenze der finanziellen Belastbarkeit ist erreicht.“¹⁰⁰
- Auch sollte die Reform vor dem Beitritt geregelt sein, weil man befürchtet, dass eine andere Agrarpolitik in der erweiterten Union nicht mehr durchsetzbar sei.¹⁰¹ Auch die Bundesregierung will die EU-Kandidaten nicht an der Debatte über die zukünftigen Strukturen der EU-Agrarpolitik teilnehmen lassen. Nur so bestehe die Möglichkeit, die Nettozahlerposition in der EU zu verbessern. Der Druck, jetzt zu handeln, leite sich zudem aus den bevorstehenden Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels ab, bei der die Öffnung der Agrarmärkte im Mittelpunkt stehe. Bislang hatte sich die Bundesregierung für eine strikte Trennung der in diesem Jahr anstehenden Erweiterungsverhandlungen - bei der die finanzstarken Kapitel anstehen - von der Diskussion über eine Reform der EU-Agrar- und Strukturpolitik ausgesprochen.

(3) Die Niederlande stellen fest: „Wir sehen dringenden Reformbedarf für die Gemeinsame Agrarpolitik.“¹⁰² Sie fordern einen schrittweisen Ausstieg aus der Subventionspolitik – insbesondere den Direktzahlungen - bis 2006 (wenn mit der „Agenda 2000“ der geltende Finanzrahmen endet) in allen EU-Ländern. Direktzahlungen an die MOEs sollen abgelehnt werden. Die Niederlande haben ihre Zustimmung zur Erweiterung von der Degressivität der Direktzahlungen nach 2007 abhängig gemacht. Das phasing in soll durch ein „phasing out“ ergänzt werden, das für die alten und künftigen Mitglieder gelten soll. Danach sollen die Direktbeihilfen schrittweise sinken. Nach einer Übergangsphase würden sich die beiden Bewegungen auf einem Niveau treffen, auf dem die „ländliche Entwicklung“ viel mehr und die übrigen Instrumente viel weniger Gewicht hätten als heute. Dies ist für die Nettozahler um so interessanter, als die Projekte der ländlichen Entwicklung zu ca. 50% aus den nationalen Haushalten kofinanziert werden.

(4) Weniger rigoros als die niederländische war zunächst die Position der Bundesregierung. Die Zurückhaltung in Deutschland ergab sich aus Rücksicht auf die Wahlen in Frankreich. Wenn die Agrarpolitik Thema des dortigen Wahlkampfes geworden wäre, hätten alle Parteien eine Änderung der Agrarpolitik kategorisch abgelehnt. Deshalb verlangte Deutschland bisher lediglich einen Grundsatzbeschluss der EU bis zum Jahresende, der die Richtung im Sinne der niederländischen Vorschläge für die Zukunft festschreibt, so Außenminister Fischer beim Treffen der EU-Außenminister in Caceres im Februar 2002 bei der Vorlage der EU-

⁹⁸ T. Krägenov, C. Hulverscheidt, R. Koch, Berlin unterstützt Kürzung der EU-Agrarhilfe, „Financial Times Deutschland“, 4.2.2002.

⁹⁹ Dagegen wird argumentiert, dass sich die Direktbeihilfen im Laufe eines Jahrzehnts vom Instrument einer Ausgleichszahlung zum dauerhaften Bestandteil des Einkommens, zu einer Art EU-Gehalt entwickelt hätte. Daher könne sie den Landwirten der Beitrittsländer nicht vollständig verwehrt werden.

¹⁰⁰ Zitiert nach Hat, Hart umkämpfte EU-Agrarmilliarden, „Neue Zürcher Zeitung“, 9.7.2002.

¹⁰¹ So auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten 2000/2001.

¹⁰² T. Krägenov, C. Hulverscheidt, R. Koch, Berlin unterstützt Kürzung der EU-Agrarhilfe, „Financial Times Deutschland“, 4.2.2002.

Finanzierungsvorschläge.¹⁰³ Die Bundesregierung machte eine grundlegende Reform der GAP nicht zur Bedingung für den Abschluß der Beitrittsverhandlungen. Der Erweiterungsprozeß müsse jedoch aus dem Agrartopf finanziert werden. Der in der Agenda 2000 vereinbarte Finanzrahmen markiere die Höchstgrenze der deutschen Belastbarkeit. Deutschland müsse nach wie vor große Lasten aus der Wiedervereinigung tragen.

(5) Darüber hinaus gab eine Reihe von Sonderproblemen, die die Bundesregierung in die Diskussion eingebracht hat:¹⁰⁴

- Zunächst wurde die Abschaffung der Mengenbeschränkung für Milchmarktprodukte verlangt. Dazu stellte der zuständige EU-Kommissar Fischler fest: „politisch unrealistisch“, die EU-KOM habe dafür kein Mandat und eine Mehrheit im Rat ist dafür nicht zu bekommen.¹⁰⁵
- Weiterhin wurde eine Erweiterung der „Modulation“ gefordert. Allerdings war Deutschland zunächst selbst gefordert, mehr für die Modulation zu tun. Die von der Bundesregierung von 2003 an beschlossene Umschichtung von 2% der Beihilfen ist nur ein „schmaler Hauch von Modulation.“¹⁰⁶
- Die Durchführung der „Agrarwende“ ist ein vorrangiges politisches Ziel der Bundesregierung.¹⁰⁷ Schwierigkeiten auf dem Weg dorthin sind dabei vorprogrammiert: „Wenn der Markt wieder eine größere Rolle spielen soll, dann sollten wir jetzt nicht Zwangsqualitätsvorstellungen entwickeln, die wir dem Kunden aufoktroyieren.“¹⁰⁸

(6) Deutschland lehnt die Direktzahlungen aber auch noch aus folgenden Gründen ab, gegen die die deutsche Haushaltskommissarin Sreyer argumentierte: „Erstens mit dem Hinweis, dass in der Agenda 2000 keine Mittel für die Zahlung dieser Beihilfen in den neuen Mitgliedstaaten vorgesehen seien. Die Direktzahlungen an die Landwirtschaft beruhen aber auf Rechtsgrundlagen, die zum europäischen Gesetzeswerk gehören. Die Agenda 2000 ändert diese Rechtsgrundlage nicht. Werden in den Beitrittsverträgen mit den Erweiterungsstaaten keine besonderen Regelungen getroffen, dann gelten diese Regelungen ab dem Beitritt in vollem Umfang. Es kann von den Erweiterungsstaaten aber nicht verlangt werden, dass sie Beitrittsverträge akzeptieren, die auf Dauer völlig unterschiedliche Agrarsubventionen festschreiben, aber andererseits sofort volle Beitragszahlungen der neuen Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt vorsehen. Der Vorschlag der Kommission stellt hier einen ausgewogenen Interessenausgleich her.“

Als zweites Argument gegen eine Einphasung der Direktbeihilfen wird angeführt, dass sie einer Reform der Beihilfen im Wege stünde. Dies ist genau nicht der Fall. Die Kommission hatte ihren Vorschlag gezielt so abgefasst, dass sie die anstehende Agrarreform in keiner Weise präjudiziert. Weder ist präjudiziert, wie viel im Jahr 2013 die 100 Prozent ausmachen, noch, auf welcher Art Beihilfe sie sich beziehen. Diese Offenheit gegenüber der Reform verfolgt den Zweck, Verständigung über die anstehende Agrarreform nicht zur Vorbedingung für die Erweiterungsverhandlungen zu machen. Die Kandidatenstaaten dürfen nicht in Geiselhaft für einen Reformwillen oder –Unwillen der Agrarminister genommen werden....

Auch hinsichtlich der Frage, wer die Kosten der Erweiterung zahlt, ist genaues Hinsehen angebracht. Es trifft nicht zu, dass nur die heutigen Nettozahler die Kosten der Erweiterung zu tragen hätten. Nein, es werden alle jetzigen Mitgliedstaaten einen gleichen Anteil ihres BSP als Beitrag für die Erweiterung an den EU-Haushalt zahlen. Nur für das Vereinigte Königreich besteht die Ausnahme. Aber ob Portugal, Frankreich, Schweden oder Deutschland – sie werden einen gleichen Anteil an BSP als Solidarleistung zahlen. Selbst unter Einschluss der Kosten stellt sich die Erweiterung aber auch für die jetzigen Mitgliedstaaten als beiderseitiger Gewinn dar. Politisch ist sie das ohnehin. Es geht um die Stabilität in Europa. Es geht darum, dass die Werte

¹⁰³ Die Verhandlungsführung für die Erweiterung liegt beim Außenminister, nicht beim Finanzminister. Dies ist ein steter Punkt der Auseinandersetzung innerhalb der Bundesregierung.

¹⁰⁴ Kritik an nationalen Maßnahmen übt auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Gutachten 2000/2001.

¹⁰⁵ bü, EU-Agrarkommissar gegen deutsche Reformforderungen, „FAZ“, 8.11.2001.

¹⁰⁶ bü, EU-Agrarkommissar gegen deutsche Reformforderungen, „FAZ“, 8.11.2001.

¹⁰⁷ Sehr kritisch dazu P. Treue, Blut und Bohnen, „FAZ“, 13.3.2002. R. von Alvensleben, Grüne Illusionen, „FAZ“, 10.6.2002. A. Rinke, Die Saat ist noch nicht aufgegangen, „Handelsblatt“, 11./12.1.2002. Vgl auch B. Wieland, Eingängige Aussagen, „FAZ“, 13.8.2002.

¹⁰⁸ T. Krägenow, Fischler fordert schnelle EU-Agrarreform, „Financial Times Deutschland“, 14.1.2002.

der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in immer mehr Staaten gelten. Streitigkeiten über Schaf- und Rinderprämien dürfen nicht zu Verzögerungen führen und zu Stolpersteinen auf diesem Weg werden.“¹⁰⁹

(7) Nunmehr besteht die Bundesregierung auf einer kostensenkenden Agrarreform, bevor sie der Übertragung der Direktbeihilfen für die Beitrittskandidaten zustimmen will.¹¹⁰ Am 9. Juni 2002 hat die Bundesregierung gemeinsam mit Großbritannien, Schweden und den Niederlanden im Außenministerrat die Verabschiedung einer gemeinsamen EU-Verhandlungsposition im Landwirtschaftssektor verhindert.¹¹¹ Eine Woche später hat man sich auf eine Kompromißformel geeinigt, die eine Verschiebung dieses Problems auf den Herbst vorsieht.¹¹² Offen blieb, ob aus diesem Anlaß ein Sondergipfel anberaumt werden soll. Der Bundeskanzler hat auf dem EU-Gipfel in Sevilla Ende Juni durchgesetzt, dass die Entscheidung über die Einbeziehung osteuropäischer Bauern nach der EU-Osterweiterung in die Direktzahlungen verschoben wird.¹¹³ Zuerst müsse er Fischlers Vorschläge kennen, von ihnen erhoffe er sich finanzielle Erleichterungen.¹¹⁴ Nunmehr soll auf einem EU-Sondergipfel Anfang November die Frage der Finanzierung, der Agrarreform und der Direktzahlungen an die Beitrittsländer entschieden werden. Zum Zeitbedarf wird nicht nur von Deutschland, sondern von allen Nettozahlern vorgebracht: Die EU-KOM wird Mitte dieses Jahres ihre Halbzeitbilanz der laufenden Mittelfristigen Finanzplanung (Agenda 2000) vorlegen. Im Mittelpunkt wird die Agrarpolitik stehen. Diese Bilanz könnte als Grundlage einer Reform dienen. Nach dem Abschluß der Erweiterungsverhandlungen, die für Ende dieses Jahres vorgesehen sind bliebe dann bis zur für 2004 vorgesehenen Erweiterung ein Jahr Zeit für die Verhandlungen über die Erneuerung der GAP.

(8) Allerdings gab es in Deutschland bis Mitte des Jahres noch keine einheitliche Positionen: Während noch Einigkeit darüber besteht, dass noch vor dem Beitritt Klarheit über die Agrarreform herrschen müsse, gehen die weiteren Vorstellungen auseinander: Umstritten zwischen Landwirtschaftsministerium und Finanzministerium ist, ob das Brüsseler Agrarbudget insgesamt schrumpfen soll oder ob die Subventionen zu Gunsten ökologischer Maßnahmen und die ökologische Landwirtschaft umgeschichtet werden sollen.¹¹⁵

(9) Im Bundesfinanzministerium wird darauf verwiesen, dass die Bundesregierung schon 1999 auf dem Berliner Gipfel für ein schrittweises Auslaufen der Direktbeihilfen plädiert habe. Und in dem im November 2001 vorgelegten internen Eckpunkte-Papier des Landwirtschaftsministeriums („Künast-Papier“) heißt es: „Aus deutscher Sicht ist es unerlässlich, in eine obligatorische Degression alle Direktzahlungen im Marktbereich einzubeziehen. Unter der Voraussetzung, dass den Beitrittsländern die Direktzahlungen nicht vorenthalten werden können und dafür keine zusätzlichen Finanzmittel bereitgestellt werden, wird ab 2004 (haushaltswirksam 2005) nach dem durchgeführten Modellrechnungen eine lineare Kürzung um knapp 2% pro Jahr erforderlich (bis 2012 etwa ansteigend auf gut 16%).“

(10) Bayern plädiert für den Erhalt der Direktzahlungen und eine 50% Kofinanzierung der Mitgliedstaaten. Diese „kofinanzierten Transfermodelle“ sollten auch für die Beitrittsländer gelten. Dies trage zur Entlastung des EU-Haushaltes und damit zur Entlastung der Nettozahler bei. Dies Modell wurde schon 1996 von Bayern vorgeschlagen, jedoch ohne Erfolg.

