

Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) – Reformen ohne Ende?

Harald Schaich

Es war im Juli 2002 als die EU-Kommission, durch das Mandat des Europäischen Rates von Berlin verpflichtet, ihre Halbzeitbewertung (Mid-term Review) der auf dem selben Gipfel beschlossenen Agenda 2000 vorlegte und damit eine neuerliche Runde des endlos erscheinenden Reformprozesses der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) einleitete. Auch bei Agrarkommissar Franz Fischler hatte die für 2004 anstehende Osterweiterung der EU die Erkenntnis geweckt, dass eine weitgehende Reform der GAP unausweichlich sei, deren Notwendigkeit er im Jahr 2001 auf dem Ost/West-Forum noch heftig bestritten hatte. Die auf dem Brüsseler Gipfel erzielte Einigung der Staats- und Regierungschefs über den Finanzrahmen für die GAP innerhalb der erweiterten EU bis 2013 bildete die Grundlage für die konkreten Änderungsvorschläge am System der GAP und einiger wichtiger Marktordnungen, die die Kommission dem Ministerrat im Januar 2003 unterbreitete. Dabei handelte es sich demnach nicht lediglich um die persönlichen Vorstellungen von Agrarkommissar Fischler und seiner Generaldirektion, sondern um einen Gesetzesänderungsentwurf der Kommission. Da die Kommission im Regelfall vor der Vorlage der Änderung eines EU-Gesetzes prüft, ob sich dafür auch eine Mehrheit im EU-Ministerrat finden lässt, kann zumindest für die Kernpunkte und

Grundrichtung der gemachten Vorschläge eine weitgehende Übernahme in das EU-Recht angenommen werden.

Bedeutung der GAP

Aber nicht nur diese jüngsten brisanten Entwicklungen sollten Anlass dafür sein, sich näher mit dem Agrarsektor innerhalb der EU auseinander zu setzen. Denn trotz anderer hoch aktueller Themen auf der europäischen Ebene wie der epochalen Arbeit des EU-Konvents oder der Krise der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) angesichts des Irak-Kriegs stellt die GAP den wichtigsten und größten integrierten Politikbereich der EU dar. Sie ist der einzige Politiksektor der auf Gemeinschaftsebene geführt und verwaltet wird und nimmt somit eine herausragende Stellung innerhalb des europäischen Gefüges ein. Herausragend sind auch die jährlichen Ausgaben der GAP von zur Zeit ca. 40,5 Milliarden Euro, die alleine etwa die Hälfte der Haushaltsmittel der Union beanspruchen. Wiederum die Hälfte der Gesamtfläche der EU steht unter dem mittelbaren Einfluss der GAP und wird von landwirtschaftlichen Betrieben bewirtschaftet. Zwar sind mit 6,8 Millionen Europäern nur ca. 5 Prozent der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig. Doch wird sich diese Zahl ebenso wie die bewirtschaftete Gesamtfläche mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Aspirantenstaaten mehr als verdoppeln. Zudem gibt es wohl kaum ei-

nen anderen Politikbereich von dem der Bürger als Endverbraucher landwirtschaftlicher Produkte und Konsument der ihn umgebenden Kulturlandschaft täglich mehr berührt sein dürfte als den Agrarsektor. In Zeiten von Skandalen wie BSE oder der Maul- und Klauenseuche wird dies immer wieder ins Bewusstsein eines jeden Bürgers gerückt. Abgesehen von der wirtschaftlichen und finanziellen Zukunft Europas wird es uns nicht zuletzt die Umwelt und unsere eigene Gesundheit danken, wenn nicht nur an den Symptomen herum operiert wird und errungene Besitzstände verteidigt werden, sondern die GAP durch eine mutige und vorausschauende Reformarbeit für die Herausforderungen der Zukunft fit gemacht wird.

Neue Herausforderungen und alte Strukturen

Diese neuen Herausforderungen bilden externe Problemfelder wie die Osterweiterung der EU, die Globalisierung der Agrarmärkte und ein wachsender Liberalisierungsdruck durch die Verhandlungen auf WTO (Welthandelsorganisation) Ebene, aber auch interne Probleme wie die Erfüllung von wachsenden Umweltaforderungen, die sich wandelnden gesellschaftlichen Ansprüche an die Landwirtschaft oder der immens hohe Verwaltungsaufwand. Um die Tragweite dieser neuen Entwicklungen auf die GAP und die damit verbundene Größe der notwendigen Veränderung am europäischen Agrarmodell abschätzen zu können muss der Blick auf die Entstehung der GAP und ihre wichtigsten Entwicklungsphasen gerichtet werden.

