

Infoblatt EU-Agrarpolitik



Strohballen auf der Insel Rügen (René Storch)

Das System der EU-Agrarpolitik im Überblick

Die Grundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik, Abkürzung GAP, wurden Ende der 1950er-Jahre geschaffen. Damals war die Kriegszeit mit Hunger und Lebensmittelknappheit noch in lebhafter Erinnerung. Schon vor der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) hatten viele europäische Staaten Marktordnungen zum Schutz ihrer Landwirtschaft geschaffen. Ein Ausgleich der Interessen von Bauern (möglichst hohe Erzeugerpreise) und Nichtbauern (möglichst niedrige Verbraucherpreise) ist in Industriestaaten durch freie Preisbildung nicht möglich. Die auf dem freien Markt und bei freier Einfuhr erzielbaren Preise für einheimische landwirtschaftliche Produkte würden die hiesigen Erzeugerkosten nicht decken. Deshalb wird der Agrarmarkt in allen hoch industrialisierten Staaten durch Marktordnungen reguliert. Sie legen beispielsweise Mindestpreise für Agrarprodukte fest und garantieren den Bauern die Abnahme ihrer Erzeugnisse zu diesen Preisen.

Möchte man exemplarisch die Bedeutung der EU-Osterweiterung für die europäische Agrarpolitik erfassen, muss man zunächst einen Blick auf die statistischen Veränderungen werfen, die sich durch den Beitritt von 12 Ländern bis zum Jahr 2007 ergeben haben. Besonders die Veränderungen bezüglich der landwirtschaftlichen Nutzfläche (+ 45 %) und der Beschäftigten in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (+ 136 %) lassen erahnen, dass eine gemeinsame Agrarpolitik bei diesem Thema besonders gefordert ist.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

1957 im EWG-Vertrag festgeschrieben, wurde die Gemeinsame Agrarpolitik bald zu einem der wichtigsten Politikfelder der EU. Im Jahr 2000 betragen die Agrarausgaben ungefähr 47 % des gesamten Haushaltvolumens der EU. Die Bedeutung der Agrarpolitik lässt sich folgendermaßen erklären: Zum einen ist die Versorgung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen lebensnotwendig, daher strebte die EU von Anfang an eine weitgehende Selbstversorgung an. Zum anderen soll auch in ungünstigen Lagen Europas Landwirtschaft als Schutz vor Verödung betrieben werden; die Erkenntnis, dass die Landwirtschaft in vielen Regionen die einzige Erwerbsquelle der Bevölkerung ist und dass sich dort die Zahl der in diesem Sektor Beschäftigten nicht schnell, problemlos und unbegrenzt verringern lässt, begründet einen Handlungszwang für die Gemeinschaft.

Vor dem Hintergrund der Nahrungsmittelknappheit im Nachkriegseuropa wurden die Ziele der GAP festgeschrieben. So sollen durch die GAP die landwirtschaftliche Produktivität gesteigert und somit die Verbraucher ausreichend mit Nahrungsmitteln zu angemessenen Preisen versorgt werden. Darüber hinaus sollen angemessene Einkommen in der Landwirtschaft gesichert und die Märkte stabilisiert werden, um nicht mehr von Schwankungen des Weltmarktes betroffen zu sein.

Das System der GAP beruht auf den Grundsätzen eines gemeinsamen Agrarmarktes, der Gemeinschaftspräferenz sowie der gemeinschaftlichen Finanzierung. Ersterer Grundsatz garantiert einen freien Warenverkehr in einem einheitlichen Markt, um damit gleiche Wettbewerbsbedingungen der Regionen zu schaffen. Die Gemeinschaftspräferenz beinhaltet den Schutz der in Europa produzierten landwirtschaftlichen Produkte vor billigeren Importen durch Zölle oder Subventionen.