(11) Einigkeit zwischen Deutschland und Frankreich besteht darin, dass es nicht wie von der EU-KOM vorgeschlagen, bereits ab 2004 Direktzahlungen an die osteuropäischen Bauern geben soll. Frankreich müßte dann bereits ab 2007 die wichtigen Tier- und Flächenprämien kürzen. Vorgeschlagen wird die Zahlung ab 2006. Allerdings wird dem Kanzler vorgeworfen, dass er heute jene Reformen einfordert, die er 1999 verhindert hat: „Es war die rot-grüne Bundesregierung, die im März 1999 auf dem EU-Gipfel von Berlin die bis 2006 gültige Finanzierungsstrukturen der europäischen Agrarpolitik beschlossen hat. Der von der EU-KOM

¹⁰⁹ M. Schreyer, Vereinigung Europas nicht an Schafsprämie koppeln, „FAZ“, 17.6.2002.

¹¹⁰ A. Rinke, Kampf für den Steuerzahler, „Handelsblatt“, 27.6.2002.

¹¹¹ bü, EU-Agrarhilfen für Kandidaten strittig, „FAZ“, 21.5.2002. R. Koch, EU-Nettozahler bremsen Osterweiterung, „Financial Times Deutschland“, 11.6.2002.

¹¹² R. Koch, W. Poissl, Verheugen kritisiert deutsche EU-Taktik, „Financial Times Deutschland“, 13.6.2002.

¹¹³ Dies, obwohl noch im März 2002 aus dem Kanzleramt zu hören war: „Die Bundesregierung wird auch ohne Agrarreform der EU-Osterweiterung zustimmen.“ nom, Schröder knickt ein, „Capital“, 11.2002, S.12.

¹¹⁴ Zitiert nach W. Poissl, Ch.Thiele, Fischlers Agrarreform entlastet Deutschland kaum, „Financial Times Deutschland“, 25.6.2002.

¹¹⁵ R. Münch, Fischlers Reformpläne treiben Keile in die Bundesregierung, „Märkische Allgemeine“, 3.7.2002.

damals geforderte rasche Umbau des Systems wurde von einer unheiligen deutsch-französischen Allianz hintertrieben.“¹¹⁶

(12) Die EU-KOM wehrt sich gegen die Verknüpfung von Erweiterungsverhandlungen und Agrarreform - keine „Geiselhaft“ der neuen Mitgliedstaaten, wie die KOM meint. Die Agrarreform ist keine Frage der Erweiterungsverhandlungen, sondern betrifft das neue Finanzierungspaket nach 2006, für das die KOM zunächst 2004 einen Vorschlag machen wollte. Ihrer Meinung nach widerspricht die Verknüpfung von Reformdebatte und Erweiterungsverhandlungen diametral der bisherigen EU-Linie. Sie will beides wie geplant zeitlich teilweise parallel, aber inhaltlich strikt getrennt verfolgen. Sie fürchtet – vermutlich nicht zu Unrecht – eine Blockade oder eine Verzögerung der Erweiterung: „Jede Verknüpfung des Erweiterungsprozesses mit der Diskussion über die Fortentwicklung der Agrarpolitik birgt die Gefahr, die Erweiterung spürbar zu verzögern. Wir wollen die Beitrittsverhandlungen Ende dieses Jahres abschließen.“¹¹⁷ „Wenn das eintritt, können wir die Erweiterung um zwei Jahre verschieben,“ so ein EU-Vertreter.¹¹⁸

Da in diesem Jahr sowohl in Frankreich als auch in Deutschland Parlamentswahlen stattfinden, wäre eine Einigung über eine Agrarreform nicht vor Mitte 2003 zu erreichen. Der von der EU versprochene Erweiterungstermin 2004 wäre nicht mehr zu erreichen und die MOEs könnten nicht, wie geplant, an den nächsten Wahlen zum europäischen Parlament teilnehmen. Die Zeit für Vertragsabschluß, Ratifikation in allen Mitglieds- und Beitrittsstaaten sowie im EP reiche dazu nicht aus. Die EU-Staaten könnten unmöglich das zwölf Jahre abgegebene Versprechen an die 106 Mio. Menschen in den Bewerberländern brechen, EU-Bürger zu werden, nur weil sie nicht in der Lage sind, ihre Agrarpolitik zu reformieren. „Der Zug der Erweiterung ist nicht mehr aufzuhalten.“¹¹⁹ Und der derzeitige Ratsvorsitzende, der dänische Ministerpräsident Rasmussen rügt Deutschland und Frankreich: „Macht die Erweiterung nicht zur Geisel eurer agrarpolitischen Ambitionen...wenn die Beitrittsverhandlungen nicht beim Gipfel von Kopenhagen abgeschlossen werden können, laufen wir Gefahr, die Erweiterung um Jahre zu verzögern.“¹²⁰

(13) Auch hinsichtlich der Entwicklung nach 2006 hat die EU-KOM klare Vorstellungen: „Wie wird die Ausgabenentwicklung nach 2006 aussehen? Wird die EU wegen der Erweiterung unfinanzierbar, und würden Direktzahlungen an polnische und bulgarische Bauern den EU-Haushalt sprengen? Beides trifft nicht zu. Die Staats- und Regierungschefs haben festgelegt, dass der EU-Haushalt nicht mehr als 1,27 Prozent des europäischen Bruttonettoprodukts (BSP) ausmachen darf. Das ist die maximale EU-Staatsquote. Tatsächlich ist der Anteil des EU-Haushalts am europäischen Bruttonettoprodukt in den letzten Jahren jeweils gesunken. Mit der Erweiterung wird dieser Anteil wieder leicht steigen. Aber selbst wenn es keinerlei Reformen in der Strukturpolitik und in der EU-Agrarpolitik gäbe – was beides nicht zu wünschen ist – und auch Bulgarien und Rumänien der EU angehören werden, wird die Obergrenze von 1,27 Prozent des EU-Bruttonettoprodukts auch nach 2006 nicht erreicht werden. Wer sich also die Zahlen anschaut, wird manches Argument im Zusammenhang der Erweiterung schnell relativieren.“¹²¹

(14) Offenbar wächst aber auch in der KOM die Einsicht in die Unumgänglichkeit einer groß angelegten Reform und eine Verzahnung der beiden Debatten wird nicht mehr völlig ausgeschlossen: „Wir könnten in Kopenhagen gewisse Signale in diese Richtung geben.“ „Es macht keinen Sinn, Debatten zu führen, ob man Änderungen erst ab 2006 vornimmt. Wenn wir die Dinge besser machen können, sollten wir sie so bald wie möglich besser machen.“¹²²

¹¹⁶ M. Scheerer, In Geiselhaft, „Handelsblatt“, 18.6.2002. A. Rinke, Kampf für den Steuerzahler, „Handelsblatt“, 27.6.2002.

¹¹⁷ M. Scheerer, In Geiselhaft, „Handelsblatt“, 18.6.2002.

¹¹⁸ zitiert nach jh/ink, Berlin will EU-Agrarreform rasch festzurren, „Handelsblatt“, 6.2.2002.

¹¹⁹ jh/ink, Berlin will EU-Agrarreform rasch festzurren, „Handelsblatt“, 6.2.2002.

¹¹⁹ jh/ink, Berlin will EU-Agrarreform rasch festzurren, „Handelsblatt“, 6.2.2002.

¹²⁰ Zitiert nach T. Klau, Rasmussen rügt Deutschland und Frankreich, „Financial Times Deutschland“, 28.6.2002.

¹²¹ M. Schreyer, Vereinigung Europas nicht an Schafsprämie koppeln, „FAZ“, 17.6.2002.

¹²² Zitiert nach T. Krägenow, Fischler fordert schnelle EU-Agrarreform, „Financial Times Deutschland“, 14.1.2002.

7. Die Zukunft der EU-Agrarpolitik

7.1. Der „Midterm Review“

(1) Die Vorschläge zum „Midterm Review“ gemäß den Beschlüssen des Berliner EU-Gipfels wollte Fischler zunächst am 18. Juni 2002 vorlegen, zwei Tage nach dem zweiten Wahlgang in Frankreich. Tatsächlich hat er die Vorschläge der EU-KOM, die nach heftigen internen Auseinandersetzungen beschlossen wurden,¹²³ am 10. Juli 2002 veröffentlicht. Es stellt ein mehrstufiges Konzept („Halbzeitbewertung der gemeinsamen Agrarpolitik“) dar, das ab dem Jahre 2004 – dem Beitrittsdatum der osteuropäischen Länder - gelten soll.¹²⁴ Beobachter gehen davon aus, dass die politischen Entscheidungen zu diesem Vorschlag im Sommer 2003 fallen.

(2) Im Mittelpunkt des Konzepts stehen die direkten Einkommensbeihilfen für die Bauern, welche rund ein Drittel des gesamten EU-Budgets (davon entfallen wiederum 80% auf Getreide und Rindfleisch), beanspruchen – ebensoviel wie die Regional- und die Strukturpolitik. Die Subventionen sind zwar schon heute nicht mehr an die Produktion, aber noch immer an Anbauflächen und Viehzahlen gebunden. Deshalb beeinflussen sie nach wie vor den Produktionsumfang und damit auch den Außenhandel – wenn auch in einem geringeren Maße als die „klassischen“ Subventionen staatliche Preisgarantien, Stützungskäufe und Exportsubventionen, auf die nur noch ein Fünftel des Agraretats entfällt. Damit werden aber weder die Entkoppelung von der Produktion noch die WTO-Kompatibilität auf Dauer vollständig erreicht. Und noch immer gibt es Überproduktionen, die vernichtet oder subventioniert, „verramscht“ werden. Der Rest von rund 10% geht in die EU-Programme für die ländliche Entwicklung, die sogenannte „zweite Säule“ der Agrarpolitik.¹²⁵

Deshalb enthält das Fischler-Konzept als zentralen Punkt die vollständige Entkopplung („Decoupling“) der Direktbeihilfen von Anbaufläche und Viehzahl. Nicht mehr die Produktion sondern die Produzenten sollen zukünftig subventioniert werden.¹²⁶ Die Direktbeihilfen werden damit zu Pauschalzahlungen bzw. Einkommenshilfen. Deren Bemessungsgrundlage sollen die in einer noch zu bestimmenden historischen Referenzperiode getätigten Zahlungen an den Betrieb sein. Nach Ansicht der EU-Kommission befreit die Abkopplung der Beihilfen von der Produktion die Bauern aus der Zwangsjacke der Agrarbürokratie, „sie können dann markt- und prämiensorientiert produzieren.“¹²⁷ Gleichzeitig werden Einkommenseinbußen bei den Landwirten nicht erwartet.¹²⁸

(3) Die zweite Komponente der Fischler-Vorschläge geht davon aus, dass ein Ausbau der ländlichen Entwicklungspolitik im Vordergrund steht. Dazu war schon 1999 die sogenannte Modulation eingeführt worden. Sie erlaubt es den Mitgliedstaaten, die Direktzahlungen um bis zu einem Fünftel zu kürzen. Das eingesparte Geld kann in Programme für Umweltschutz und Aufforstung, die Förderung benachteiligter Gebiete und den Vorruhestand älterer Landwirte fließen. Aber davon machten bisher nur Portugal, Großbritannien und Frankreich Gebrauch. Deutschland will vom kommenden Jahr an nachziehen, allerdings nur mit 2% der Direktbeihilfen. Fischler hat nunmehr den Vorschlag gemacht, allen Mitgliedstaaten die Modulation zwingend vorzuschreiben. Von 2004 sollen jährlich 3% der Direktbeihilfen abgeschmolzen werden bis 20% im Jahre 2010 erreicht werden. Das eingesparte Geld will die EU-KOM beibehalten und nach „objektiven Kriterien“ zwi-

¹²³ R. Koch, Ch. Thiele, EU-Kommissare streiten um Agrarreform, „Financial Times Deutschland“, 26.6.2002. R. Koch, M. Zapf, Fischler sucht Mehrheit für Agrarwende, „Financial Times Deutschland“, 9.7.2002.

¹²⁴ Bereits im Vorfeld waren eine Reihe von Einzelvorstellungen bekannt geworden: Vgl u.a. R. Höltschi, Wohin steuert die Agrarpolitik der EU? „Neue Zürcher Zeitung“, 25.4.2002, H. Bündler, „Ohne Reformen enden wir im politischen Nirvana“, „FAZ“, 29.4.2002.

¹²⁵ Die von Bundesministerin Renate Künast verlangten Grünlandprämien jedenfalls seien keine Lösung. „Wir wissen bisher nicht einmal, wieviel Wiesen und Weiden es in der EU überhaupt gibt, geschweige denn, wie sie genau genutzt werden,“ so EU-Kommissar Fischler.

¹²⁶ „In Zukunft werden Landwirte nicht mehr für Überproduktion bezahlt, sondern für ihre Antworten auf die Bedürfnisse der Bürger: sichere Lebensmittel, Qualitätsprodukte, das Wohlergehen der Nutztiere und eine saubere Umwelt.“ „Wir müssen die Agrarpolitik mit der Gesellschaft versöhnen.“ Kommissar Fischler, laut dpa und AP, 10.7.2002.

¹²⁷ Bü., Die EU-Agrarpolitik wird neu geordnet, „FAZ“, 24.6.2002.

¹²⁸ jh/mzi, Bauern sollen Einkommen erhalten, „Handelsblatt“, 11.7.2002.

schen den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der Modulationskriterien umverteilen. Im Jahre 2010 sollen die Agrarausgaben der EU bei 35 Mrd. Euro liegen.¹²⁹

(4) Die dritte Komponente in Fischlers Plänen ist die Forderung, die Direktbeihilfen von konkreten Umwelt-, Tierschutz- und Nahrungsmittelsicherheitsauflagen (cross compliance) abhängig zu machen. In Deutschland genügt es bisher, wenn sich die Landwirte an eine wenig konkrete „gute landwirtschaftliche Praxis“ halten. Damit will sich Fischler nicht mehr zufrieden geben. „Wer Beihilfen haben will, der darf nicht mehr Dünger und Pestizide einsetzen, als der Boden verträgt.“ Deshalb plant die EU-Kommission eine Sonderförderung für Betriebe, die im Umwelt- und Tierschutz über gesetzliche Standards hinausgehen und sich einer regelmäßigen Kontrolle unterziehen.

