

● **Schwerpunkt »Agrarreform«**

Kontinuität im Wandel

Ein kurzer Blick in die Geschichte der europäischen Agrarpolitik

von Onno Poppinga und Frieder Thomas

Die Geschichte der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP) beginnt bereits mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG; heute EU) im Jahr 1957. Die EWG wollte die durch den Zweiten Weltkrieg geschwächte Land- und Nahrungsmittelwirtschaft stärken, um die Bevölkerung mit ausreichenden Mengen und gleichzeitig preiswerten Nahrungsmitteln zu versorgen. Es war daher die Agrarpolitik, die wirklich eine gemeinsame und einheitliche Politik im Rahmen der Europäischen Union (damals noch EWG) realisierte.

Steigerung der Produktivität

In den ersten zwei Jahrzehnten standen eine gemeinsame Markt- und Preispolitik für landwirtschaftliche Produkte sowie die Förderung der Modernisierung, Intensivierung, Rationalisierung und Mechanisierung auf den Höfen und in den vor- und nachgelagerten Bereichen im Vordergrund. Damit sollte die Produktivität gesteigert werden.

Preispolitik bedeutete dabei: Es wurde ein System eingeführt, welches im Verhältnis zum Weltmarkt ein relativ hohes und stabiles Erzeugerpreisniveau garantierte. Dieses System animierte zu Investitionen und Produktivitätssteigerungen. In der Landwirtschaft wurde tatsächlich ein ungeheurer Produktionsfortschritt erzielt. Der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen sank allerdings gleichzeitig enorm.

Die Landwirte erwirtschafteten ihr Einkommen in dieser Phase nahezu vollständig aus Erlösen, die sie auf den Agrarmärkten erzielten. Einige wichtige Ausnahmen waren die Erstattung von Treibstoffsteuern (Agrardieselerstattung), die Ausgleichszahlung in benachteiligten Gebieten (Bergbauernförderung) oder die einzelbetriebliche Investitionsförderung.

Die Preise auf den Agrarmärkten wurden von Erzeugnis zu Erzeugnis in sehr unterschiedlichem Maße durch die EU gestützt. Instrumente waren unter anderem Preisaufschläge bei Importen in die EU (»Ab-

schöpfungen«), Verknappung des Angebots durch Lagerhaltung, finanzielle Förderung von Exporten, Verbilligungsmaßnahmen (»Weihnachtsbutter«) oder Beimischungszwänge.

Im Bereich der Futtermittel gab es im Gegensatz zu den anderen Produkten eine Schwächung der heimischen Erzeugung. Auf der Grundlage internationaler Handelsabkommen konnten Substitute wie beispielsweise Soja oder Tapioka zollfrei eingeführt werden. Im Gegenzug wurde der EU der Zugang zu anderen internationalen Produktmärkten erleichtert.

Vom Mangel zum Überschuss

Diese Agrarpolitik war – gemessen an den gesetzten Zielen – sehr erfolgreich und der Mangel wurde beseitigt. Der Produktivitätsfortschritt ging jedoch ungebremst weiter und so entstanden Überschüsse. Die Preise in Europa bewegten sich aber auf so hohem Niveau, dass diese Überschüsse nicht ohne Weiteres auf dem Weltmarkt abgesetzt werden konnten. Man sprach von Butter- und Getreidebergen oder von Milchseen. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Intensivierung der Produktion Umweltprobleme mit sich brachte.

Der Verlust von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft wurde von der Gesellschaft zunächst nicht als Problem gesehen. Im Gegenteil, er wurde als konsequente Folge des Übergangs von der Agrar- in die Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft wahrgenommen. Bedeutung bekam das Thema jedoch für sogenannte strukturschwache Regionen, in denen es keine beziehungsweise nur wenige Alternativen im Bereich von Industrie oder Dienstleistung gibt und aus denen viele Menschen abwander(te)n. Die GAP setzte aber nicht auf die Stabilisierung der Beschäftigung in der Landwirtschaft selbst, sondern förderte vor allem die Diversifizierung (wie zum Beispiel den Einstieg landwirtschaftlicher Betriebe in Tourismus, Direktvermarktung etc.) und die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Um dem Überschussproblem Herr zu werden, wurden Mengenbegrenzungen für die Produktion eingeführt (Milchquote, später auch Flächenstilllegungen). Aber vor allem wurde die »internationale Wettbewerbsfähigkeit« nun zu einem neuen Ziel: Weltmärkte sollten zu Weltmarktpreisen erobert werden. Es sollten nicht nur Überschüsse »entsorgt« werden, sondern es ging darum, aus der Not eine Tugend und Europa zu einem Agrarexporteur zu machen. Dafür waren aber sehr grundsätzliche Veränderungen notwendig. Es kam zu einem Systemwechsel.