Durch die Schwierigkeiten der Agrarwirtschaft in der Nachkriegszeit war die Landwirtschaft schon vor den ersten europäischen Einigungsbestrebungen in den einzelnen Staaten ein stark geschützter und gestützter Sektor. Vor allem Frankreich mit seiner überproportional großen Landwirtschaft drängte bei den Verhandlungen zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 darauf, die Agrarwirtschaft insgesamt in die Verantwortung der Gemeinschaft zu legen. Dies war die Bedingung Frankreichs für die Zustimmung zur Warenverkehrsfreiheit. Über die Grundrichtung einer GAP herrschte schnell Einigkeit: Nahrungsmittelengpässe sollten der Vergangenheit angehören und die Bauern sollten ein zu anderen Wirtschaftssektoren vergleichbares Einkommen erhalten. Somit wurden in Artikel 33 EGV ("Römische Verträge") folgende Ziele einer GAP festgelegt:

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft
- Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der ländlichen Bevölkerung
- Stabilisierung der Märkte
- Sicherstellung der Versorgung
- Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen

Angesichts der protektionistischen Agrarsysteme der einzelnen Mitgliedsstaaten und insgesamt niedriger Weltmarktpreise war das Erreichen dieser Ziele nur durch das weitgehende Ausklammern des Agrarsektors aus dem marktwirtschaftlichen Steuerungssystem mög-

lich. Somit wurde ein umfassendes Steuerungs- und Regulierungssystem geschaffen, das sich auf die drei Prinzipien des

- Marktprinzips (gemeinsame Marktorganisation)
- der Gemeinschaftspräferenz (gemeinsame Agrarpreise)
- und der Gemeinschaftsfinanzierung (finanzielle Solidarität)

stützt. Zur Finanzierung der Marktorganisation durch eine gemeinsame Preispolitik und Beihilfen wurde mit Inkrafttreten der ersten Marktverordnung 1962 auch der Europäische Ausrichtung- und Garantiefonds (EAGFL) gegründet. Dabei verbrauchte die Abteilung "Garantie" des Fonds schon alleine etwa 90 Prozent der Mittel für die Finanzierung der einzelnen Marktordnungen und Beihilfen, später gemeinhin als "erste Säule" der GAP bezeichnet. Ein System aus Richt- und Interventionspreisen garantiert den Aufkauf von landwirtschaftlichen Produkten innerhalb dieser Marktordnungen zu einem jährlich neu festgelegten Interventionspreis durch die EG. Gleichzeitig wurden durch sog. Ausfuhrabschöpfungen bzw. -erstattungen die erzeugten Waren vor den Einflüssen des Weltmarktes weitgehend abgeschottet und die Überschussproduktion verbilligt abgesetzt. Die Abteilung "Ausrichtung" des Fonds finanziert dagegen Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur wie beispielsweise Flurbereinigungen, wobei das Prinzip der Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten gilt.

Reformversuche

So paradox es klingen mag: die GAP entwickelte sich zum Problem, weil sie so überaus erfolgreich im Hinblick auf ihre Zielerreichung war. Schon 1968 versuchte der sog. Mansholt-Plan die drastische Überproduktionen zu verringern, die durch die ständige Nachfragesituation der festen Preisgarantien angelegt wurde. Weitere Probleme ergaben sich durch die ständig steigenden Lagerkosten für aufgekaufte Produkte, die Übernutzung der Felder und den Einsatz von Agrarchemikalien zur Produktionssteigerung, die Verzerrung des Weltmarktpreises durch die Ausfuhrerstattungen und die starke Konzentrationstendenz hin zu Großbetrieben. Noch Anfang der 1990er Jahre fielen 80 Prozent der Mittel aus dem EAGFL nur etwa 20 Prozent der Betriebe, vornehmlich den größten, zu. Als Ende der 1970er Jahre die Ausgaben für die GAP mit über 70 Prozent der EG-Haushaltsmittel endgültig explodierten wurde 1984 auf dem Ratsgipfel von Fontainebleau beschlossen, die Ausgaben durch ein Quotensystem für bestimmte Produkte zu limitieren und generell das Wachstum der EAGFL-Mittel an das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts der EG zu koppeln. Zwar wurde die GAP dadurch vor dem Bankrott bewahrt, die Fortführung der Subventions- und Interventionspolitik brachte die EG aber auch international im Rahmen der GATT-Verhandlungen (Vorläuferorganisation der WTO) immer stärker unter Druck.