Berechnungen gehen davon aus, dass jährlich etwa 500-600 Mio. Euro auf diese Weise umgeschichtet werden. Das Geld wird von der EU-KOM nach Maßgabe der landwirtschaftlichen Fläche, der Beschäftigung in der Landwirtschaft und einem nicht näher definierten „Wohlstandskriterium“ zwischen den Mitgliedstaaten verteilt werden. Ausgenommen von den Kürzungen bleiben Betriebe, die weniger als 5.000 Euro im Jahr Beihilfen bekommen. Beschäftigt ein Betrieb mehr als zwei Arbeitskräfte, steigt dieser Freibetrag mit jedem weiteren Beschäftigten um 3.000 Euro.

(5) Keinen Zweifel hat Fischler schon im Vorfeld der Vorschläge aber daran gelassen, dass sich die Großbetriebe auf Kürzungen einstellen müssen. „Das ist wirtschaftlich gerechtfertigt. Je größer ein Hof, desto weniger ist er auf Subventionen angewiesen.“ Nunmehr liegt der Vorschlag einer Kappung der Subventionen für Großbetriebe vor, die nach Abzug der Freibeträge für die Arbeitnehmer mehr als 300.000 € pro Jahr erhalten.¹³⁰ Die Gelder, die bei der Kappung eingespart werden, sollen in den jeweiligen Mitgliedstaaten verbleiben.

(6) Die vierte Komponente: In der Marktpolitik hat sich Fischler darauf beschränkt, einige Auswüchse zu korrigieren. Mehr lässt das Berliner Mandat für die Zwischenprüfung auch nicht zu:

- Gegensteuern will Fischler vor allem auf den Märkten für Roggen und Hartweizen. Die Roggenproduktion landet mangels Käufern jetzt schon zu 80% in den staatlichen Lagerhäusern, und drei Viertel des hochsubventionierten Durums gehen nicht in die Pasta-Fabriken, sondern in den Futtertrog. Nach der 2000 beschlossenen Senkung um 15% fordert Fischler jetzt eine zusätzliche Kürzung der Getreidepreise um 5%. Die Stützungspreise für Reis sollen sogar um 50% sinken. Abgeschafft werden sollen die staatlichen Überschußkäufe auf dem Roggenmarkt, was vor allem die deutschen Landwirte trifft. Damit nähern sich die europäischen Getreidepreise den Weltmarktpreisen an.
- Aus dem Ruder zu laufen droht vor allem der Milchmarkt. Schon 1999 hatte die Kommission nach Reformen gerufen und war von den Staats- und Regierungschefs zurückgepfiffen worden. Die 1999 beschlossene 15%ige Preissenkung in drei Stufen ab 2005 wird laut Fischler nicht ausreichen, um auf die Exportförderung für Butter verzichten zu können. Fischler macht sich allerdings auch diesmal keine Illusionen: „Da holen einen die realpolitischen Grenzen ein. Ich kann nicht mehr tun, als die Diskussion anzustoßen.“¹³¹ So haben die „Chefs“ schon 1999 die Quotenregelung bis 2008 verlängert. Folglich finden sich keine Vorschläge zum Milchmarkt in der Fischler Konzeption.
- Beim Zucker, den Fischler zusammen mit der Milch für sein „Hauptproblemkind“ hält, will er die Resultate einer Studie abwarten und 2003 Vorschläge vorlegen.

¹²⁹ jh/mzi, Bauern sollen Einkommen erhalten, „Handelsblatt“, 11.7.2002.

¹³⁰ Dabei ist sich Fischler bewußt, dass vor allem Betrieb ein der ehemaligen DDR getroffen werden: „Wir müssen uns entschieden: wollen wir die alten, aus der kommunistischen Ära stammenden Strukturen konservieren, oder ist es nicht sinnvoller, dass ein 5.000 Hektar großer Betrieb aufgeteilt wird und wir mehreren Bauernfamilien eine Chance geben?“ AFP, 10.7.2002.

¹³¹ H. Bücher, Ohne Reformen enden wir im Nirwana, „FAZ“, 29.4.2002.

7.2. Eine Bewertung der „Fischler-Vorschläge“

7.2.1. Einzelpunkte des Konzepts

(1) Die Vorschläge der EU-Kommission habe zum Teil ein überschwängliches Lob in der deutschen Presse erfahren: „radikalste Reformvorschlag, den die europäische Subventionslandwirtschaft bislang erlebt hat“,¹³² Ökonomen „jubeln über die Pläne“,¹³³ „Revolution auf der Scholle“,¹³⁴ „Quantensprung“,¹³⁵ „überraschend radikal.“¹³⁶

(2) In Wirklichkeit ist das Konzept eingebettet in die Agrarpolitik der EU seit 1992 und stellt einen logischen und konsequenter Schritt zu mehr Marktwirtschaft dar. Das Konzept stellt aber keineswegs die vollständige Einführung der Marktwirtschaft in diesem Bereich dar. Will man diese Vorschläge beurteilen, darf man das bisher erreichte nicht außer Acht lassen: „Tatsächlich ist die Agrarpolitik in den letzten Jahren erheblich in Bewegung geraten. Viele Länder dieser Welt haben begonnen, ihre Agrarpolitik zu liberalisieren, ihre Märkte zu öffnen, von staatlicher Mengensteuerung in der Agrarproduktion Abschied zu nehmen und Exportsubventionen abzubauen. Die Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde, die zu international vereinbarten Schritten des Abbaus von Protektion und Stützung im Agrarsektor geführt haben, wurden auf dieser Grundlage möglich und haben diese Entwicklung weiter gefördert. Auch die Europäische Union hat begonnen, ihre Agrarpolitik zu reformieren. Ein erster Schritt wurde 1992 unter dem damaligen EU-Agrarkommissar Mac Sharry gemacht. Diese Reform war die Voraussetzung dafür, dass die EU in der Uruguay-Runde ein Agrarabkommen akzeptieren konnte und dass damit die Verhandlungen auch in anderen Bereichen, zum Beispiel bei Dienstleistungen, zum Abschluss kamen. Die agrarpolitischen Reformen, die Agrarkommissar Fischler als Bestandteil der Agenda 2000 vorgeschlagen hat, sollen diesen Prozess fortsetzen... Immerhin aber gehen diese Reformen im Grundsatz in die richtige Richtung: Sie stärken den Markt, ohne die sozialen Aspekte zu vernachlässigen....Die Agrarpolitik hat sich also auf den Weg gemacht, von ihrer Sonderrolle in der Wirtschaftspolitik Abschied zu nehmen. Das ist ein schmerzhafter Prozess, für die Agrarpolitiker wie für die Landwirte. Er wird nicht in wenigen Jahren am Ziel sein, und nach der langen Zeit agrarpolitischer Sonderwege braucht sich niemand zu wundern, wenn er von heftigen Protesten begleitet wird.“¹³⁷

(3) Trotz des überschwänglichen Lobes, das die Vorschläge in der Öffentlichkeit erfahren haben und trotz der richtigen Grundausrichtung gibt es einige grundsätzliche konzeptionelle Kritikpunkte. Zu einzelnen Punkten des Konzepts ist festzuhalten:

- Das Konzept enthält eine Stärkung der ländlichen Strukturpolitik („zweite Säule“). „Ich sehe die Unterstützung dieser Politik in der Unterstützung der ländlichen Entwicklung.“¹³⁸ Abgesehen davon, dass auch die strukturellen Maßnahmen genau wie die Agrarbeihilfen Subventionen sind, gilt es zu bedenken: Ob über die Umverteilungsmechanismen der Struktur- und Agrarpolitik zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Länder das interregionale Wohlstandsgefälle in der Gemeinschaft abgebaut worden ist oder ob überhaupt abgebaut werden kann, ist Gegenstand politischer und wissenschaftlicher Diskussion. So hat sich der Einkommensrückstand Griechenlands zu den restlichen EU-Staaten in den letzten 15 Jahren nicht verringert, sondern vergrößert. Erfolgreicher schneiden die anderen Hauptnutznießer der Strukturförderung, also Spanien, Portugal und Irland ab. Doch bleibt unklar, inwieweit deren ökonomische Aufholjagd mit der EU-Strukturpolitik zu erklären ist. Eine Grundsatzdiskussion über die Notwendigkeit von Strukturpolitik insgesamt in der EU ist noch nicht begonnen worden.
- Die frei werdenden Mittel sollen für agrarstrukturelle Maßnahmen verwendet werden. Doch dieser Plan hat seine Tücken. Im Gegensatz zu den Direktzahlungen, die zu 100% aus der Agrarkasse bezahlt werden, übernimmt die EU für die ländliche Entwicklung nur eine Teilfinanzierung; der Rest muss aus den nationalen Kassen gezahlt werden. Das kommt einerseits den Forderungen Deutschlands und anderer

¹³² cn/pt/sce, Revolution auf der Scholle, „Handelsblatt“, 10.7.2002.

¹³³ sha, Ökonomen loben Fischler, „Handelsblatt“, 10.7.2002.

¹³⁴ cn/pt/sce, Revolution auf der Scholle, „Handelsblatt“, 10.7.2002.

¹³⁵ M. Scheerer, Das kleine Wunder des Franz Fischler, „Handelsblatt“, 11.7.2002.

¹³⁶ Ht, Hart umkämpfte EU-Milliarden, „Neue Zürcher Zeitung“, 9.7.2002.

¹³⁷ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.1999.

¹³⁸ M. Scheerer, Das kleine Wunder des Franz Fischler, „Handelsblatt“, 11.7.2002.

Nettozahler nach einem Einstieg in eine nationale Mitfinanzierung der Agrarpolitik entgegen. Andererseits droht durch die nationalen Zuschüsse eine weitere Aufblähung der Gesamtausgaben für die Landwirtschaft.

- Die Direktbeihilfen werden an einer bestimmten Referenzperiode bemessen und dann auf die jeweiligen Flächen umgerechnet. Damit findet keine vollständige Abkopplung von den bisherigen Bemessungskriterien statt. Zum zweiten kann ein unterschiedlicher Prämienanspruch je Hektar entstehen. Im Ergebnis könnte durch Bindung an die Fläche ein System entstehen, wonach das „Prämienrecht“ zu einem Quasi-Eigentumstitel der Bodeneigentümer wird – analog zur Milchquotenregelung. Ein reiner Ackerbaubetrieb z.B. würde danach im Verhältnis zu seiner Größe weit weniger Subventionen beziehen als ein kleinerer Bullenmastbetrieb. Die Folgen dieser Regelung sind bisher noch nicht abzuschätzen. Wie sich diese Regelungen insbesondere bei Verpachtung, Verkauf der Flächen usw. auswirkt, ist ebenfalls bisher nicht bekannt. Gravierende Auswirkungen auf die Pacht- und Bodenmärkte sind nicht auszuschließen.¹³⁹
- Die cross compliance führt auf jeden Fall zu mehr Bürokratie, die durch die Reform u.a. abgebaut werden sollte.
- „Um das Konfliktpotential zu begrenzen hat der EU-Kommissar die umstrittenen Marktordnungen für Zucker und Milch ausgeklammert.“¹⁴⁰ Und so wird kritisiert: „Allerdings gehen auch die neuen Vorschläge diesen Weg nicht zu Ende. Viele Teile der „klassischen“ Agrarpolitik, ein komplizierter Mix aus Absatz- und Preisgarantien, Importzöllen und Exportsubebtionen, bleiben erhalten, auch wenn ihr Umfang reduziert wird.“¹⁴¹
- Es ist auch noch nicht klar, ob und in welcher Form dieses Konzept mit der Erweiterung zusammengefügt werden soll und kann.

7.2.2. Die „Agrarwende“

(1) Das EU-Konzept beinhaltet zunächst ein starkes Entgegenkommen der EU-KOM gegenüber all denjenigen Staaten, die noch vor der Erweiterung eine Reform der Agrarpolitik fordern – also auch gegenüber Deutschland. Denn der „Midterm Review“ forderte zunächst lediglich eine Bestandsaufnahme zu Halbzeit der Finanzierungsperiode 2000 - 2006, keineswegs die Vorlage eines kompletten Reformkonzepts. Deshalb wurde auch z.B. der EU-KOM von Frankreich vorgeworfen, sie habe ihren Auftrag aus der Agenda 2000 überschritten.

(2) Das Konzept beinhaltet auch in einem zweiten Punkt ein Entgegenkommen gegenüber Deutschland: „Mit der Entkopplung der Beihilfen bekommt die rot-grüne Koalition jenen Einstieg in die Ökowende, den Ministerin Künast immer gefordert hat.“¹⁴² „Man kann sagen, dass das Agrarwende auf europäischer Ebene ist.“¹⁴³ Mit den Fischler-Vorschlägen ist die EU-KOM der Bundesregierung weit entgegengekommen: „Vieles von dem, was die Bundesregierung fordert, findet sich darin wieder: Umwelt und Tierschutz rücken in den Mittelpunkt. Absatzgarantien für Überschüsse und Subventionen für Großbetriebe würden gestrichen und die Einkommensbeihilfen für die Bauern von der Produktion abgekoppelt. Nicht mehr Getreide und Fleisch sollen subventioniert werden, sondern eine Landwirtschaft, die im Einklang mit der Natur steht.“¹⁴⁴ In der Tabelle 12 ist ausgewiesen, wie sich der ökologische Landbau in Deutschland heute darstellt.

