

Auf dem Weg zu einer Landwirtschaft ohne Subventionen? ¹

Markus Caspers²

Die Geschichte der Agrarpolitik der Europäischen Union

Um auf die provokante Fragestellung eingehen zu können, lohnt ein kurzer Blick auf die Entwicklung der europäischen Agrarpolitik. Mit den Römischen Verträgen im März 1957 wollten die sechs Gründerstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWS) der Landwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg zu neuer Eigenständigkeit verhelfen. Insbesondere in Deutschland bestand eine hohe Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten. Eine rationelle Produktion, Versorgungssicherheit für die Bevölkerung aber auch die Einkommenssicherung der in der Landwirtschaft tätigen Personen waren die Hauptziele.

Diese Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) war wegen der großen nationalen Unterschiede von Beginn an durch staatliche Ausgleichsmaßnahmen und Hilfen geprägt. Es war eine bewusste Entscheidung, der Landwirtschaft durch Abnahme- und Garantiepreisregelungen eine Sonderrolle gegenüber der sonstigen Marktwirtschaft zuzuweisen. Wegen der äußerst protektionistischen und den Markt regulierenden Politik kam es zu immer größeren Problemen. Die Ausgaben des EU-Haushalts für die Agrarpolitik erhöhten sich stetig. In Folge des weit verzweigten

Auf einen Blick

Kaum ein Politikfeld erscheint den Bürgerinnen und Bürgern so undurchsichtig und komplex wie die Agrarpolitik der Europäischen Union (EU). Der Agrarsektor ist nach wie vor einer der am stärksten durch Subventionen geförderten Wirtschaftszweige.³ Wer aber wann wie viel staatliche Unterstützung erhält, unterliegt einem komplizierten Regelwerk. Ist die hohe Subventionierung der Landwirtschaft quasi ein „Naturgesetz“ oder ist auch eine Landwirtschaft vorstellbar, die sich wie andere Produktionen am Markt orientieren muss und mit wenig oder gar ohne staatliche Hilfen auskommt? Gibt es Beispiele in anderen Ländern oder Regionen an denen man sich orientieren kann? Wie geht es weiter mit der Agrarpolitik in Europa?

Systems von produktionsgebundenen Direktzahlungen in Form von Prämien entstanden Überschussproduktionen, die – um einen Preisverfall zu verhindern – z. T. aufgekauft wurden. Dies hatte teilweise groteske Auswirkungen, wie die Warenbestände belegen, die als „Butterberge“ oder „Milchseen“ sprichwörtlich wurden. Eine grundlegende Reform war überfällig.

Die GAP-Reform von 2003

Eine maßgebliche Neuorientierung der Europäischen Agrarpolitik brachten die Luxemburger Beschlüsse aus dem Jahre 2003⁴, in denen Richtlinien für den Zeitraum 2007 bis 2013 formuliert wurden. Im Moment befindet sich die Landwirtschaft mitten in einem Umwälzungsprozess, der große Herausforderungen an die Betriebe stellt.

Zunächst zwang sich die EU selbst zu mehr Haushaltsdisziplin. Die agrarpolitischen Ausgaben sollen nicht mehr steigen, sondern im Gegenteil kontinuierlich sinken. Der Haushalt der Europäischen Union beläuft sich derzeit auf gut 120 Mrd. Euro im Jahr. Davon werden – wie in den Luxemburger Beschlüssen geplant – etwa 43% für die Gemeinsame Agrarpolitik aufgewendet. Im Jahr 1993 waren dies noch 63%, für 2013 sollen die Ausgaben schließlich auf weniger als ein Drittel des Gesamthaushalts zurückgefahren werden.

Die Gemeinsame Agrarpolitik fußt sinnbildlich auf zwei Säulen. Die erste Säule betrifft die klassischen Agrarmärkte. Hier geht es um Direktzahlungen und Marktstützungsmaßnahmen. Die zweite Säule stützt die Entwicklung des ländlichen Raums und steht für die wachsende Bedeutung, die Umweltschutz, Landschaftspflege aber auch das Interesse an einer verbesserten Lebensqualität im ländlichen Raum in den vergangenen Jahren bekommen haben.

Ein Grundelement der Reform war die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion. Sie soll dazu führen, dass die Produktion sich verstärkt an den Marktanforderungen orientiert und die Landwirtschaft wettbewerbsfähiger wird. Der Entkopplungsgrad liegt EU-weit mittlerweile bei 85 %. Schlusslichter bilden hier die Länder Spanien, Frankreich und Portugal, die noch unter diesem EU-Durchschnitt liegen. Deutschland hingegen ist dem Ziel einer 100%igen Entkopplung bereits sehr nahe.