Ab Mitte der siebziger Jahre jedoch zeigte sich, dass diese Gestaltung der GAP erhebliche Probleme mit sich brachte. Man kann nicht von einem Scheitern der europäischen Agrarpolitik sprechen, im Gegenteil: Sie war zu erfolgreich. Ab etwa 1970 konnte der Bedarf an den wichtigsten agrarischen Nahrungsmitteln erstmals selbst gedeckt werden. Die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft steigerte sich in unvorhersehbarer Maße, während die Nachfrage nur langsam stieg, bei einigen Produkten sogar sank. Das System der Preis- und Abnahmegarantie für 72 % aller Erzeugnisse förderte Überproduktion: Unabhängig von der Nachfrageentwicklung konnten Landwirte immer mehr Überschüsse produzieren, die von der EU aufgekauft, eingelagert ("Butterberge", "Milchseen"), vernichtet oder zu subventionierten Preisen auf dem Weltmarkt

verkauft wurden. Ähnlich verfahren auch Länder wie die Schweiz, die USA oder Japan, die ihre Landwirtschaft ebenfalls subventionieren. Überschüsse in der Agrarwirtschaft wurden zum Kennzeichen aller westlichen Länder. Reformen waren zwingend erforderlich, da die Finanzierung dieser Politik im Jahr 1992 bereits 58 % des EU-Gesamthaushaltes erforderte. Die GAP-Reformen, die im Jahr 1992 begonnen und in der Agenda 2000 weiter präzisiert wurden, sehen daher als wichtigste Maßnahme eine schrittweise Senkung der Garantiepreise und somit eine Annäherung an das Niveau der Weltmarktpreise vor. Zudem ist das bereits in den achtziger Jahren eingeführte Quotensystem weiter verschärft worden, um Überproduktion zu verhindern. Das gleiche Ziel verfolgt auch die angestrebte ausgeweitete Stilllegung von Anbauflächen. Um Einkommensverluste der Landwirte auszugleichen, wurde im Juni 2003 beschlossen, einen Großteil der Leistungen zukünftig in Form von flächenabhängigen Direktzahlungen zu erbringen. Somit entkoppelt man Produktionsmengen und Zuschüsse, was den Anreiz zur Überproduktion beseitigt. In Zukunft sollen die Bauern eine Prämie erhalten, die ihre Existenz sichert. Darüber hinaus sollen sie sich an der tatsächlichen Nachfrage nach Agrarprodukten am Markt orientieren. Ebenso wichtig ist die neue Aufgabe der Entwicklung des ländlichen Raumes als zweite Säule der GAP. Hierunter fällt die Finanzierung von Maßnahmen, die der Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe, der Berücksichtigung des Umwelt- und Naturschutzes, der Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten sowie der allgemeinen Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen dienen. Nicht mehr allein der ländliche Betrieb, sondern auch die ihn umgebenden Strukturen sind nun Ziel von Entwicklungsmaßnahmen. Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik erfolgte bis 2006 aus dem Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Seit 2007 wird die GAP durch zwei neue eingerichtete Fonds, den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), finanziert. Insgesamt stehen im Jahr 2007 für die „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ Mittel in Höhe knapp 55 Mrd. Euro zur Verfügung. Der gesamte Finanzrahmen bis zum Jahr 2013 umfasst eine Summe von ca. 371,3 Mrd. Euro oder 43 % des EU-Haushaltes. Davon kommen wiederum 79 % oder 293 Mrd. Euro als marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen der Landwirtschaft zugute.

MOEL: Agrarstruktur und Agrarhandel

Ein Blick auf den Anteil des Landwirtschaftssektors am Bruttoinlandsprodukt in den mittel-osteuropäischen Ländern (MOEL) lässt schnell erkennen, dass die wirtschaftliche Bedeutung dieses Sektors in allen Beitrittsländern über der in den EU-15-Mitgliedsstaaten liegt: Dem EU-15-Durchschnitt von 2,3 % stehen Werte zwischen 3,9 % in Slowenien und 21,1 % in Bulgarien gegenüber.