Ausgangssituation für das Nachdenken über eine „Agrarwende“ war die Vertrauenskrise der deutschen und europäischen Agrarpolitik durch die BSE- und MKS-Bedrohung. Neu ist deshalb die deutsche Absicht, Agrarpolitik „vom Verbraucher her zu definieren“. Qualität und Sicherheit der landwirtschaftlichen Produk-

¹³⁹ Fast zwei Drittel des landwirtschaftlich genutzten Landes in Deutschland ist gepachtet. Dies ist ein Grund, warum ein großer Teil der Subventionen nicht beim Landwirt landet. Auch von den Fischlerschen Reformvorschlägen wird erwartet, dass insbesondere die Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftlich genutztes Land steigen werden. H. Beyerle, Von den Agrarsubventionen profitieren nicht nur Landwirte, „Financial Times Deutschland“, 16,7,2002.

¹⁴⁰ M. Scheerer, Das kleine Wunder des Franz Fischler, „Handelsblatt“, 11.7.2002.

¹⁴¹ Ht, Hart umkämpfte EU-Agrarmilliarden, „Neue Zürcher Zeitung“, 9.7.2002.

¹⁴² M. Scheerer, Das kleine Wunder des Franz Fischler, „Handelsblatt“, 11.7.2002.

¹⁴³ Ministerin Künast laut dpa, 26.6.2002.

¹⁴⁴ H. Bündler, Der Preis der Erweiterung, „FAZ“, 11.7.2002

tion sollen im Vordergrund stehen. Dies geschieht durch eine nachhaltige Produktionsweise, Verbesserung des Tierschutzes, Einbeziehung von Aspekten des Verbraucher-, Natur- und Umweltschutzes.¹⁴⁵

(3) Zwar bietet auch die Förderpolitik des Bundes Ansatzmöglichkeiten für eine Agrarwende; der Rahmenplan 2002 bis 2005 enthält eine Reihe von neuen Fördermaßnahmen zu Gunsten einer besonders umwelt- und tiergerechten Produktion sowie des Ökolandbaus (z.B. keine Förderung mehr für Investitionen in Käfighaltung). Schließlich bietet die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes eine Möglichkeit, Veränderungen in der Organisation der Landwirtschaft durchzusetzen. Bei der Frage von Qualitätssiegeln hat sich die Bundesregierung im Falle des Öko-Siegels für die Einführung eines staatlichen Zeichens entschieden, das sich aber am Standard der EU-Öko-Verordnung orientiert. Auch für konventionelle Produkte soll ein staatliches Zeichen eingeführt werden; allerdings hat der Lebensmittelhandel inzwischen schon eine „Qualitätspartnerschaft Fleisch“ institutionalisiert, die für staatliche Initiativen praktisch keinen Raum mehr lässt. Genaugenommen haben die Verbraucher die Änderungen erzwungen, die sich jetzt abzeichnen. Aber es gilt: Der Rahmen für die Agrarpolitik wird von der EU, dem Bund und den Ländern gesetzt; damit ist ein Umsteuern durch eine einzelne Ministerin schwer möglich, zumal nachdem erst 1999 eine auf sieben Jahre angelegte gemeinsame Politik (Agenda 2000) beschlossen worden war. Erst bei der Halbzeitbewertung dieser Agenda im Jahr 2002 konnte damit eine stärkere Umwelt- und Verbraucherorientierung eingebracht werden.

Tabelle 12. Der Öko-Landbau in Deutschland

Größe der ökologisch bewirtschafteten Fläche

Zahl der ökologischen Betriebe

Ökologisch bewirtschaftete Fläche in Hektar		Zahl der Öko-Betriebe	
Bayern	92 130	3280	
Mecklenburg-Vorp.	90 114	477	
Brandenburg	87 217	396	
Baden-Württemberg	72 822	4292	
Hessen	51 252	1478	
Niedersachsen	34 763	730	
Nordrhein-Westfalen	24 506	696	
Sachsen-Anhalt	23 383	175	
Thüringen	20 774	183	
Schleswig-Holstein	18 439	319	
Sachsen	14 284	206	
Rheinland-Pfalz	12 736	423	
Saarland	2 542	45	
Hamburg	884	28	
Bremen	104	5	
Berlin	73	7	
Gesamtlandwirtschaftliche Fläche in Deutschland: 17,067 Millionen Hektar, davon ökologisch bewirtschaftet: 0,546 Millionen Hektar = 3,2 Prozent			
Gesamtzahl der Betriebe in Deutschland: 434 130, davon ökologisch wirtschaftende: 15 468 = 2,9 Prozent			

1) Stand: 31.12.2000.

Quelle: Stiftung Ökologie & Landbau

(4) Allerdings hat auch die EU-KOM schon relativ früh die ökonomischen Grenzen der Marktliberalisierung erkannt: „Die unsichtbare Hand des Marktes regelt zwar vieles zu unserer vollsten Zufriedenheit, in gewissen Bereichen setzt die Natur dort Grenzen, wo sie aus wirtschaftlichen Überlegungen noch nicht zu ziehen wären. Die Entstehungsgeschichte des Rinderwahnsinns (BSE) ist dafür ein lehrreiches Beispiel: Die Verfütterung von Tiermehl mag vielleicht ökonomisch sinnvoll gewesen sein. Die Natur hat aber darauf, dass

¹⁴⁵ Allerdings ist die akute Krisensituation mittlerweile vorbei und mit dem zeitlichen Abstand zur akuten Krise werden die verharrenden Elemente in der politischen Auseinandersetzung stärker.

man Wiederkäuern ihre Artgenossen als Futter vorgesetzt hat, auf ihre Weise reagiert. So gesehen hat auch Deregulierung, wenn es um Verbrauchergesundheit und Nahrungssicherheit geht, klare Grenzen.“¹⁴⁶

Konkrete Ansätze zu einer „Agrarwende“ haben sich auf EU-Ebene bisher nur bei der Marktorganisation für Rindfleisch ergeben. Beim Tierschutz und Futtermittel steht Deutschland mit Änderungsvorschlägen eher isoliert da, eine Lage, in der es geraten erscheint, Kompromissvorschläge zu suchen. „Die Politik, die die Agrarwende verkündet hat, steht angesichts der beschriebenen Spannungsfelder in der Gefahr, ihren hohen Ansprüchen nicht gerecht zu werden. Die Agrarwende kann letztlich nur auf EU-Ebene verwirklicht werden.“¹⁴⁷

(5) Allerdings sind auch einige Fragen bezüglich des Fischler-Konzepts gestellt worden:

- Zunächst bleibt die Frage, wieviel „Mehr“ an schöner Landschaft und Umweltschutz auf Dauer kosten darf.“¹⁴⁸
- „Ob die Modulation tatsächlich Ausdruck einer sinnvollen Agrarwende sein wird oder nur eine weitere Blüte eines sehr eigentümlichen Systems, bleibt abzuwarten.“¹⁴⁹
- Außerdem scheint es schwierig, die Modulation in den deutschen Bundesländern praktisch umzusetzen, weil der ohnehin schon hohe Kontrollaufwand weiter vermehrt würde.

7.2.3. Die finanzielle Entlastung

(1) Das finanzielle Problem der Erweiterung besteht – wie oben beschrieben - darin, dass erstens die neuen Mitglieder die gleichberechtigte Teilhabe an den ausgabewirksamen Politiken der EU erwarten. Angesichts des Entwicklungsgefälles zwischen heutigen Mitgliedern und Beitrittskandidaten ist deshalb von vornherein von einem Nettotransfer an die neuen Mitglieder auszugehen. Zweitens wollen vor allem die heutigen Nettozahler in den EU-Haushalt vermeiden, dass ihre Belastungen infolge der Osterweiterung erheblich zunehmen werden. Drittens widersetzen sich die heutigen Empfänger von Transfers einer Reduzierung ihrer Förderung nach einer Erweiterung. Zwischen diesen Positionen muß zunächst ein Kompromiß gefunden werden.

(2) In der Agrar-Reformdebatte gibt es zwei entgegengesetzte Positionen: Das eine Lager, sagt Fischler, würde die GAP am liebsten abschaffen; das andere vertrete „eine Politik des Nirwana: Es ist alles gut, wie es ist.“¹⁵⁰ Eher in die erste Richtung zielt ein deutsches Positionspapier, das unter anderem die Degressivität vorschlägt. Dabei verbinden sich Öko-Anliegen von Agrarministerin Künast mit dem Albtraum des größten Nettozahlers der EU, nach der Erweiterung ausufernde Agrarhaushalte finanzieren zu müssen. Deutschland gesellt sich damit zu der von Dänemark, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden gebildeten „Viererbande“, die noch vor der Erweiterung einen Einstieg in größere Reformen anstrebt. Das andere Ende des Spektrums markierte kürzlich ein italienisches Papier, das eher mehr als weniger Subventionen fordert.¹⁵¹ Frankreich, ein Hauptnutznießer der GAP, hat sich bisher zurückgehalten, dürfte aber eisern um seine Pfründe kämpfen.

(3) Erste überschlagsmäßige Berechnungen sehen eine Umschichtung im ersten Jahr der Fälligkeit des Konzepts von 500-600 Euro von der ersten in die zweite Säule vor. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsstrukturen in der EU und der Kappungsgrenzen wirkt das Kürzungsmodell in den EU-Staaten sehr unterschiedlich. Auf Deutschland entfallen beim Kürzungssatz von 3% mehr als 45% des Kürzungsvolumens in der derzeitigen EU. Beim vollen Kürzungssatz von 20% im Jahre 2010 entfallen auf Deutschland immer noch 23% aller Einsparungen. Innerhalb Deutschlands sind die neuen Länder besonders betroffen, denn sie tragen etwa 70-90% der Einsparungen. Die ostdeutschen Großbetriebe beziehen derzeit im Durchschnitt 750.00 Euro an Beihilfen im Jahr.¹⁵²

¹⁴⁶ F. Fischler, Der Weg ist die Reform, das Ziel ein lebendiges Land, „FAZ“, 27.8.1997.

¹⁴⁷ T. Krägenow, Fischler fordert schnelle EU-Agrarreform, „Financial Times Deutschland“, 14.1.2002.

¹⁴⁸ H. Bündler, Die Brüsseler Agrarwende, „FAZ“, 24.6.2002.

¹⁴⁹ rg, Fischler in den Fussstapfen von McSharry, „Neue Zürcher Zeitung“, 11.7.2002.

¹⁵⁰ Interview mit Kommissar Fischler in der FAZ, 29.4.2002 („Ohne Reformen enden wir im politischen Nirwana.“)

¹⁵¹ Vgl S. 34.

¹⁵² jh/mzi, Bauern sollen Einkommen erhalten, „Handelsblatt“, 11.7.2002.

(4) Allerdings sollen die durch die Kappung bei den Großbetrieben entstehenden Einsparungen bei den Mitgliedstaaten verbleiben. In Deutschland würden davon vor allem die aus den LPGs hervorgegangene ostdeutsche Großunternehmen getroffen. Nach Expertenschätzung ca. 1.000 bis 1.300 Betriebe.¹⁵³ Die dabei anfallenden Beträge würden dadurch gesenkt, dass die Unternehmen durch Betriebsteilungen der Begrenzung entgehen werden. Die Kappung hat die Bundesregierung kategorisch abgelehnt.¹⁵⁴ Und Landwirtschaftsministerin Künast stellte fest „Auf keinen Fall dürfen hier alte Ungerechtigkeiten bei der Verteilung der Agrarmittel zementiert oder gar neue geschaffen werden.“¹⁵⁵ Fischler bestreitet die besondere Belastung Deutschlands durch die Kappung. Er rechnet vor, dass ein Betrieb mit z.B. 165 Mitarbeitern weiterhin 800.000 Euro bekommen werde.¹⁵⁶ Mittel, die durch Einführung der Kappungsgrenzen von 300.00 Euro anfallen sollen in den Mitgliedstaaten verbleiben. Die hierdurch in den neuen Bundesländern jährlich anfallenden 450-500 Mio. Euro können dort derzeit im gegebenen Förderrahmen nicht verausgabt werden. Sie müßten in die alten Länder umgeschichtet werden. Zudem müssen entsprechende Kofinanzierungsmittel aufgebracht werden. Verstärkt wird das Problem dadurch, dass auch zukünftig die Modulationsmittel auf garantierte Maßnahmen beschränkt bleiben. Das spezielle deutsche Problem, der Verwendung von Modulationsmittel in den neuen Länder wird dadurch nicht gelöst sondern verstärkt.

(5) Die deutsche Position:

- Der zentralen deutschen Forderung nach einer finanziellen Entlastung ist nicht entsprochen worden. „Die deutsche Forderung nach einer spürbaren Entlastung bei den deutschen EU-Beiträgen hat in Brüssel kein positives Echo gefunden.“¹⁵⁷ Das war aber auch nicht der Auftrag des „Midterm Review“. Die Landwirtschaftsministerin hat denn auch dieses Ziel bereits relativiert: „Bei der Nettozahlerposition wollen wir eine negative Verschiebung verhindern.“¹⁵⁸
- Darüber hinaus können in Deutschland eingesparte Gelder von der EU-KOM in andere Länder vergeben werden. Es kann also zusätzlich zu einem Umverteilungseffekt kommen, der die Nettozahlerposition Deutschlands verschlechtern kann.
- Über die Verwendung der eingesparten Mittel besteht in der Bundesregierung noch keine Klarheit. Nach den EU-Vorschlägen sollen eingesparte Gelder vorrangig für den ökologischen Landbau ausgegeben werden. Landwirtschaftsministerin Renate Künast unterstützt diese Vorschläge. Finanzminister Hans Eichel möchte die Mittel nicht fest gebunden sehen.
- Aus einem Kanzleramtspapier wird zitiert: Danach unterstützt die Regierung zwar Fischlers Senkungspläne für die Direktbeihilfen. Es sei aber nicht akzeptabel, dass die frei werdenden Mittel zu 100% in die Ökologie fließen sollten. „Ein Teil der Gelder muss eingespart und für Zahlungen an die neuen Mitgliedsländer der Union vorbehalten werden. Für die Direktbeihilfen an diese Länder sind in der Agenda 2000 bislang keine Mittel eingebaut.“¹⁵⁹

8. Eine Zwischenbilanz

8.1. Neue Ziele der Agrarpolitik

(1) Eine neue Politik zeigt sich zunächst in neu formulierten Zielen. Diese sind von der EU-KOM schon frühzeitig, 1997, erstmals benannt worden. Ob sie schon allseits akzeptiert sind, ist offen: „Das Leitbild der Zukunft ist ein Landwirt, der zuerst seine Chancen auf dem Markt sucht, der nachfrageorientiert handelt, sei-

¹⁵³ dpa, 10.7.2002.