Deswegen wurden 1992 mit der MacSharry-Reform die Preisstützungen der Agrarprodukte zugunsten von direkten Zahlungen für erlittene Einkommens-

einbußen der Landwirte abgebaut. Im Rahmen sog. flankierender Maßnahmen zum weiteren Abbau der Überschussproduktion wurden neben Flächenstilllegungen und Vorruhestandsregelungen auch erstmals der Umweltschutz direkt miteinbezogen. Jedoch stiegen durch diese Reform die Kosten für die GAP nochmals an, so dass die nächste Reform nur eine Frage der Zeit war.

In der Agenda 2000 schlägt die EU-Kommission angelehnt an den Amsterdamer Vertrag, der eine nachhaltige, verantwortungsvolle und umweltschonende Weiterentwicklung der Union fordert, die folgenden zentralen Punkte für eine Reform der GAP vor:

- (a) eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU durch Preissenkungen,
- (b) Sicherheits- und Qualitätsgarantien für Lebensmittel,
- (c) Sicherung der Einkommen und des Lebensstandards der Landwirte,
- (d) Festlegung von EU-einheitlichen Umweltstandards und die Förderung umweltgerechter Landwirtschaft,
- (e) Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten für den ländlichen Raum,
- (f) Vereinfachung von EU-Rechtsvorschriften und einen Abbau von Bürokratie und letztlich
- (g) die Erhebung der ländlichen Entwicklung zur "zweiten Säule" der GAP.

Erreicht werden sollen diese Ziele hauptsächlich durch eine weitere Absenkung der Preisstützungen für diverse Agrarprodukte zugunsten von Direktzahlungen an die Landwirte und die Finanzierung von Agrarstrukturmaßnahmen aus der Abteilung "Garantie" des EAGFL. Das letztlich auf dem Berliner Sondergipfel 1999 von den Staats- und Regierungschefs beschlossene Paket zeigte allerdings deutlichen Kompromisscharakter und blieb in vielen Punkten hinter den Vorstellungen der EU-Kommission zurück. Diese "abgespeckte Version" der Agenda 2000 sah weit geringere Rückführungen der Preisstützungen vor, verzichtete auf eine Kofinanzierung der Direktzahlungen durch die Mitgliedstaaten und ließ die zweite Säule der GAP weit weniger wachsen als geplant. Außerdem war abzusehen, dass durch die Direktzahlungen als "Preisausgleichszahlungen", die die Verluste der Landwirte aus dem alten Garantiepreissystem kompensieren sollten, wieder die Betriebe und Regionen am meisten profitierten, die schon vorher am meisten gestützt wurden. Dieser Effekt wurde durch zwei weitere Formen der Direktzahlungen für konkrete Leistungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme und der Ausgleichszulage für Betriebe in benachteiligten Regionen kaum abgemildert. Auch die Möglichkeit der Mitgliedstaaten auf die Verteilung der Direktzahlungen zwischen den einzelnen landwirtschaftlichen Betrieben einzuwirken - Modulation genannt - konnte

die Zementierung von vorhandenen Besitzständen nicht verdecken.

Nach der Reform ist vor der Reform

Durch das "Berliner Paket" wurden der Finanzrahmen und die Leitlinien der GAP für die Jahre 2000 bis 2006 festgelegt. Im Rahmen der Halbzeitbewertung besteht allerdings die Möglichkeit, Anpassungen an bestehenden Verordnungen durchzuführen. Diese Option hat die EU-Kommission im Hinblick auf die anstehende Osterweiterung 2004 auch vor zu verwirklichen. Denn es dürfte noch wesentlich schwieriger sein, grundlegende Agrarreformen in einer erweiterten und wesentlich agrarischer geprägten EU der 25 zu verabschieden. Im Mittelpunkt des besagten Änderungsentwurf der EU-Kommission steht tatsächlich ein Systemwechsel bei den Direktzahlungen. Die Flächen- und Tierprämien werden von der Produktion entkoppelt, und zugunsten betriebsbezogener Einheitszahlungen, die aufgrund der historischen Prämienansprüche berechnet werden sollen, umgewandelt. Dadurch soll ein marktorientierteres Wirtschaften möglich werden, denn es wird nicht mehr nur produziert was subventioniert wird. Der Landwirt wird nun eher produzieren was am Markt nachgefragt wird oder er wird sich auf marginalen Standorten im Extremfall für eine Aufgabe der Produktion entscheiden. Der Vorwurf bestehende Wettbewerbsnachteile zwischen verschiedenen landwirtschaftlichen Betrieben durch die rückwärtsgewandte Prämienberechnung wieder zu zementieren, könnte durch die Umwidmung der Gelder in eine regionale Einheitsprämie durch die Mitgliedstaaten umgangen

werden. Um die Änderungen in der Einkommensverteilung der Landwirte einigermaßen abzufedern, sollten in jedem Fall Übergangsfristen zwischen dem gegenwärtigen und zukünftigen System vorgesehen werden.