Statt der vormaligen Produktionsprämien werden jetzt Betriebsprämien gezahlt. Diese Betriebsprämien setzen die vormaligen Verästelungen des Regelwerks jedoch in gewisser Weise fort. So gibt es unterschiedliche Modelle, nach denen gezahlt wird. In Deutschland sind diese zudem kombiniert.⁵ Auch sind die Zahlungen nicht in allen Bereichen vollständig entkoppelt.

Darüber hinaus wurden die Prämienzahlungen an die Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung geknüpft⁶. Dazu gehören die Einhaltung von Standards etwa in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit oder Tierschutz. Aspekte wie Arbeitssicherheit und die Verpflichtung, alle landwirtschaftlichen Flächen in gutem agronomischem Zustand zu erhalten, fließen ebenfalls mit ein. Auf diese Art und Weise soll politisch wünschenswertes Handeln der Betriebe bewusst gefördert werden.

Weiteres Element der Reform war der Abbau der Markt- und Preisstützung. Außerdem wurden die Direktzahlungen an Großbetriebe gekürzt, damit zusätzliche Mittel für die ländliche Entwicklung frei werden und der Ausbau der oben genannten zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik beschlossen.

Insgesamt bedeuten die Maßnahmen der Reform eine große Veränderung der bisherigen Europäischen Agrarpolitik, die aber nicht nur zufriedenstellend verläuft. Es wird kritisiert, dass weiterhin 80% der Direktzahlungen an lediglich 20% der Betriebe erfolgen. Auch wird gefordert, dass Zahlungen nicht allein an die bloße Einhaltung europäischer Agrarstandards geknüpft werden, sondern nur dann Subventionen vergeben werden sollten, wenn ein Mehrwert z. B. bei der Biodiversität, beim Umweltschutz oder der Landschaftspflege zu erkennen ist. Wenn es um Aspekte der Zweiten Säule, also um die Entwicklung des ländlichen Raumes geht, scheint die Vernetzung mit anderen europäischen Projekten zu fehlen. Schwer nachzuvollziehen ist auch, dass große Industrieunternehmen Agrarprämien erhalten, obgleich sie außerhalb ihrer Kerngeschäfte lediglich geringfügig landwirtschaftliche Produkte verwerten.

Aktuelle Überprüfung der Reform

Nicht zuletzt wegen der Kritik, aber auch um weitere Mittel einzusparen und von der 1. in die 2. Säule zu verlagern, unterzog sich die EU aktuell

einer Gesundheitsprüfung ihrer Reform, dem so genannten „Health Check“. Die Agrarminister der EU haben weitere erhebliche Kürzungen der 37 Milliarden schweren Direktzahlungen beschlossen.⁸ Diese werden in die Förderung der ländlichen Entwicklung verlagert. Hinzu kommt eine weitere schrittweise Umschichtung um 5 % auf 10 % im Jahr 2012. Darüber hinaus wird die Milchquote jährlich um 1 % bis zum Jahr 2013 erhöht.⁹ Diese recht geringe Erhöhung wird zunächst in zwei und dann wieder in vier Jahren einer weiteren Überprüfung unterzogen.

Für die deutschen Landwirte bedeuten diese Beschlüsse Einbußen von rund 225 Millionen Euro im Jahr. Speziell Großbetriebe in Ostdeutschland werden von den Kürzungen stark betroffen sein. Je nach Blickwinkel gibt es auch an dieser Reform der Reform bereits Kritik.

Herausforderungen der Agrarpolitik

Die Globalisierung hat auch den Blick auf die Landwirtschaft insgesamt nachhaltig verändert. Das Thema Welternährung und die Verteilung der zur Verfügung stehenden Nahrung wird an Brisanz gewinnen. Bis zum Jahr 2050 wird mit einem Bevölkerungswachstum auf nahezu 12 Milliarden Menschen gerechnet. Durch den Klimawandel werden u. U. weniger Anbauflächen zur Verfügung stehen. Gleichzeitig verändern sich insbesondere in den Schwellenländern die Ernährungsgewohnheiten. Die Nachfrage nach qualitativ hochwertiger Nahrung steigt bereits jetzt. Darin liegt zwar eine Chance für die europäische Agrarwirtschaft, deren hoher Standard dieser Nachfrage gerecht werden kann. Die verstärkte Nachfrage führt aber auch zu Preisschwankungen auf den Agrarrohstoffmärkten. Diese Volatilität wird sich verstärken und auf die Endprodukte durchschlagen. Die deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher konnten bisher durch Konsumverlagerung oder – verzicht diese Preisschwankungen zumeist auffangen. In Regionen, in denen ein weitaus größerer Teil des Einkommens für Nahrung ausgegeben werden muss, sind die Folgen jedoch dramatisch.¹⁰