¹⁵⁴ „Es trifft jene Agrarfabriken, die Bundeskanzler Schröder auf dem Höhepunkt der BSE-Krise zum Teufel gewünscht hat.“ M. Scheerer, Das kleine Wunder des Franz Fischler, „Handelsblatt“, 11.7.2002. Ähnlich H. Bündler, Die Angst vor dem schwarzen Loch, „FAZ“, 15.6.2002.

¹⁵⁵ cn/pt/sce, Revolution auf der Scholle, „Handelsblatt“, 10.7.2002. Deshalb wurde vom Landwirtschaftsminister Mecklenburg-Vorpommern gefordert, die Agrarleitlinie voll auszuschöpfen. Dadurch würden 2 Mrd. Euro frei.

¹⁵⁶ o. V. EU-Kommissar Fischler fordert Ministerin Künast zu mehr Kreativität auf, „FAZ“, 24.7.2002.

¹⁵⁷ H. Bündler, Die Brüsseler Agrarwende, „FAZ“, 24.6.2002.

¹⁵⁸ jh/mzi, Bauern sollen Einkommen erhalten, „Handelsblatt“, 11.7.2002.

¹⁵⁹ C. Hulverscheidt, W. Poissl, Berlin begrüßt Fischlers EU-Agrarpläne, „Financial Times Deutschland“, 10.7.2002.

ne Kosten im Griff hat und nachhaltig wirtschaftet. Wenn die moderne Gesellschaft neben qualitätsvollen Lebensmitteln auch andere Leistungen von ihm haben will, dann muss sie dafür deutliche Signale setzen. Der ländliche Unternehmer wird sie gerne aufgreifen. Neben den Marktsignalen ist die Agrarpolitik jener Orientierungsrahmen, in dem ländliches Unternehmertum wirken kann. Die Eckpfeiler einer solchen neuen nachhaltigen Gemeinsamen Agrarpolitik heißen Wettbewerbsfähigkeit, Qualität, Umwelt und Erhaltung der landwirtschaftlichen Einkommen.¹⁶⁰

(3) An anderer Stelle wird formuliert: „Fischlers langfristiges Ziel ist eine vollständige Entkoppelung der Beihilfen von der Produktion. Sie soll den WTO-Kritikern den Wind aus den Segeln nehmen, aber auch den Anreiz für die Bauern vermindern, noch mehr Dünger und Pflanzenschutzmittel auszubringen. Für Fischler ist dies der entscheidende Schritt hin zu einer Agrarpolitik, die nicht länger die Herstellung von Weizen, Milch und Rindfleisch fördert, sondern die Bauern für die Erhaltung der Kulturlandschaft und andere „gesellschaftliche Leistungen“ honoriert. „Wenn die Bauern eine bestimmte Qualität und Leistung für die Gesellschaft erbringen sollen, dann können sie eine Gegenleistung erwarten.“ Wie das im einzelnen funktionieren soll, weiß Fischler noch nicht. „Das ist eine Frage der kreativen Gestaltung.“¹⁶¹

(4) Und schließlich: „Die Richtung wurde bereits mit den Agrarreformen von 1992 und 1999 vorgegeben: Die Subventionen werden immer weniger für die Produktion von Agrargütern und immer mehr für öffentliche Leistungen der Bauern wie etwa die Landschaftspflege ausbezahlt. Denn die „alte“ Landwirtschaftspolitik, welche die Beihilfen an den Output koppelte, hat zu Überregulierung, Handelsverzerrungen, Milchseen, Fleischbergen und Umweltproblemen geführt. Wird das Einkommen der Landwirte hingegen nicht mehr über künstlich erhöhte Preise, sondern über die – an Umwelt- und andere Auflagen geknüpfte – Entschädigung für öffentliche Aufgaben gesichert, können die Agrarpreise auf das Weltmarktniveau sinken und die Exportsubvention abgeschafft werden. So weit allerdings ist die EU noch nicht. Wie Agrarkommissar Franz Fischler...ausführte, dürfte es noch etwa 15 Jahre dauern, bis auf alle Exporthilfen verzichtet werden kann. Eine GAP hält er auch danach für nötig: „Solange die von den Bauern bereitgestellten öffentlichen Güter nicht in das normale Marktsystem integriert seien, brauche es eine Agrarpolitik. Die Frage sei nicht, ob, sondern wie die Unterstützung fortgesetzt werde.“¹⁶²

8.2. Agrarreform und Erweiterung

(1) Bisher war es bei Erweiterungen der EU stets der Fall, dass der Rechtsbestand – der Acquis - der EU zum Zeitpunkt des Beitritts von den Kandidaten ohne Abstriche übernommen wurde. Das ist auch nicht anders denkbar, denn sonst müßte bei jeder Erweiterungsverhandlung die EU jeweils neu „erfunden“ werden. Dies gilt auch für die Regeln der Agrarpolitik, die von den MOEs zu übernehmen sind. Allerdings hat die EU-KOM einige Übergangsregelungen vorgeschlagen – insbesondere was die Direktbeihilfen betrifft – über die jedoch zwischen den Mitgliedstaaten bisher noch keine Einigung erzielt werden konnte, so dass auch die Verhandlungen mit den Beitrittsländern stocken. Damit kommt die EU in erheblichen Zeitdruck, will sie die Beitrittsverhandlungen bis zum Jahresende erfolgreich abschließen.¹⁶³ Insofern haben die Beitrittsverhandlungen keinen Beitrag zur Reform der GAP bringen können. Sie haben allerdings das Bewußtsein für die Notwendigkeit weiterer Reformen in der EU-KOM und den Mitgliedstaaten geschärft.

(2) Auch nach den Beitritten werden nicht große Reformvorstellungen entwickelt werden. Nicht allein die Befürchtung ist real, dass die Beitrittsländer wenig Interesse an einer Agrarreform haben. Es gibt darüber hinaus drei große Problembereiche in den Beitrittsländern zu lösen, die eng miteinander zusammenhängen und die Kräfte beanspruchen werden:

¹⁶⁰ F. Fischler, Der Weg ist die Reform, das Ziel ein lebendiges Land, „FAZ“, 27.8.1997.

¹⁶¹ Interview mit Kommissar Fischler in der FAZ, 29.4.2002 („Ohne Reformen enden wir im politischen Nirvana.“)

¹⁶² R. Höltschi, Wohin steuert die Agrarpolitik der EU? „Neue Zürcher Zeitung“, 25.4.2002.

¹⁶³ „Doch je näher der Termin rückt, desto mehr wachsen die Zweifel, ob das Versprechen, das die Westeuropäer ihren Vettern im Osten gegeben haben eingehalten werden kann.“ Ho, Unter Vettern, „FAZ“, 24.6.2002.

- Die Austarierung zwischen der agrarischen Entwicklung („erste Säule“) und anderen Dimensionen der ländlichen Entwicklung („zweite Säule“) wie z. B. Umweltschutz, Pflege der Kulturlandschaft, Schaffung alternativer Arbeitsplätze;
- Schaffung eines ausreichenden Verbraucherschutzes über entsprechende Veterinär-, Hygiene- Tier-schutzvorschriften sowie deren Durchsetzung;
- Beseitigung institutioneller Mängel in den MOE¹⁶⁴ Die Absorptionsfähigkeit der EU-Fördermittel,¹⁶⁵ die Wettbewerbsfähigkeit, die Marktausrichtung des Agrarsektors muß vorangetrieben werden. Die speziellen administrativen Strukturen der Agrarförderung sind zu schaffen.

(3) Zwar ist bereits mit der Mac Sharry-Reform des Jahres 1992 und mit der 1999 beschlossenen „Agenda 2000“, verbunden mit der mittelfristigen EU-Finanzplanung 2000 bis 2006 auch ein Einstieg in eine Agrarreform verbunden gewesen, doch haben die Mitgliedstaaten damals nur einen Teil der Kommissionsvorschläge mitgetragen. Seit 1999 ist der politische Druck jedoch gestiegen: Erstens gibt es nach wie vor in einigen Bereichen Überschußproduktionen, zweitens wird das Agrarbudget durch die Erweiterung um Länder mit großen, ineffizienten Agrarsektoren belastet; drittens wird die EU in der neuen Liberalisierungsrunde der Welt-handelsorganisation (WTO) zu einem weiteren Subventionsabbau gedrängt werden; und viertens drängt die Öffentlichkeit nach den vielen Tierseuchen- und Lebensmittelskandalen auf Korrekturen der Agrarproduktion. Die 1999 beschlossene und für das Jahr 2002 durchzuführende Zwischenbilanz („Midterm Review“) bot die Gelegenheit, weitere Vorschläge zu Agrarreform zu machen. Diese Gelegenheit hat Fischler genutzt.

8.3. Deutschland und Frankreich

(1) „Zum Ausgleich dieser nationalen Interessengegensätze (in der Agrarpolitik und ihrer Finanzierung d.V.) ist es dringend erforderlich, dass sich in der Europäischen Union Koalitionen bilden, die gemeinsame Positionen bilden, die gemeinsame Positionen definieren. In der Vergangenheit gingen wesentliche Reformen in der Gemeinschaft wiederholt auf die deutsch-französische Zusammenarbeit zurück. Die kreative Dynamik, die daraus erwachsen ist, sollte auch zur Reform der Agrar-, Struktur- sowie zur Neuausrichtung des EU-Finanzrahmens genutzt werden. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass in Deutschland und Frankreich nach wie vor ein unterschiedliches europapolitisches Grundverständnis herrscht. Während für Frankreich gemeinsame Regelungen Ausdruck europäischer Solidarität sind, stehen für Deutschland Subsidiarität und Wettbewerb im Vordergrund. Dennoch lassen sich konstruktive gemeinsame Positionen zur Reform wichtiger Politikfelder durchaus aufzeigen.“¹⁶⁶

(2) Die unterschiedlichen Sichtweisen in den beiden Kernstaaten der EU, Deutschland und Frankreich, konkretisieren sich auch in der Agrarpolitik in zwei unterschiedlichen Positionen: Deutschland fordert Degessivität und nationale Kofinanzierung, zuletzt Bundeskanzler Gerhard Schröder auf dem EU-Gipfel in Sevilla. Danach sollte die Aufnahme der Direktzahlungen an die Bauern der neuen EU-Länder ab 2004 erfolgen. Zugleich müsse die EU beschließen, diese Einkommenshilfen ab 2007, wenn die kommende mittelfristige Finanzplanung beginnt, schrittweise abzubauen. Sich daraus ergebende Einkommenseinbußen der Landwirte könnten durch nationale Beihilfen aufgefangen werden.¹⁶⁷ Paris hingegen hat die Fischler-Pläne als unvereinbar“ mit französischen Interessen erklärt¹⁶⁸ und will keine Änderungen der Agrarpolitik vor 2006. Es geht auf den Festlegungen der Finanzpläne auf dem Berliner Gipfel 1999. Damit das so bleibt, haben die Franzosen nichts dagegen, wenn durch eine Übertragung der Direktsubventionierung auf die Neumitglieder

¹⁶⁴ Dies ist ein ernstes Problem aller Beitrittsländer. Vgl. u.a. flü, Polen auf dem Weg zur EU unter Zeitdruck, „Neue Zürcher Zeitung“, 29.1.2002. So hat Polen im Jahre 2000 nur 26% der ihm zustehenden Mittel beansprucht. Nach M. Guz, P. Flückner, Th. Klau, Beitrittsländer meutern gegen EU-Agrarpläne, „Financial Times, Deutschland“, 1.2.2002. Hat, Die EU-Anwärter vor dem Endspurt, „Neue Zürcher Zeitung“, 10./11. 11.2001.

¹⁶⁵ So konnten bisher 1,5 Mrd. Euro Vorbeitritts-hilfen der EU an die Beitrittsländer nicht ausgezahlt werden. M. Zapf, Agrarhilfen für Osteuropa liegen brach, „Financial Times Deutschland“, 19.6.2002.

¹⁶⁶ W. Weidenfeld, Kern des Streits ist die europäische Agrarpolitik, „FAZ“, 23.2.1999.

¹⁶⁷ Zitiert nach jh/ink/sk, Chirac blockiert Schröders Vorstoß zur Agrarreform, „Handelsblatt“, 24.6.2002.