Von Marktordnungen zu Deregulierung und Direktzahlungen

Die Hintergründe für den Systemwechsel waren vielfältig. Das Niveau der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise musste deutlich und dauerhaft abgesenkt werden, um über niedrige Rohstoffpreise die Überlegenheit (»Wettbewerbsfähigkeit«) der europäischen Exportwirtschaft gegenüber Konkurrenten zu vergrößern. Die EU-Kommission drückt diese heute noch herrschende Weltmarktstrategie, die die Ernährungssouveränität vieler Länder bedroht, so aus: »Hauptaufgabe der Landwirtschaft ist die Bereitstellung von Nahrungsmitteln. Da der weltweite Bedarf künftig weiter ansteigen wird, muss die EU in der Lage sein, zur Deckung des weltweiten Nahrungsmittelbedarfs beizutragen. Die Landwirtschaft muss deshalb ihre Produktionskapazität aufrechterhalten und verbessern. (...) Ein starker Agrarsektor ist unverzichtbar, damit die äußerst wettbewerbsfähige Lebensmittelindustrie ein wichtiger Bestandteil der Wirtschaft und des Handels in der EU bleiben kann.«¹

Diese Strategie ist erfolgreich: Die EU ist derzeit der weltweit größte Exporteur von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und die Arbeitsplätze in der Nahrungsmittelwirtschaft übersteigen die in der Landwirtschaft um ein Vielfaches.

Die Globalisierung und zunehmende Liberalisierung der Märkte wurde von der EU selbst massiv vorangetrieben. Auch das machte es zumindest argumentativ immer schwieriger, ein hohes Preisniveau im Agrarbereich innerhalb Europas zu rechtfertigen, welches nur durch Regelungen aufrechterhalten werden konnte, die der an anderer Stelle verfochtenen Liberalisierung widersprachen.

Parallel zur »Wettbewerbsfähigkeit« sollte aber auch eine flächendeckende und multifunktionale Landwirtschaft erhalten werden. Um einen Strukturbruch in der Landwirtschaft zu verhindern, wurden daher die heute noch existierenden Direktzahlungen eingeführt. Denn die Mechanismen des sogenannten »freien Marktes«

hätten ohne diese Direktzahlungen zu einem Kollaps der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelerzeugung in Europa geführt. Die Einführung des Systems der Direktzahlungen ist also nicht etwa Ausdruck einer bauernfreundlichen Haltung der EU (»Wir subventionieren unsere Bauern!«), sondern sie sind ein wichtiger Teil der Durchsetzung einer marktliberalen Strategie, für die niedrige landwirtschaftliche Erzeugerpreise unerlässlich sind. Inzwischen können viele in Europa hergestellte Nahrungsmittel selbst ohne Exporterstattungen auf den Märkten von Entwicklungs- und Schwellenländern billiger angeboten werden als die Erzeugnisse der dortigen Bauern.