Nach einem dramatischen Produktionsrückgang infolge der politischen Wende und der folgenden Auflösung der Wirtschaftsstrukturen trat eine Stabilisierung ein, das ursprüngliche Produktionsniveau der Landwirtschaft ist jedoch immer noch nicht wieder erreicht worden. Zwar ist in den meisten MOEL die Privatisierung der Agrarflächen weitgehend abgeschlossen, jedoch gibt es nach wie vor Probleme in Bezug auf Bodenmärkte und Eigentumsfragen, die in vielen Fällen Investitionen aufgrund fehlender Rechtssicherheit erschweren oder verhindern.

Die Landwirtschaft der MOEL ist gekennzeichnet durch eine große Zahl von Kleinbetrieben semi-subsistenzwirtschaftlicher Prägung. Man kann jedoch auch zunehmend die Entstehung von marktorientierten landwirtschaftlichen Unternehmen beobachten. Ferner muss in den MOEL ein deutlich geringerer Technisierungsgrad der Betriebe konstatiert werden, zudem besteht eine strukturelle Überkapazität in der landwirtschaftlichen Verarbeitung. Die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in den MOEL liegt somit in der Regel weit unter EU-Durchschnitt und die Osterweiterung wird somit eine erhebliche Umstrukturierung der dortigen Verhältnisse in Gang setzen.

Die Länder der Europäischen Union sind wichtigster Handelspartner der MOEL, die selbst nach den USA zweitwichtigster Handelspartner der EU sind. 1999 machte das Agrarhandelsvolumen zwischen der EU und den MOEL 8,2 Mrd. € oder 5 % der gesamten EU-Handelsströme aus. Bezüglich des Agrarhandels weisen die Länder der EU-15 einen Handelsbilanzüberschuss von knapp 1,5 Mrd. € gegenüber den Beitrittsländern auf.

SAPARD und IPA

SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) startete im Jahr 2000 und hat bis 2006 im Wesentlichen die Aufgabe, die 2004 der EU beigetretenen Länder (außer Zypern und Malta) in ihrer ländlichen Entwicklung zu unterstützen und ihre Landwirtschaft an die Standards der EU-15 heranzuführen. Hierzu stehen den Ländern jährliche Mittel in Höhe von 529 Mio. € zur Verfügung, wovon bis zu 75 % von der EU-15 und 25 % von den Beitrittsländern selbst aufgebracht werden.

Da schon in früheren Programmen, wie z. B. PHARE, entsprechende Infrastruktur und Verwaltungsstrukturen geschaffen werden konnten, soll SAPARD von diesen Strukturen profitieren, weshalb hier erstmals die Verwaltung der Mittel der Verantwortung der Beitrittsländer unterliegt, welche sich allerdings nach einem zuvor ausgearbeiteten Maßnahmenkatalog der EU zu richten haben.

Mit dem 01. Januar 2007 wurden die Programme zugunsten der Kandidatenländer sowie der potenziellen Kandidatenländer

(Phare, SAPARD, ISPA und CARDS) durch das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) als einheitlicher Rahmen der Förderpolitik ersetzt. Dieses Finanzierungsinstrument unterstützt die Kandidatenländer im Zeitraum von 2007 - 2013 u. a. durch die Komponente "Entwicklung im ländlichen Raum" bei der Vorbereitung auf die Gemeinsame Agrarpolitik.

Direktzahlungen und Erweiterung

Die Höhe der Direktzahlungen (welche nicht mehr produktions-, sondern flächenabhängig und zusätzlich an Auflagen für Umweltschutz und Lebensmittelsicherheit gekoppelt sind) an die Landwirte birgt im Rahmen der sich fortsetzenden EU-Erweiterung enormes Konfliktpotenzial, welches insbesondere durch die fünfte EU-Erweiterung von Mai 2004 bis Januar 2007 mit dem Beitritt von insgesamt 12 Staaten zur Union zu Tage trat.