¹⁶⁸ Ch. Thiele, Zwischen Paris und Berlin droht Agrarstreit, „Financial Times Deutschland“, 28.6.2002.

eine umfassende Reform der Beihilfen erst einmal in die Ferne rückt. Gegen Berliner Widerstand setzte Frankreich jüngst durch, dass die Direktbeihilfen zum unwiderruflichen Grundprinzip – zum Acquis – der Gemeinschaft erhoben wurde.¹⁶⁹

(3) Ohne eine deutsch-französische Einigung scheint eine Lösung des Agrarstreits unmöglich.¹⁷⁰ So wurde schon vor einiger Zeit folgender Vorschlag gemacht: „Beide Vorschläge stehen jedoch nicht im Widerspruch zueinander, sondern lassen sich miteinander verbinden. Der Schlüssel liegt in einer vertraglich klar begrenzten Verbundfinanzierung aus europäischen und nationalen Haushalten in Kombination mit einer degressiven Verringerung der direkten Beihilfen. Verbundfinanzierung und Senkung des EU-Agrarhaushalts sind wichtige Schritte auf dem Weg zu einem transparenten und wettbewerbsfähigen Agrarinnenmarkt, dessen Vorteile langfristig allen Mitgliedstaaten zugute kommen. Eine Einigung zwischen Deutschland und Frankreich auf diese Kompromissformel eröffnete die Perspektive für die Entwicklung einer zukunftsfähigen Agrarpolitik.“¹⁷¹ Dies könnte zumindest ein erster Ansatz sein, der nur aufgegriffen werden müßte. Mittlerweile werden verstärkt Versuche gemacht, die beiden Länder zu einer einheitlichen Position zu bringen: „Als der eigentliche Erfolg des Schweriner Gipfels kann dennoch betrachtet werden, dass unabhängig vom Inhalt möglicher Kompromisse in den zwischen Deutschland und Frankreich strittigen Fragen des Agrarmarktes, der finanziellen Lasten für die Nettozahler, der EU-Erweiterung, der Vertiefung der Integration und des europäischen Verfassungskonvents ein deutsch-französischer Zeitplan aufgestellt wurde. Schröder und Chirac einigten sich darauf, in speziellen Arbeitsgruppen in den kommenden vier Monaten bis zum EU-Gipfeltreffen von Kopenhagen im Dezember gemeinsame deutsch-französische Positionen zu entwickeln. Zu diesem Zweck soll zudem der sogenannte Blaesheim-Prozeß beschleunigt werden. Präsident und Kanzler wollen sich künftig alle vier Wochen informell treffen statt wie bisher nur im Sechs-Wochen-Turnus.“¹⁷²

(4) Allerdings scheint Deutschland derzeit in der weniger vorteilhaften Verhandlungsposition zu sein.¹⁷³

- Zunächst wird festgestellt, dass man in Fischlers Umkreis zu bedenken gib, die Degressivität sei bereits vor der Agenda 2000 diskutiert und verworfen worden. Sie war 1999 am Widerstand Frankreichs und anderer Nutznießer der Agrarpolitik gescheitert und Fischler verspürt anscheinend wenig Lust, sich abermals auf diese Debatte einzulassen. „Es gibt auch andere Möglichkeiten“, sagt er, etwa durch eine Änderung der Finanzvorschriften für die ländliche Entwicklung. Dann ließe sich das bei den Direktbeihilfen eingesparte Geld nutzen, um den Brüsseler Anteil an bereits laufenden Programmen anzuheben. Bisher darf das eingesparte EU-Geld nur in völlig neue Programme fließen. Doch viele Mitgliedstaaten, auch Deutschland, böten ihren Bauern schon heute so viele Fördermöglichkeiten an, dass die Brüsseler Gelder nicht mehr ausreichen, um den maximal möglichen EU-Anteil von 50% (75% in den strukturschwächsten Gebieten) zu bezahlen.
- Die Bundesregierung kann es sich darüber hinaus nicht leisten, „die Erweiterung abhängig zu machen von der Durchsetzung deutscher Reformwünsche. Der politische Schaden in den Bewerberstaaten wäre unermesslich.“¹⁷⁴ „Schröder hat sich auf ein riskantes Spiel eingelassen. Er reduziert das größte politische Projekt in der EU-Geschichte auf die Kostenfrage und schürt so neue Ressentiments – sowohl in Deutschland als auch in den Bewerberstaaten, wo die Bevölkerung den Eindruck gewinnen muß, sie solle den Preis der Vereinigung allein bezahlen.“¹⁷⁵ „In Paris wird davon ausgegangen, dass Schröder nicht so weit gehen würde, am Streit um die Agrarpolitik die Osterweiterung zu verzögern oder gar scheitern zu lassen.“¹⁷⁶ „Der Kanzler weiß genau, dass angemessene Einkommenszuschüsse für die Landwirte Osteuropas das Schlüsselement für ihre Zustimmung zum Eu-Beitritt darstellen. Daher wird

¹⁶⁹ Zitiert nach cp/pt/sce, Revolution auf der Scholle, „Handelsblatt“, 10.7.2002.

¹⁷⁰ So auch D. von Kyaw, Achse Für die EU-Osterweiterung, „Financial Times Deutschland“, 11.6.2002. Wobei heute das Verhältnis zwischen den beiden führenden Politiker beider Länder als angespannt gilt. W. Proissel, Ende der Sonderbeziehung, „Financial Times Deutschland“, 30.7.2002. T. Gutschker, Stillstand, „FAZ“, 1.8.2002. J. Hehn, Premier Raffarin sattelt das deutsch-französische Zugpferd, „Die Welt“, 5.7.2002.

¹⁷¹ W. Weidenfeld, Kern des Streits ist die europäische Agrarpolitik, „FAZ“, 23.2.1999.

¹⁷² Ko, Deutsch-Französische Bemühen um Konsens, „Neue Zürcher Zeitung“, 31.7.2002.

¹⁷³ „Beim Streit geht es letztlich weniger um die Erweiterung als um die EU-interne Agrarreform.“ Ht, EU verschiebt den Erweiterungs-Agrarstreit, „Neue Zürcher Zeitung“, 18.6.2002.

¹⁷⁴ H. Bündler, Der Preis der Erweiterung, „FAZ“, 11.7.2002.

¹⁷⁵ H. Bündler, Der Preis der Erweiterung, „FAZ“, 11.7.2002.

¹⁷⁶ W. Proissel, Europas Verteilungskampf, „Financial Times Deutschland“, 10.7.2002.

Deutschland, unter wessen Führung auch immer, dieses Jahrhundertprojekt nicht wegen zwei Milliarden Euro blockieren.“¹⁷⁷ Schröder: „Die Erweiterung ist politisch ein überragendes Ziel. Ich bin nicht bereit zu akzeptieren, dass die Chance der Erweiterung an kleinlicher Agrarpolitik scheitert.“¹⁷⁸

- Hinzu kommt die Bundestagswahl. „Chirac hofft, es ab Herbst mit einem Bundeskanzler Edmund Stoiber zu tun zu haben. Denn CDU und CSU haben klargemacht, dass sie nicht an Direktzahlungen rütteln wollen.“¹⁷⁹ Die CDU/CSU-Opposition kritisiert die Verknüpfung der EU-Agrarfinanzierung mit der Erweiterung. Sie spricht sich für eine Neuregelung der Agrarpolitik bis 2006 aus.¹⁸⁰ Kernelemente sollen sein: Planungssicherheit für die Landwirte, kein Junktim zwischen Erweiterung und Agrarreform, Beteiligung der Mitgliedstaaten an den Direktzahlungen.¹⁸¹ Bis dahin soll die 1999 beim EU-Gipfel in Berlin vereinbarte Agenda 2000 für die EU-Finanzierung gelten.¹⁸²

(5) Es könnte jedoch sein, dass Deutschland in dem größten Beitrittsland Polen ein Bundesgenosse zuwachsen, denn die polnische Regierung hat die Fischler-Vorschläge begrüßt.¹⁸³ „Die Förderung einer ökologischen und extensiven Landwirtschaft kommt den vielen kleinen Familienbetrieben in Polen entgegen. Eine Industrialisierung der Landwirtschaft, von vielen in Polen als unvermeidliche Folge der bisherigen EU-Agrarpolitik gefürchtet, könnte vermieden werden.“¹⁸⁴

8.4. Agrarreform und WTO

(1) Eine Beurteilung der europäischen Agrarpolitik seit Gründung der EU kommt zu folgendem Ergebnis: „Da der Export des landwirtschaftlichen Anpassungsproblems wegen der Gegenreaktion anderer Länder nicht wirklich gelingt, bewegt sich der Anpassungsprozeß weltweit im wesentlichen auf dem Pfad, den er auch genommen hätte, wenn alle Länder von vornherein auf ihre Schutzpolitik verzichtet hätten. Der „Erfolg“ der Agrarpolitik ist insoweit eine fast tragisch zu nennende optische Täuschung. Agrarpolitiker und Landwirte denken, die Schutzpolitik habe der Landwirtschaft geholfen, und sie wehren sich deshalb gegen Politikreformen. In Wirklichkeit aber wären wir auch ohne diese Politik ziemlich genau dort angekommen, wo wir heute sind... Von dieser Erkenntnis ist es nur ein kleiner Schritt zu dem Vorschlag, alle Länder sollten vereinbaren, ihre Schutzpolitik gleichzeitig und konzertiert abzubauen. Genau das geschieht – bisher in begrenztem Umfang – seit Mitte der neunziger Jahre im Rahmen des Agrarabkommens der Welthandelsorganisation (WTO)¹⁸⁵, das während der Uruguay-Runde 1986 bis 1995 ausgehandelt wurde.“¹⁸⁶

¹⁷⁷ M. Scheerer, In Geiselhaft, „Handelsblatt“, 18.6.2002.

¹⁷⁸ Zitiert nach [jh/ink/sk](#), Chirac blockiert Schröder Vorstoß zur Agrarreform, „Handelsblatt“, 24.6.2002.

¹⁷⁹ W. Proissel, Europas Verteilungskampf, „Financial Times Deutschland“, 10.7.2002.

¹⁸⁰ In diesem Punkt wird sie mittlerweile von Außenminister Fischer unterstützt. [Pes](#), Realismus, „FAZ“, 10.7.2002.

¹⁸¹ [ff/ami](#), EU-Agrarpolitik vor 2006 nicht ändern, „FAZ“, 12.6.2002.

¹⁸² P. Ehrlich, Union kritisiert EU-Agrarpolitik des Kanzlers, „Financial Times Deutschland“, 19.6.2002.

¹⁸³ Der polnische Landwirtschaftsminister Plewa nach dpa, 10.7.2002.

¹⁸⁴ D. Heilmann, Polnische Bauern fürchten die EU-Konkurrenz, „Handelsblatt“, 10.7.2002.

¹⁸⁵ Am 30. Oktober 1947 unterzeichnen 23 Länder in Genf das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (Gatt). Das Gatt tritt am 1. Januar 1948 in Kraft. 1949 beginnt die zweite Gatt-Verhandlungsrunde im französischen Annecy. Rund 5.000 Zölle werden gesenkt oder abgeschafft. 1950 bis 1951: Die dritte Gatt-Runde im englischen Torquay endet mit der Senkung weiterer 8.700 Zölle. Am 1. Oktober 1951 tritt Deutschland dem Gatt bei. 1955 bis 1956: Die vierte Verhandlungsrunde in Genf bringt Zollsenkungen im Wert von 2,5 Mrd. Dollar. 1964 bis 1967: Die sogenannte Kennedy-Runde bringt Zollsenkungen im Gegenwert von 40 Mrd. Dollar. 62 Länder nehmen daran teil. Von 1973 bis 1979 dauert die Tokio-Runde. In der siebten Runde nehmen sich die 102 Teilnehmerländer nicht nur Zölle, sondern erstmals auch andere Handelsschranken wie Subventionen oder Anti-Dumping-Maßnahmen vor. Zollsenkungen von 300 Mrd. Dollar werden erreicht. 1986 bis 1994: Die Uruguay-Runde mit 128 Teilnehmerstaaten endet nach schwierigen Verhandlungen mit den bislang größten Liberalisierungsschritten. 1994: Die Handelsminister der Gatt-Staaten rufen die Welthandelsorganisation (WTO) als Nachfolgeorganisation ins Leben. Sie dient als Dach für das „neue“ Gatt nach der Uruguay-Runde sowie die neuen Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (Gars) und über geistiges Eigentum (Trips). 13. Dezember 1996: Die erste WTO-Ministerkonferenz in Singapur endet mit einer Erklärung, die mehr Freizügigkeit für Investitionen vorsieht. 4. Dezember 1999: Die WTO-Ministerkonferenz

(2) Die EU-Agrarpolitik ist gemäß den Vereinbarungen der WTO bis zum Jahre 2003 vertraglich abgesichert. Im Herbst 1999 begann die Überprüfungs-konferenz zur Uruguay-Runde 1992. Ob die Fischler-Vorschläge für die WTO-Verhandlungen für die EU-Position hilfreich sein werden ist Gegenstand von Diskussionen. Eine weit verbreitete Position ist, dass weitergehende Reformvorschläge über die Position von 1992 hinaus zum jetzigen Zeitpunkt als Vorleistung empfunden würden und von den Verhandlungspartnern als Ausgangspunkt weiterer Forderungen angesehen würden. Eine verabschiedete EU-Position sollte es daher vor Beginn der WTO-Verhandlungen nicht geben.¹⁸⁷ Die traditionellen Eckpunkte der Forderungen der deutschen Agrarwirtschaft für die Verhandlungen sind: Verabredung weltweiter Produktions- und Qualitätsstandards, die mit denen der EU vergleichbar sind; Aufrechterhaltung eines ausreichenden Außenschutzes; Forderung nach einem nachhaltigen Wirtschaften auch in der Landwirtschaft.

Der Zwang zu weiteren Zugeständnissen der EU wird von der WTO kommen.¹⁸⁸ Auf dem World Economic Forum im Februar 2002 in New York wurde festgestellt, dass ohne substantielle Fortschritte in der Liberalisierung der Agrarmärkte die Verabschiedung der kommenden Welthandelsrunde, die 2001 mit der Ministerkonferenz in Doha eingeläutet wurde, nicht denkbar sei.¹⁸⁹ Der Abbau noch bestehender agrarpolitischer Schutzmaßnahmen – wie sie noch in vielen Ländern vorhanden sind (vgl. Tabelle 13) – und die Schaffung eines freien Agrarhandels wird Handlungsgegenstand sein für Finanzdienstleistungen, Medien- Telekommunikationsdienstleistungen usw.