Koppelung und Entkoppelung

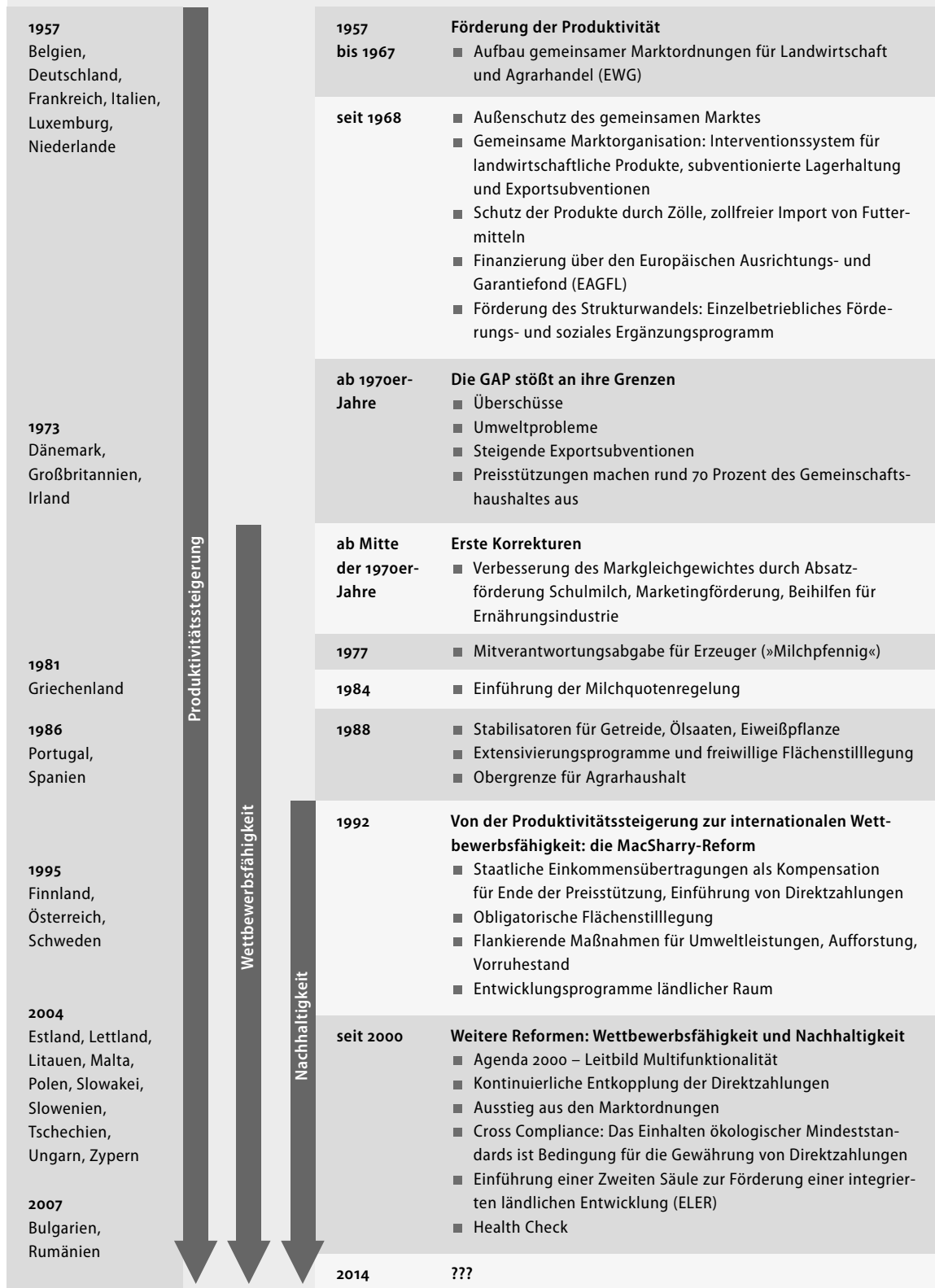
Das 1993 eingeführte System der Direktzahlungen unterscheidet sich grundsätzlich von dem vorherigen, weil das Einkommen der Bauern beziehungsweise der Gewinn der landwirtschaftlichen Betriebe sich seitdem nur noch zu einem Teil aus Erlösen am Markt ergibt. Der andere Teil besteht aus direkten Zahlungen der EU oder anderen öffentlichen Haushalten.

Direktzahlungen wurden zunächst nur für bestimmte Produkte eingeführt, sie wurden »gekoppelt«: Es gab Direktzahlungen für Getreide inklusive Mais und Raps, aber beispielsweise nicht für Kartoffeln oder Obst. Es gab Direktzahlungen für Rindfleisch, ab 2005 auch für Milch; für die Schweine- und Geflügelhaltung gab es keine Direktzahlungen. Die Direktzahlungen wurden dabei an die bewirtschaftete Fläche beziehungsweise die Zahl der gehaltenen Tiere gebunden. Die Intensität der Produktion spielte keine Rolle. Für die Summe der Betriebsprämie war es ohne Bedeutung, ob 50 oder 80 Doppelzentner Getreide pro Hektar geerntet wurden. Wer viel Fläche bewirtschaftete oder viele Rinder hielt, erhielt viel Geld als Direktzahlung.

Die EU hat sich im Rahmen der WTO-Verträge jedoch dazu verpflichtet, produktbezogene Direktzahlungen grundsätzlich abzuschaffen – nicht nur in der Landwirtschaft. Daher wurde der Zusammenhang zwischen Direktzahlungen und konkreten Produkten inzwischen »entkoppelt«. In einer Übergangsphase gab es sehr komplizierte und umstrittene Berechnungsweisen, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann. Diese Übergangsphase wird in Deutschland bis zum Jahr 2013 weitgehend abgeschlossen sein. Deutschland ist dabei weiter als andere EU-Mitgliedsstaaten; bei einigen wird die Übergangsphase wohl bis 2020 dauern.²

Grundsätzlich ist die Bezugsgröße für die Berechnung der Direktzahlungen seit der Entkoppelung die bewirtschaftete Fläche, unabhängig davon, was und wie darauf produziert wird. Der von Kultur zu Kultur sehr unterschiedliche Arbeitsaufwand spielt dabei genauso

Zeitleiste EU-Agrarpolitik (anhand ausgewählter Instrumente)



wenig eine Rolle wie die gesamte landwirtschaftliche Nutztierhaltung. Allerdings zeigt die Debatte um arbeitsbezogene Faktoren,³ dass das Instrument der Direktzahlungen weiterentwickelt werden kann und muss.