Einen weiteren Schwerpunkt der Vorschläge bildet die sog. "Cross Compliance". Die betriebsbezogenen Direktzahlungen sollen in Zukunft obligatorisch an die Einhaltung der gesetzlichen Standards in Umweltschutz, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit sowie betriebliche Arbeitssicherheit gebunden werden. Die Landwirte werden dadurch verpflichtet, alle Flächen ihres Betriebes im Sinne der guten agronomischen Praxis und darüber hinaus zu bewirtschaften. Die Cross Compliance steht damit für eine nachhaltigere Lebensmittelerzeugung und kann die gesellschaftliche Akzeptanz der Direktzahlungen verbessern. Problematisch wird dieses Feld unter dem Blickwinkel des Abbaus von Bürokratie: Durch die Überprüfung der geltenden EU-Vorschriften in diesem Bereich plus der Kriterien der einzelnen Mitgliedsstaaten droht ein übermäßiger Kontroll- und Verwaltungsaufwand.

Das Förderspektrum im Rahmen der zweiten Säule der GAP (Agrarstrukturmaßnahme und Entwicklung des ländlichen Raums) soll erweitert und mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Dabei sollen neue Maßnahmen der Qualitätserzeugung, des Tierschutzes und im Bereich des Umweltschutzes gefördert werden und bestehende Programme zur Honorierung gesellschaftlich erwünschter Leistungen finanziell ausgebaut werden.

Allerdings fiel die Kommission im letzten Vorschlag hinter die ursprünglich

geplante Mittelaufstockung in diesem Bereich zurück.

Des Weiteren soll die in der Agenda 2000 begonnene Modulation, die Kürzung der Direktzahlungen an Großbetriebe, verstärkt werden, um zusätzliche Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums frei zu machen. Gleichzeitig soll eine zeitliche Degression der Direktzahlungen eingeführt werden. Der Ausbau der "zweiten Säule" der GAP durch diese Form der Finanzierung scheint sehr sinnvoll zu sein, doch bei dem jetzigen europaweiten Modell kann es zum starken Abfluss von Mitteln aus Mitgliedsstaaten bzw. Regionen zugunsten anderer kommen, was die Durchsetzbarkeit erschweren dürften. Außerdem wäre eine weitere degressive Staffelung der Direktzahlungen je nach Betriebsgröße wünschenswert.

Zudem soll eine weitere Anpassung der Marktunterstützungspolitik vorgenommen werden. Eine Senkung der Interventionspreise für Getreide und Reformen in den Bereichen Reis, Schalenfrüchte, Trockenfutter sind ebenso vorgesehen wie eine beschleunigte Reform der Milchmarktorganisation bei Beibehaltung des Quotensystems. Eiweißpflanzen sollen gezielt gefördert werden, um den Einsatz tierischer Futtermittel zur Proteinversorgung von Schweinen und Geflügel zurückzudrängen und unabhängiger von den Importen von Eiweißpflanzen aus Nordamerika zu werden. Die langfristige ökologische Flächenstilllegung soll genauso

wieder Anbau von Energiepflanzen zur weiteren Substitution fossiler Energien gefördert werden.

Insgesamt kann eine Reihe positiver Entwicklungen verzeichnet werden, die die Marktorientierung der landwirtschaftlichen Produktion verbessern, Zahlungen mit sozialen Komponenten versehen und den Umweltbezug der Beihilfen erhöhen. Allerdings muss die Verbesserung der Marktzugangs im Bereich der EU für Entwicklungsländer, trotz einem Handelsabkommen mit den 49 ärmsten Ländern der Welt ("Alles außer Waffen"), noch stark verbessert werden. Ebenso müssen die Exportsubvention für faire Weltmarktpreise weiter abgebaut werden. Dem Ziel eines weiteren Bürokratieabbaus kann wohl kaum entsprochen werden und die Transparenz der GAP lässt noch stark zu wünschen übrig. Zudem ist die Verteilung der Mittel zwischen den "beiden Säulen" der GAP immer noch zu unausgewogen. Die zunehmende Verknüpfung der Subventionen mit Umweltauflagen u.a. bringt zwar eine steigende Akzeptanz der Gesellschaft für diese Form der Zahlungen. Ob diese generell ökonomisch fragwürdige Praxis der Subventionen allerdings ewig fortgeführt werden kann bleibt zu bezweifeln. In sofern gilt doch wieder: Nach der Reform ist vor der Reform.