Tabelle 13: Agrarpolitische Schutzmaßnahmen in den OECD-Ländern

	1986 -1988	1999	2000	2001	PSE 2001 ¹
Gesamtwert der Agrarprodukte ab Hof (Mrd. \$)	576	687	686	663	
PSE: Unterstützung der Produzenten (Mrd. \$)	239	273	242	231	
davon durch Stützung der Marktpreise (Mrd. \$)	185	182	153	145	
PSE in % der landw. Bruttoerlöse	38	35	32	31	
USA	25	25	22	21	49 001
Kanada	34	18	19	17	3 928
Mexiko	-1	15	19	19	6 537
Australien	9	6	4	4	827
Neuseeland	11	1	1	1	52
EU	42	39	34	35	93 083
Schweiz	73	72	70	69	4 214
Norwegen	66	67	64	67	2 173
Island	74	67	62	59	108
Türkei	14	23	24	15	3 978
Polen ²	4	19	7	10	1 447
Ungarn ²	17	23	20	12	580
Slowakei ²	35	25	23	11	151
Tschechien ²	38	24	16	17	585
Japan	62	61	61	59	47 242
Korea	70	66	67	64	16 838

¹ In Mio. \$, Schätzung der OECD; ² Zahlen für 1991-93.

Quelle: OECD.

(3) Traditionell stehen sich dabei die USA und die größten Agrarexporteure, die sogenannte Cairns-Gruppe (u.a. Australien, Kanada, Argentinien, Brasilien, Indonesien, Südafrika) der EU gegenüber. Mittlerweile haben Australien und Brasilien Kritik an den EU-Vorschlägen geübt. Sie seien nicht weitreichend genug.¹⁹⁰ Und die USA haben ihrerseits bereits durch ihren Außenhandelsbevollmächtigten Zoellick sehr weitreichen-

in Seattle, auf der eine neue Welthandelsrunde eingeläutet werden sollte, scheitert nach vier Tagen an unüberbrückbaren Differenzen der mittlerweile 135 Mitgliedsländer.

¹⁸⁶ St. Tangermann, Mit einem Fuß auf dem Gaspedal, mit dem anderen auf der Bremse, „FAZ“, 26.2.199.

¹⁸⁷ „Wenn wir bereits im Vorfeld erhebliche Zugeständnisse machen, besteht die Gefahr, dass wir zweimal zahlen.“ aha, Borchert: Keine Annäherung bei Agenda 2000, „Süddeutsche Zeitung“, 18.10.1997. Anders Agrarkommissar Fischler: „Wir müssen jetzt Konzepte entwickeln, um die WTO-Verhandlungen aktiv beeinflussen zu können.“ H. Bücher, Ohne Reformen enden wir im Nirvana, „FAZ“, 29.4.2002.

¹⁸⁸ K. Mrusek, Europäische Achillesferse, „FAZ“, 15.11.2001.

¹⁸⁹ cei, Wer hat Angst vor der Globalisierung? „Neue Zürcher Zeitung“, 4.2.2002.

¹⁹⁰ T. Krägenow, K. Hille, Agrarexporteure kritisieren EU-Reformpläne als unzureichend, „Financial Times Deutschland“, 12.7.2002.

de Vorschläge gemacht: „Folgende drei Punkte schlagen wir auf dem Weg zu einer liberaleren Agrarpolitik vor: Erstens sollten wir im Laufe von fünf Jahren alle Exportsubventionen streichen. Entwicklungsländer fordern diese Reform schon lange. Sie stören sich zu Recht daran, nicht gegen Subventionen nach innen konkurrenzfähig sein zu müssen, sondern auch mit den üppigen Landwirtschaftshilfen, die einige Industrieländer gewähren, klarzukommen zu müssen. Zweitens wollen wir eine drastische Senkung der Zölle auf Landwirtschaftserzeugnisse. Nach unserem Konzept soll der durchschnittliche weltweit zulässige Zoll von 62 Prozent auf 15 Prozent gekürzt werden. Und drittens schlagen wir vor, die zulässigen marktverzerrenden Subventionen um mehr als 100 Mrd. \$ zu kürzen, indem wir die Subventionen jedes Landes auf maximal fünf Prozent der gesamten Landwirtschaftsproduktion beschränken.“¹⁹¹

Der Abbau der Subventionen auf 5% der landwirtschaftlichen Produktion eines Landes würde bedeuten, dass die USA ihre Zahlungen von 19 Mrd. \$ auf 10 Mrd. \$ vermindern müssten, die EU von 60 Mrd. \$ auf 12 Mrd. \$ und Japan von 33 Mrd. \$ auf 4 Mrd. \$. Dies hat entsprechende ablehnende Reaktionen in der EU und in Japan hervorgerufen. Diese sehr weitreichenden Vorschläge kollidieren zudem mit der aktuellen Agrarpolitik der USA. Heute stehen die USA eher auf der Seite der EU. Die Auswirkungen dieses Positionswechsels ist noch nicht absehbar. Zu erwarten ist, dass erheblicher Druck von der EU genommen wird, tiefgreifende Agrarreformen durchzuführen:

Der amerikanische Senat hat am 8. Mai 2002 mit einem neuen, milliardenschweren Ausgabengesetz für die Landwirtschaft mit deutlichem Mehr zugestimmt.¹⁹² Die Vorlage spiegelt den kostspieligen Kompromiss, auf den sich Vertreter beider Parteien und Kammern im Kongress im Rahmen der notwendig gewordenen Einigungskonferenz verständigt haben. Er sieht im Wesentlichen eine Erhöhung der Bundesmittel um schätzungsweise 51,7 Mrd. \$ auf ca. 120 Mrd. \$ vor, mit denen über die kommenden sechs Jahre die bäuerlichen Einkommen gesichert werden sollen. Republikaner wie Demokraten besiegelten damit die definitive Abkehr vom Grundgedanken, welcher der vorangegangenen Ausgabenermächtigung aus dem Jahr 1996 Pate gestanden hatte. Damals hatte ein einheitlich republikanisch beherrschter Kongress für eine entschiedenere Wahrnehmung von Handelsmöglichkeiten im Landwirtschaftsbereich plädiert und im Gegenzug eine graduelle Reduktion der staatlichen Subventionszahlungen zugestimmt.

(4) Der neue Ausgabenrahmen markiert eine Rückkehr zum Subventionssystem, das seit der großen Depression Anfang der dreißiger Jahre die Landwirtschaftspolitik der USA charakterisiert hat. Das neue Gesetz verankert wieder traditionelle Stützungsmechanismen, die in der Vergangenheit zu weltweit sinkenden Agrarpreisen bei gleichzeitig erfolgenden Produktionsüberschüssen geführt haben. Dazu gehören:

- die für eine lange Liste von Landwirtschaftsprodukten geltenden Preisuntergrenzen, deren Unterschreitung automatisch staatliche Direktzahlungen an die betroffenen Bauern auslöst. Sie werden in einigen Fällen gegenüber früher deutlich angehoben.
- Darüber hinaus findet eine Ausweitung des Systems auf bisher nur begrenzt subventionsberechtigte Agrarerzeugnisse wie gewisse Hülsenfrüchte oder Milchprodukte statt.

(5) Eine Opposition gegen die geplante Aufblähung der Agrarsubventionen – etwa aus freihandelsorientierten Kreisen oder in den Medien¹⁹³ – formierte sich erst spät, als es am Gesetzestext praktisch nichts mehr zu

¹⁹¹ R. Zoellick, Weg zur globalen Agrarwende, „Financial Times Deutschland“, 26.7.2002.

¹⁹² Die Aufstockung der Agrarsubventionen musste sich die Farmer-Lobby gleichwohl mit bestimmten Konzessionen an andere Interessengruppen „erkaufen“. Von den Umweltschützern (Erhöhung der bisherigen Beihilfen für die Landschaftserhaltung um 80%) bis hin zu den Sozialpolitikern (Ausweitung des Kreises der Berechtigten bei den Lebensmittelmarken) garantiert die Vorlage unzähligen Spezialinteressen die Teilhabe am „staatlichen Futtertrog“. Außerdem soll für eine Reihe von Produkten der Ausweis des Herkunftslandes nach einer dreijährigen Übergangsfrist obligatorisch werden. Die bäuerlichen Interessenvertreter haben sich überdies die Tatsache zunutze gemacht, dass im November 2002 Teilerneuerungswahlen stattfinden. Allein schon die Erinnerung an das Jahr 1986, als erste Versuche der Administrationen den Verlust der republikanischen Mehrheit im Senat nach sich zogen, dürfte den in letzter Zeit wiederholt nicht eben prinzipientreu agierenden Präsidenten schon früh vom Ausüben des Vetos abgehalten haben.

¹⁹³ Die Freihandels-Befürworter, haben das offensichtlich innenpolitisch motivierte Vorgehen Bushs fast etwas verschämt mit schwammig wirkenden Argumenten zu begründen versucht. Demnach sei das neue Landwirtschaftsgesetz quasi als strategischer Schachzug zu verstehen, um den Europäern und Japanern, denen die WTO zurzeit noch jährliche Direktsubventionen im Ausmaß von 60 Mrd. bzw. 30 Mrd. \$ zugesteht, handfeste Vorteile im Austausch für einen Abbau der Agrarsubventionen bieten zu können. Und was die umstrittene WTO-Konformität der Vorlage angeht, ermächtigt der verabschiedete Gesetzestext das Landwirtschaftsministerium immerhin dazu, die Auszahlung der Hilfen so weit wie möglich im Rahmen der WTO-Regeln zu halten.

ändern gab. Das Gleiche gilt auch für die Kritik aus Europa, wo sich insgeheim manch eine Regierung über den handelspolitischen „Fauxpas“ der Amerikaner gefreut haben dürfte.¹⁹⁴ Vereinzelt Kritiker der Vorlage im Kongress wiesen zu Recht darauf hin, dass sie nicht nur in einem offenen Widerspruch mit den gerade auch von amerikanischer Seite im Schoss der WTO angestossenen Liberalisierungsbemühungen auf dem Landwirtschaftsgebiet steht. Angesichts der in Abhängigkeit der Preise auf den Märkten gut und gerne 20 Mrd. \$ oder mehr an jährlichen Direktsubventionen ermöglichenden Bestimmungen dürfte die Vorlage auch geltendes WTO-Recht verletzen. Es sieht im Fall der USA eine noch bis ins Jahr 2004 laufende Begrenzung solcher Hilfen auf höchstens 19 Mrd. \$ vor.

8.4. Gesamtwirtschaftliche Voraussetzungen

(1) Die gemeinsame europäische Agrarpolitik (GAP) ist derzeit eines der wichtigsten europäischen Reformprojekte. Es ist jedoch nicht das einzige wirtschaftspolitische Thema in der europäischen Union (EU). Dabei gibt es Licht und Schatten: zu den positiven Ereignissen am Beginn des neuen Jahrhunderts gehören die währungspolitischen Entwicklungen. Der Umtausch des nationalen Bargeldes in den EURO war eine logistische Meisterleistung. Das neue Geld wurde sofort akzeptiert. Dabei darf nicht vergessen werden, die Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) steht noch aus. Die politische Union muß noch geschaffen werden.

(2) Daneben gibt es allerdings drei große Herausforderungen: Die erste ist noch weitgehend unbekannt. Sie wird sich aus dem Konvent zur Reform der EU, insbesondere zur Reform ihrer politischen Strukturen,¹⁹⁵ ergeben.¹⁹⁶ Die zweite Herausforderung wird durch das verabredete Ziel beschrieben, bis 2010 ökonomisch zu den USA aufzuschließen. Auf dem Sondergipfel März 2000 in Lissabon wurde das Ziel definiert, bis 2010 die EU zum „weltweit wettbewerbsfähigsten, dynamischsten und wissensbasierten Wirtschaftsraum“ zu machen. Dieser Reformprozeß verläuft jedoch sehr zaghaft. Man hat den Eindruck, dass die von den EU-Chefs in ihren Gipfeltreffen jeweils proklamierten Vorgaben auf der Ebene der Fachminister immer wieder zerredet werden.¹⁹⁷ Auf dem Sondergipfel in Barcelona am 15./16. März 2002 sollte der bedenklich ins Stocken geratene Reformprozeß wiederbelebt werden.¹⁹⁸ Aber das Problem ist, dass in Frankreich und Deutschland in diesem Jahr Präsidentschafts- und Parlamentswahlen anstehen. In diesen Ländern ist aber nicht nur nach Ansicht innenpolitischer Kritiker sondern auch ausländischer Beobachter „neben Italien der Reformstau besonders groß.“¹⁹⁹ Daher ist in diesem Jahr nicht mehr mit Reformen in diesem Bereich zu rechnen. Die dritte Herausforderung ergibt sich aus der bevorstehenden Erweiterung der EU. Dies ist die größte Erweiterung in der Geschichte der EU - um bis zu zwölf meist wirtschaftlich rückständige Ländern.²⁰⁰ Diese befinden sich überwiegend im wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozeß von einer Zentralverwaltungs-

¹⁹⁴ Zur Kritik der EU vgl. U. Schur, Subventions-Ernte bringt Welthandel ins Schleudern, „EU-Magazin“, 6,2002, S.20ff

¹⁹⁵ Vgl u.a. Ch. Landfried, Die Zeit ist reif, „FAZ“, 8.9.1999. M. Kardinal Vlk, Glaube und Kultur klaffen weit auseinander, „FAZ“, 15.6.1999. J. Pernice, Vertragsrevision oder europäische Verfassung, „FAZ“, 7.7.1999. K. Schuller, Wer herrscht? „FAZ“, 4.6.2002. W. Weidenfeld, Wie die neue EU verfaßt sein soll, „Neue Zürcher Zeitung“, 20.8.2002.

¹⁹⁶ Mittlerweile hat der Bundesverband der deutschen Industrie ein Junktim zwischen den Ergebnissen der Beratungen des Konvent und dem beitrtritt der MOEs verlangt. W. Proissl, Wirtschaft stellt neue Bedingungen für Osterweiterung, „Financial Times“, 1,8,2002. Dieser Vorstoß wird als sachlich richtig, aber politisch verheerend beurteilt: G. Watzlawek, Kein Selbstläufer, „Handelsblatt2“, 2./3.8.2002.