Deutschland hat die Entkoppelung im Vergleich mit anderen EU-Ländern bereits relativ früh und weit vorangetrieben, sodass Erfahrungen vorliegen. Viele hatten erwartet, dass sich durch die Entkoppelung auf den Märkten ein Preisniveau einstellt, das zumindest für den Durchschnitt aller Betriebe kostendeckend ist. Damit verbunden war die Hoffnung, dass Direktzahlungen als Einkommensbeitrag mittel- bis langfristig nicht mehr notwendig sein würden. Die Entkoppelung hatte diesen Effekt jedoch nicht. Warum dies so ist, kann an dieser Stelle nicht im Detail beleuchtet werden. Ein wesentlicher Grund jedoch ist die relative Ohnmacht der Landwirte auf den Märkten und die Existenz der »Differentialrente« (das sind Faktoren wie etwa die Bodengüte, die Entfernung zu den Märkten oder die Betriebsgröße und -ausrichtung, die sich von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich auf die einzelbetrieblichen Kosten und Erlöse auswirken).⁴

Inbesondere die Umweltverbände hofften, dass die Entkoppelung zumindest in Ansätzen zu einer Extensivierung der Produktionsintensität führen würde. Sie gingen davon aus, dass sich bei einem niedrigen Marktpreis ein hoher Input umweltschädlicher Betriebsmittel nicht lohnen würde. Auch diese Erwartungen wurden nicht erfüllt. Im Gegenteil: Die niedrigen Erzeugerpreise waren ein Anreiz dafür, noch intensiver und rationalisierter zu produzieren.

Nachhaltigkeit trotz Wettbewerbsfähigkeit?

Die Umweltprobleme durch die Intensivierung der Landwirtschaft wurden seit den 1980er-Jahren zunehmend zum Thema. Beim Übergang von der Preisstützung zur Wettbewerbsfähigkeit wurden daher auch erste Agrarumweltprogramme eingeführt. Diese damals noch »Flankierende Maßnahmen« genannten Programme hatten auch mengenreduzierende Effekte und trugen zur Verringerung des Überschussproblems bei. Daher wurden sie auch von denjenigen Beteiligten akzeptiert, die die Umweltprobleme nicht für gravierend hielten.

Mit der Agrarreform des Jahres 2000 wurden alle Maßnahmen, die zur Nachhaltigkeit der Landwirt-

schaft beitragen sollten, in die sogenannte Zweite Säule integriert (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums; ELER). Hier finden wir derzeit so unterschiedliche Maßnahmen wie die Investitionsförderung, Agrarumweltprogramme oder Förderprogramme zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe, zur Dorfentwicklung oder auch zur Existenzgründung von kleinen Unternehmen im ländlichen Raum.

Mit dem jetzt von der EU-Kommission vorgeschlagenen Greening soll der ökologische Aspekt von Nachhaltigkeit Eingang in die Ausgestaltung der Direktzahlungen finden. Erste Ansätze, den sozialen und strukturpolitischen Aspekt der Nachhaltigkeit bei der Gestaltung der Ersten Säule zu berücksichtigen, sind vorhanden. Die Vorschläge der EU sind jedoch noch äußerst zaghaft. Es muss noch viel verändert werden, damit sich auch hier in der Praxis wirklich etwas tut.

Anmerkungen

- 1 EU-Kommission: Die GAP bis 2020. Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Brüssel 2011.
- 2 Dies ist unter anderem ein Grund, warum Widerstand gegen den derzeitigen Reformprozess in manchen Ländern teilweise sehr grundsätzlicher Natur ist: erst mal einen Schritt abschließen und dann den nächsten machen.
- 3 Siehe hierzu den Beitrag »Arbeit muss sich lohnen!« in diesem Kapitel, S. 31–38.
- 4 Ebenda, S. 33 f.



Prof. Dr. Onno Poppinga

Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.

Hochzeitsstraße 5,
34376 Immenhausen-Holzhausen
E-Mail: rondoppop@t-online.de



Dr. Frieder Thomas

Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.

Marktstätte 26, 78462 Konstanz
E-Mail: thomas@kasseler-institut.org