Die Nahrungsmittelproduktion ist indes nicht mehr einziger Bestandteil der Agrarwirtschaft. Die Verwendung biologischer Produkte zum Zwecke der Energiegewinnung oder eine andere stoffliche Verwertung von Biomasse rücken vermehrt ins Blickfeld. Allein im Bioenergiebereich hat ein regelrechter Boom eingesetzt. So gab es

beispielsweise im Jahr 2007 bereits 3711 Biogasanlagen in Deutschland, insgesamt macht die Bioenergie bereits 69% der erneuerbaren Energien aus.¹¹ Der Erfolg von Bioenergie oder Biotreibstoffen wirft aber auch Schatten. Die regenerative Treibstoffproduktion auf dem Acker wird für weltweit steigende Getreidepreise verantwortlich gemacht. Für die Landwirte erschließen sich im Bioenergiebereich neue Einkommensquellen. Es ist aber noch offen, inwiefern diese profitabel, nachhaltig und zukunftsfähig sind.

Landwirtschaft ohne Subventionen – das Beispiel Neuseeland

Man muss schon ein bisschen weiter reisen, um eine Landwirtschaft zu finden, die – inzwischen – ohne jegliche Subventionen auskommt: Neuseeland ist diesen Weg gegangen. Der Agrarsektor Neuseelands war lange Zeit hoch subventioniert. Aufgrund einer massiven Wirtschaftskrise, die zum Beinahe-Bankrott des Landes geführt hätte, kam auch die staatliche Unterstützung des Agrarsektors auf den Prüfstand. Mitte der 80er Jahre wurde eine radikale Agrarreform eingeleitet, die gleichzeitig in eine intensive Umgestaltung des gesamten Wirtschafts- Finanz- und Steuersystems Neuseelands eingebettet wurde.

Subventionierung und Protektionismus hatten eine stark sinkende Wettbewerbsfähigkeit der neuseeländischen Landwirtschaft nach sich gezogen. Die Landwirte achteten, ähnlich wie in Europa, nicht mehr auf Marktsignale, sondern richteten ihre Produktion nach der staatlichen Förderung aus, Effizienz und Innovationen wurden nicht belohnt.

Die staatlichen Gelder wurden gestrichen, es gab nur noch flankierende staatliche Hilfen bei Um- oder Entschuldungen und in einem harten, etwa drei Jahre dauernden Prozess orientierte sich die neuseeländische Landwirtschaft um. So wurde die Produktion an die Marktanforderungen angepasst und von der bislang maßgeblichen Schafzucht auf Milchwirtschaft umgestellt. Betriebe vergrößerten sich, arbeiteten effizienter und profitierten von den parallel vorgenommenen Wirtschafts- und Steuerreformen, die die Betriebe entlasteten. Auf diesem ßßWeg verloren etwa 800 Betriebe ihre Grundlage, 70.000 Betriebe indes überlebten und sichern derzeit etwa 12% des neuseeländischen Bruttoinlandprodukts. Dabei wird auch in Neuseeland beachtet, dass die Landwirtschaft mehr als die Produktionsstätte für

Nahrungsmittel ist, sondern auch als „Guardian of the land“¹² der Landschaftspflege verpflichtet ist. Diese Radikalkur hat faszinierende Ergebnisse. Die Wirtschaftsleistung der Landwirtschaft liegt heute nahezu achtzig Prozent über dem Niveau vor den Reformen. Die Gesamtproduktivität hat sich verdoppelt. Neuseeland kann es sich leisten, neunzig Prozent seiner Agrarprodukte zu exportieren.

Gleichwohl dürfte es schwer sein, die neuseeländischen Reformen auf die EU zu übertragen. Zum einen hat Neuseeland einen entscheidenden Wettbewerbsvorteil durch das ganzjährig gemäßigste Klima, das es erlaubt, Nutztiere das ganze Jahr auf den Weiden zu belassen. Zum anderen ist die Agrarwirtschaft nicht so hochkomplex wie die der EU. Auch die gesamtgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind sehr unterschiedlich. Aber die europäische Agrarwirtschaft versucht ihre Subventionen drastisch zu kürzen und zu verlagern. Der „Blick über den Tellerrand“ auf eine unsubventionierte und marktorientierte Agrarwirtschaft bereichert den Suchenden.