¹⁹⁷ Rg, Herausforderungen an zwei Fronten, „Neue Zürcher Zeitung“, 22.1.2002. L. Späth verglich die EU in diesem Punkt sogar mit der untergegangenen Sowjetunion: „Je schwieriger die tatsächliche Lage, desto utopischer die Fünf- oder in diesem fall die Zehnjahrespläne.“ L. Späth, Wie in der Sowjetunion, „Capital“, 6/2002, S.35.

¹⁹⁸ rut, Brüssel drängt EU-Staaten zu Strukturreformen, „Handelsblatt“, 16.1.2002.

¹⁹⁹ Rg, Herausforderungen an zwei Fronten, „Neue Zürcher Zeitung“, 22.1.2002.

²⁰⁰ Nicht nur in kleinen esoterischen Zirkeln wird über eine noch weitergehende Öffnung der EU spekuliert. T. Klau, Vom Pazifik bis zur Sahara, „Financial Times Deutschland“, 31.1.2002. Allerdings scheinen die dort vorgestellten Erweiterungsvorschläge, die bis zur Einbeziehung Rußlands reichen, überzogen.

eine Marktwirtschaft. Hier steht die EU unter höchstem Erfolgsdruck. Das schon einmal verschobene Ziel der Erweiterung bis 2004 muß nach Ansicht vieler Beteiligten unbedingt eingehalten werden.²⁰¹

(3) Die beiden zuletzt genannten Herausforderungen – Erlangung einer ausreichenden wirtschaftliche Dynamik und Erweiterung - hängen eng zusammen, denn einer wachsenden und dynamischen EU wird es leichter gelingen, die neuen Länder zu integrieren als einer wirtschaftlich schwachen Gemeinschaft. Darüber hinaus war insbesondere die wirtschaftliche Dynamik ein Grund für den Wunsch eines schnellen Beitritts der osteuropäischen Länder zur EU.

(4) Für die Reform der Agrarpolitik in der EU, aber auch in den Beitrittsländern ist eine dynamische Gesamtwirtschaft unerlässlich. Ohne Wachstum ist der notwendige Strukturwandel unmöglich. Die Probleme der Agrarwirtschaft können dauerhaft nur durch eine Rückführung des Anteils der Agrarproduktion an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung gelöst werden. Dazu müssen Arbeitsplätze außerhalb des Agrarbereiches geschaffen werden. Deshalb müssen die Strukturschwächen der Wirtschaft in der EU und in den Beitrittsländern überwunden und finanziell abgesichert sein. Dies ist eine Aufgabe der allgemeinen Wirtschaftspolitik und der Strukturpolitik.²⁰² Zum weiteren erfordert dieses Ziel lange Übergangszeiten.

Leider ist auch in den Beitrittsländern in den letzten Jahren eine Verlangsamung der wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten, wie der Tabelle 14²⁰³ zu entnehmen ist. Allerdings ist das Wachstum dort noch höher als in den EU-Ländern.

Tabelle 14. Ausgewählte Konjunkturdaten der MOE-Staaten

	BIP-Wachstum in % ¹				Inflation in %				Arbeitslosenquote in %				Leistungsbilanz ²			
	00	01	02 ²	03 ²	00	01	02 ²	03 ²	00	01	02 ²	03 ²	00	01	02 ²	03 ²
Tschechien	3,3	3,3	3	4	3,9	4,7	3,0	3,5	8,8	8,9	9,5	9	-5,3	-4,6	-4,7	-4,8
Ungarn	5,2	3,8	3,3	4	9,8	9,2	5,7	4,5	8,7	8,0	8,2	8	-2,9	-2,1	-4,3	-3,9
Polen	4,0	1,0	0	1	10,1	5,5	3	4	15,1	17,4	19	19	-6,3	-4,1	-4,4	-4,3
Slowakei	2,2	3,3	3,5	4	12,0	7,3	4	7	17,9	18,6	18	18	-3,6	-8,6	-6,5	-4,3
Slowenien	4,6	3,0	3	4	8,9	8,4	7	5,5	12,0	11,8	11	10	-3,4	-0,4	0,5	0,4
Bulgarien	5,4	4,0	3,5	4	10,3	7,4	7	5	17,9	17,3	17	16	-5,6	-6,5	-5,0	-4,4
Rumänien	1,8	5,3	3	4	45,7	34,5	25	20	10,5	8,6	12	12	-3,7	-5,9	-5,1	-4,9
Kroatien	3,7	4,1	3	4	6,2	4,9	3	2,5	22,3	23,1	23	22	-2,3	-3,1	-3,5	-3,6
Mazedonien	4,5	-4,6	0	2	10,6	5,2	3	5	32,2	30,5	32	32	-3,0	-10,3	-6,5	-6,0
Jugoslawien	6,4	6,2	4	4	85,6	89,2	25	15	26,7	27,9	30	30	-16,0	-5,9	-8,6	-7,5
Lettland ⁴	6,8	7,6	4,4	5,0	2,6	2,5	3,0	3,0	8,4	7,8	7,8	7,6	-6,8	-10,2	-7,5	-6,9
Litauen ⁴	3,8	5,9	3,6	4,3	1,0	1,3	2,8	3,0	15,4	17,0	16,9	16,5	-6,0	-4,8	-5,5	-5,5
Estland ⁴	6,9	5,4	4,0	4,5	4,0	5,8	4,6	4,5	13,7	12,6	12,1	11,9	-6,6	-6,5	-6,4	-6,7
Russland	9,0	5,0	3,4	3,8	20,8	21,6	19	16	9,9	8,7	8,5	9	17,9	11,3	7,1	5,4
Ukraine	5,9	9,1	4	5	28,2	12,0	10	10	4,2	3,7	4	4	4,7	3,7	0,0	-

¹ Realwertvergleich; ² Prognosewerte; ³ in % des BIP.

Quelle: WIIW, BA-CA Economics Department.

²⁰¹ Noch einmal zusammengefaßt: Es würde in den Beitrittsländern nicht verstanden, wenn Brüssel oder die Mitgliedstaaten den Eindruck erwecken würde, die Aufnahme neuer Mitglieder auf die lange Bank schieben zu wollen. Zudem steht die EU im Wort. Mit der offiziellen Gipfelerklärung, die Länder der ersten Erweiterungsrunde sollten sich an den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) beteiligen können, – sie finden in Juni 2004 statt – wurde klar signalisiert, dass die Ost-Erweiterung vor diesem Datum erfolgen soll.

²⁰² Vgl. u.a. J. Borchert, BMELF Informationen Nr. 27, vom 6. Juli 1998.

²⁰³ Die Tabelle enthält auch noch die Daten für Rußland und die Ukraine.

Bisher erschienene Diskussionsbeiträge:

- Nr. 1 **Eickhof, Norbert/Franke, Martin:** Die Autobahngebühr für Lastkraftwagen, 1994.
- Nr. 2 **Christoph, Ingo:** Anforderungen an eine standortgerechte Verkehrspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1995.
- Nr. 3 **Franke, Martin:** Elektronisches Road Pricing auf den Autobahnen, 1995.
- Nr. 4 **Franke, Martin:** Reduktion der CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs durch Zertifikate?, 1995.
- Nr. 5 **Eickhof, Norbert:** Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen, 1995.
- Nr. 6 **Eickhof, Norbert:** Die Industriepolitik der Europäischen Union, 1996.
- Nr. 7 **Schöler, Klaus:** Stadtentwicklung im Transformationsprozeß - Erkenntnisse aus der deutschen Entwicklung -, 1996.
- Nr. 8 **Schöler, Klaus/Hass, Dirk:** Exportsubventionen im internationalen räumlichen Oligopol, 1996.
- Nr. 9 **Schöler, Klaus:** Tariffs and Welfare in a Spatial Oligopoly, 1996.
- Nr. 10 **Kreikenbaum, Dieter:** Kommunalisierung und Dezentralisierung der leitungsgebundenen Energieversorgung, 1996.
- Nr. 11 **Eickhof, Norbert:** Ordnungspolitische Ausnahmeregelungen - Rechtfertigungen und Erfahrungen -, 1996.
- Nr. 12 **Sanner, Helge/Schöler, Klaus:** Competition, Price Discrimination and Two-Dimensional Distribution of Demand, 1997.
- Nr. 13 **Schöler, Klaus:** Über die Notwendigkeit der Regionalökonomik, 1997.
- Nr. 14 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Reform des Energiewirtschaftsrechts und kommunale Bedenken, 1997.
- Nr. 15 **Eickhof, Norbert:** Konsequenzen einer EU-Osterweiterung für den Gemeinsamen Markt und Anpassungserfordernisse der Gemeinschaft, 1997.
- Nr. 16 **Eickhof, Norbert:** Die Forschungs- und Technologiepolitik der Bundesrepublik und der Europäischen Union - Herausforderungen, Maßnahmen und Beurteilung -, 1997.
- Nr. 17 **Sanner, Helge:** Arbeitslosenversicherung, Lohnniveau und Arbeitslosigkeit, 1997.

- Nr. 18 **Schöler, Klaus:** Die räumliche Trennung von Arbeit und Wohnen - Kritik einer populären Kritik -, 1997.
- Nr. 19 **Strecker, Daniel:** Innovationstheorie und Forschungs- und Technologiepolitik, 1997.
- Nr. 20 **Eickhof, Norbert:** Die Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, 1998.
- Nr. 21 **Strecker, Daniel:** Neue Wachstumstheorie und Theorie der strategischen Industrie- und Handelspolitik - Fundierte Argumente für forschungs- und technologiepolitische Maßnahmen? -, 1998.
- Nr. 22 **Schirmag, Toralf/Schöler, Klaus:** Ökonomische Wirkungen der Universitätsbeschäftigten auf die Stadt Potsdam und das Umland, 1998.
- Nr. 23 **Ksoll, Markus:** Ansätze zur Beurteilung unterschiedlicher Netzzugangs- und Durchleitungsregeln in der Elektrizitätswirtschaft, 1998.
- Nr. 24 **Eickhof, Norbert/Kreikenbaum, Dieter:** Die Liberalisierung der Märkte für leitungsgebundene Energien, 1998.
- Nr. 25 **Eickhof, Norbert:** Die deutsche und europäische Forschungs- und Technologiepolitik aus volkswirtschaftlicher Sicht, 1998.
- Nr. 26 **Sanner, Helge:** Unemployment Insurance in a General Equilibrium Framework with Firms Setting Wages, 1998.
- Nr. 27 **Never, Henning:** Vielfalt, Marktversagen und öffentliche Angebote im Rundfunk, 1998.
- Nr. 28 **Schöler, Klaus:** Internationaler Handel und räumliche Märkte - Handelspolitik aus Sicht der räumlichen Preistheorie -, 1999.
- Nr. 29 **Strecker, Daniel:** Forschungs- und Technologiepolitik im Standortwettbewerb, 1999.
- Nr. 30 **Schöler, Klaus:** Öffentliche Unternehmen aus raumwirtschaftlicher Sicht, 1999.
- Nr. 31 **Schöler, Klaus:** Wohlfahrt und internationaler Handel in einem Modell der räumlichen Preistheorie, 1999.
- Nr. 32 **Wagner, Wolfgang:** Vergleich von ringförmiger und sektoraler Stadtstruktur bei Nachbarschaftsexternalitäten im monozentrischen System, 1999.
- Nr. 33 **Schulze, Andreas:** Die ordnungspolitische Problematik von Netzinfrastrukturen - Eine institutionenökonomische Analyse -, 1999.
- Nr. 34 **Schöler, Klaus:** Regional Market Areas at the EU Border, 2000.

- Nr. 35 **Eickhof, Norbert/Neuer, Henning:** Öffentlich-rechtlicher Rundfunk zwischen Anstaltsschutz und Wettbewerb, 2000.
- Nr. 36 **Eickhof, Norbert:** Öffentliche Unternehmen und das Effizienzproblem - Positive und normative Anmerkungen aus volkswirtschaftlicher Perspektive -, 2000.
- Nr. 37 **Sobania, Katrin:** Von Regulierungen zu Deregulierungen - Eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht -, 2000.
- Nr. 38 **Wagner, Wolfgang:** Migration in Großstädten - Folgen der europäischen Osterweiterung für mitteleuropäische Stadtstrukturen, 2000.
- Nr. 39 **Schöler, Klaus:** Vertikal verbundene Märkte im Raum, 2000.
- Nr. 40 **Ksoll, Markus:** Einheitliche Ortspreise im Stromnetz und Wettbewerb in der Elektrizitätswirtschaft, 2000.
- Nr. 41 **Sanner, Helge:** Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 42 **Schöler, Klaus:** Zweistufige Märkte bei zweidimensionaler räumlicher Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 43 **Isele, Kathrin:** Neoklassische Modelle - eine Grundlage für die Analyse der Chancen und Risiken des institutionellen Wettbewerbs?, 2001.
- Nr. 44 **Sanner, Helge:** Bargaining Structure and Regional Unemployment Insurance, 2001.
- Nr. 45 **Sanner, Helge:** Endogenous Unemployment Insurance and Regionalisation, 2001.
- Nr. 46 **Ksoll, Markus:** Spatial vs. Non-Spatial Network Pricing in Deregulated Electricity Supply, 2001.
- Nr. 47 **Ksoll, Markus/Schöler, Klaus:** Alternative Organisation zweistufiger Strommärkte – Ein räumliches Marktmodell bei zweidimensionaler Verteilung der Nachfrage, 2001.
- Nr. 48 **Kneis, Gert/Schöler, Klaus:** Zur Begründung der linearen Nachfragefunktion in der Haushaltstheorie, 2002.
- Nr. 49 **Westerhoff, Horst-Dieter:** Die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik angesichts der EU-Erweiterung, 2002.