So möchten die Länder, welche ursprünglich in besonderem Maße von den Subventionen profitiert haben (wie z. B. Frankreich), im Zuge der EU-Erweiterung nicht auf Teile der Unterstützung verzichten. Während die Gruppe der "Nettozahler", allen voran Deutschland, welches allein 4,33 Mrd. - mehr zahlt als es bekommt, Direktzahlungen an die Beitrittsländer in Höhe der bisherigen EU-Subventionen für nicht finanzierbar hält. Erschwerend kommt die Forderung der neuen EU-Mitglieder nach gleicher Behandlung bezüglich der Direktzahlungen hinzu. Die Einigung aller beteiligten Akteure sieht nun im Jahr 2004 Direktzahlungen an die neuen EU-Mitglieder in Höhe von 25 % der EU-15 Förderungen vor. Diese Zahlungen werden bis 2007 in 5 %-Schritten, ab 2008 in 10 %-Schritten erhöht, so dass im Jahre 2013 eine Angleichung der Subventionen der Beitrittsländer an das Niveau der EU-15 erreicht sein wird. Für Bulgarien und Rumänien gelten beginnend mit dem Beitrittsjahr 2007 die gleichen Bedingungen, so dass diese Staaten 2016 das Niveau der EU-15 erreichen. Da sowohl Slowenien als auch Zypern im Vergleich zu den anderen Beitrittsländern ein relativ hohes Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, dieses aber trotzdem weit unter EU-15-Niveau liegt, müssen diese beiden Länder der EU als Nettozahler beitreten. Erst wenn die Direktzahlungen das EU-15-Niveau erreicht haben, können auch sie von den Subventionen profitieren.

Außer mit der Nichtfinanzierbarkeit werden diese Regelungen bezüglich der Direktzahlungen folgendermaßen begründet: Da Direktzahlungen in voller Höhe vermutlich beträchtliche Einkommensunterschiede zwischen der Landwirtschaft und anderen Sektoren bewirken würden, wäre mit sozialen Ungleichgewichten und Spannungen zu rechnen. Ferner wären Kleinbetriebe bzw. sogar subsistenzwirtschaftlich arbeitende Betriebe durch direkte Subventionen wieder lebensfähig, was eine marktorientierte Produktion und Wettbewerbsfähigkeit für die Landwirte nicht mehr erstrebenswert macht. So würde das übergeordnete Ziel der ländlichen Entwicklung gehemmt werden. Außerdem kämen die Direktzahlungen in erster Linie Landeigentümern zugute, so dass diese Zahlungen eine eher konsumtive Verwendung finden würden, die Pächter als eigentliche Bewirtschafter der Flächen hätten kaum Nutzen von diesen Maßnahmen.

Chancen und Risiken für die neuen EU-Mitglieder und EU-15

Dass ein Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU durchweg negative Folgen für den Landwirtschaftssektor der EU-15 mit sich bringt, ist nach Ansicht vieler Experten von der Hand zu weisen. Zwar kann durchaus mit verstärkter (Lohn-)Konkurrenz und einem intensivierten Wettbewerb gerade in den östlichen Grenzregionen Deutschlands und Österreichs gerechnet werden, diese Effekte dürften allerdings durch den nunmehr verbesserten Marktzugang sowie durch neue Investitions- und Kooperationsmöglichkeiten wieder ausgeglichen werden. Auch mit einer "Invasion billiger Arbeitskräfte", ausgelöst durch steigende Arbeitslosenzahlen in den ländlichen Räumen der MOEL, ist in den EU-15-Staaten nicht zu rechnen. Durch eine neu ausgerichtete Klassifikation der Ziel-1-Förderregionen muss nach 2004 mit dem Wegfall von Förderungen vor allem in ostdeutschen Regionen erwartet werden, ansonsten werden sich allerdings kurz- und mittelfristig keine besonderen strukturellen oder wirtschaftlichen Anpassungserfordernisse für die EU-15-Länder ergeben.