Fazit und Ausblick auf die Zeit nach 2013

Die europäische Agrarpolitik wird zweifelsohne auch für die Zeit nach 2013 mit Hilfe staatlicher Mittel ihre Landwirtschaft lenken und stützen. Die dafür zur Verfügung gestellten Mittel werden sich nach 2013 weiter reduzieren und noch zielgenauer, wie etwa für die Entwicklung des ländlichen Raumes, eingesetzt werden. Mithin wird die zweite Säule der GAP stetig an Bedeutung ge-

winnen. Diese Politik wird sich gleichzeitig stärker als bisher in die gesamtwirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Entscheidungen der EU integrieren. Auch die globale Betrachtung wird sich weiter verstärken. Ausfuhrsubventionen müssen endgültig abgeschafft werden, damit insbesondere Agrarwirtschaften in den Entwicklungsländern nicht mit subventionierten Produkten europäischer Provenienz konkurrieren müssen und damit eine Chance bekommen. Auf dem weiteren Weg liegen viele Anforderungen: der Klimaschutz, die Fragen der Welternährung, der Energiegewinnung, der Preisstabilität und selbstverständlich die Forderung der Verbraucherinnen und Verbraucher sichere, gesunde und hochwertige Lebensmittel zu kaufen. Klimatische Veränderungen, sich durch die globalen Warenströme leichter verbreitenden Tierkrankheiten oder Pflanzenbefall werden ein Risikomanagement erfordern.

Wenn die Reform und somit ein Strukturwandel gelingt, wird idealer Weise eine marktorientierte, europäische Landwirtschaft entstehen, die unter Einhaltung von Tierschutz- und Umweltstandards ressourcenverträglich und klimaschonend Produkte hoher Qualität erzeugt. Mit diesen Produkten wird die Agrarwirtschaft im globalen Wettbewerb bestehen und Gewinne erzielen, die eine Subventionierung nicht mehr nötig werden lassen. Gleichzeitig „bluten“ die ländlichen Gebiete nicht aus. Die Erhaltung der Kulturlandschaften, die Möglichkeit der Menschen auf dem Land zu leben und respektables Einkommen zu erzielen wird die Diskussion in den nächsten Jahren erheblich mit bestimmen.

1 Diese Dokumentation geht zurück auf die gleichlautende Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung am 10. November 2008 in Berlin.

2 Der Autor ist Rechtsanwalt, Büroleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter des Stellvertretenden Vorsitzenden des Bundestag-Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, MdB Manfred Zöllmer.

3 Im EU-Haushalt sind in diesem Jahr erstmalig im Bereich Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung (44 %) mehr Haushaltsmittel eingestellt als im Bereich Agrarwirtschaft (43 %).

4 Rat der Europäischen Union (2003): GAP-Reform; AGRI 217/AGRIFIN 87. Brüssel 20.06.2003.

5 Im Betriebsmodell werden die Acker- und Tierprämien sowie der Milchausgleich addiert und ergeben die Betriebsprämie, die dann durch die Referenzfläche des Betriebes dividiert wird und den Zahlungsanspruch (individuelle Betriebsinhaberprämie) ergibt. Im Regionalmodell errechnet sich die Betriebsprämie aus der aktivierungsfähigen Fläche je Betrieb, multipliziert mit der Einheitsprämie. Betriebs- und Regionalmodell können miteinander vermischt bzw. kombiniert werden. Auch dabei gibt es verschiedene Wege. In Deutschland gibt es im Rahmen einer regionalen Verteilung Prämien z.B. für Ackerbau, Saatgut oder Schlachtpremien für Großrinder oder einen Extensivierungszuschlag auf Grünland. Daneben existieren eine betriebsindividuelle Verteilung wie Mutterschafprämie, Mutterkuhprämie, Schlachtpremie für Kälber, Milchprämie, Sonderprämie männliche Rinder etc.

6 Die so genannte Cross Compliance.

7 Die so genannte Modulation.

8 Beschlüsse der EU-Agrarminister vom 20.11.2008.

9 Die Milchquote begrenzt die produzierte Menge um die Preise stabil zu halten.

10 In Deutschland werden für Nahrungsmittel durchschnittlich nur noch etwa 12 % des zur Verfügung stehenden Einkommens ausgegeben. In Ländern wie Kenia oder Nigeria aber bis zu 70 %. Wenn in diesen oder vergleichbaren Regionen die Preise für Nahrung steigen, können die Menschen dies nicht mehr auffangen.

11 Im Vergleich dazu: 17 % Anteil der Windenergie.

12 Der Begriff ist der Sprache der Maori, der Neuseeländischen Ureinwohner, entlehnt, die sich selbst als „kaitiaki“ oder „guardian of the land“ nennen.