In den Beitrittsländern selbst kann es zunächst zu sozialen Spannungen kommen, da in erster Linie die Landwirte für ein Ansteigen der Lebensmittelpreise von den Verbrauchern verantwortlich gemacht werden. Auch macht es ein durch die angestrebte Marktorientierung hervorgerufener Arbeitskräfteüberschuss in ländlichen Gebieten nötig, alternative Arbeitsplätze in außerlandwirtschaftlichen Sektoren zu schaffen. Hierbei werden im Agrotourismus oder in der Kulturlandschaftspflege Potentiale gesehen. Da aber die noch vorhandenen Standortvorteile, wie zum Beispiel niedrige Lohnsätze und die Verfügbarkeit von viel landwirtschaftlicher Nutzfläche eine hohe Investitionstätigkeit und steigende Marktanteile mit sich bringen, ist mit einer Verbesserung zunächst der landwirtschaftlichen Einkommen zu rechnen. Mittel- bis langfristig sind schließlich konvergierende Verhältnisse in den Beitrittsländern und den EU-15-Staaten zu erwarten.

Änderungen der EU Agrarpolitik 2010

Ab dem Jahr 2010 fallen zahlreiche Prämien weg, so z.B. die Energiepflanzenprämie und die Tabakbeihilfe. Dem Landwirt werden nun Erosionsklassen seiner Feldstücke in seinem Nutzungsnachweis mit abgedruckt sowie Überlappungen mit den

Gebietskulissen Naturschutzgebiet, Wasserschutzgebiet, Ökoflächenkataster und sog NATURA 2000 Gebiet, damit entsprechende Problematiken für Verwaltung und Landwirt gleich offensichtlich werden. Die EU-Kommission überwacht dabei immer restriktiver die "Feldstückbildung". So wird von Landwirten erwartet, dass sie mit Internet-Kartenprogrammen jährlich die korrekte Erfassung ihrer Feldstücke prüfen.

In einigen Bundesländern wurde 2010 die "Mindestantragsfläche" verschärft, z. B. auf 1 ha landwirtschaftliche Fläche. Durch diese Ausgrenzung der "Hobbylandwirte" wird die Verwaltung entlastet. Gefördert werden nur noch Nutzungen, die pro Antrag 0,1 ha betragen. Aufgrund des Preisverfalls auf dem Milchmarkt und der europaweiten Demonstrationen der Landwirte gibt es 2010 ein "Milchsonderprogramm" mit gleich drei Prämien: zwei Grünlandprämien und einer sog. Kuhprämie.

Agrarförderung nach 2013

Ab 2014 wird ein neues langfristiges EU-Budget in Kraft treten, das auch eine reformierte GAP enthalten wird. Wesentliche Themen in den anstehenden Verhandlungen sind:

1. die verstärkte Förderung von Gemeingütern, wie Biodiversität und sauberes Wasser, durch die Landwirtschaftssubventionen,
2. die Ausweitung der sogenannten Co-Finanzierung, bei der sich die Mitgliedsstaaten an den Kosten der Subventionen beteiligen,
3. die Umverteilung der Subventionen zwischen den Mitgliedsstaaten und zwischen den Landwirten und
4. die Reduktion des Agrarhaushaltes.

Die GAP der Zukunft hat dabei drei Hauptziele:

1. die Bereitstellung von ausreichenden Nahrungsmitteln vor dem Hintergrund des steigenden weltweiten Bedarfs, der Wirtschaftskrise und wesentlich stärkerer Marktschwankungen (ökonomische Zielsetzung),
2. einen stärkeren Einbezug von Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen in die Agrarpolitik (ökologische Zielsetzung) und
3. zum dritten den Erhalt der Landwirtschaft in allen Regionen der EU sowie der Vielfalt der ländlichen Gebiete (territoriale Zielsetzung).

Quellen:

Quelle: Geographie Infothek

Autor: Sebastian Siebert, Kristian Uhlenbrock

Verlag: Klett

Ort: Leipzig

Quellendatum: 2003

Seite: www.klett.de

Bearbeitungsdatum: 11.03.2012

Autor/Autorin:

Sebastian Siebert, Kristian Uhlenbrock

<http://www.klett.de/terrasse>

Letzte Änderung: 28.07.2014