

PerGlobal



Diskussion

# Keine Neuorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik

## Der Kompromiss der EU-Kommission

Berlin, März 2003

# Keine Neuorientierung der GAP

## GAP als zentraler Politikbereich

Bereits 1962 trat die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) in Kraft und ist bis heute einer der wichtigsten Politikbereiche der EU, was sich nicht zuletzt daran zeigt, dass ungefähr die Hälfte des Gesamthaushalts der EU direkt in die Landwirtschaft fließt. Die Ziele der GAP waren lange Zeit ausschließlich wirtschaftlicher Natur: Die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft unter Gewährleistung eines angemessenen Lebensunterhalts der Bauern, der Stabilität der Märkte, sowie der Sicherstellung der Versorgung und angemessener Verbraucherpreise.

## Agenda 2000

Innerhalb der Agenda 2000 (März 1999) sind nun diese wirtschaftlichen Ziele um einen umfassenden Ansatz erweitert worden. Wichtige Ziele der Agenda 2000, die darauf abzielt, die Gemeinschaftspolitik in den verschiedenen Bereichen wirksamer zu gestalten und einen neuen Finanzrahmen für den Zeitraum 2000 bis 2006 auch im Hinblick auf die EU-Erweiterung festlegt, sind die Verbesserung der Lebensmittelqualität und -sicherheit, die stärkere Einbeziehung von Umwelt- und Strukturüberlegungen und die ländliche Entwicklung. Sie bildet damit die Grundlage für eine potentielle Neuorientierung der GAP.

## Fehlender Paradigmenwechsel

Am 22. Januar hat die Europäische Kommission ihre Verordnungsvorschläge (KOM(2003) 23 endg.) vorgelegt, in der sie ein Paket von weiteren Vorschlägen zur Reform verabschiedet hat. Im Mittelpunkt der Verordnungsvorschläge stehen die stärkere Marktorientierung der EU-Agrarpolitik, eine produktionsunabhängige, betriebsbezogene Einheitszahlung ("Entkopplung") und die Umschichtung von produktionsfördernden Beihilfen zugunsten der ländlichen Entwicklung durch eine EU-weite Modulation. Die Entkopplung ist an die Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Arbeitssicherheit gebunden und beinhaltet darüber hinaus die Verpflichtung, alle Landwirtschaftsflächen des Betriebs in gutem agronomischem Zustand zu erhalten.

Dazu kommen Anpassungen der Marktstützungspolitik im Rahmen der GAP wie zum Beispiel eine fünfprozentige Senkung der Interventionspreise für Getreide, teilweise ausgeglichen durch höhere Direktzahlungen für die Erzeuger von Kulturpflanzen und die Reform der Milchmarktorganisation mit differenzierten Preissenkungen für Butter und Magermilchpulver und der Beibehaltung des Milchquotensystems bis zum Wirtschaftsjahr 2014/15.

## Abkehr von den Fischler-Reformen

Von den durchaus ausbaufähigen Vorschlägen von EU-Kommissar Franz Fischler (Kommissionsmitteilung KOM(2002) 394 endg. zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 10.7.2002) ist nur wenig übrig geblieben. Eine Abkehr von der produktionsorientierten Agrarsubventionspolitik, die die EU und ihre Bürger/innen jährlich um die 40 Milliarden Euro kostet und neben gesundheitlichen Risiken gerade auch für die Beitrittsländer und deren Kulturlandschaften eine große Bedrohung darstellt, scheint in weite Ferne gerückt. Dabei war die Kommissionsmitteilung der erste Versuch, auf EU-Ebene konkret die Agrarpolitik an den Zielen der ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit, der hohen Lebensmittelqualität und -sicherheit auszurichten.

## **Kopenhagener Dolchstoß**

Trotz einer Reihe von vorgeschlagenen Verbesserungen gegenüber dem derzeitigen Status Quo in der europäischen Agrarpolitik, kann bei den jetzigen Verordnungsvorschlägen der Kommission nicht von einer ernsthaften Neuorientierung gesprochen werden. Absehbar war dies spätestens mit den Beschlüssen des Europäischen Rat von Kopenhagen im Dezember 2002. Bereits in Kopenhagen 2002 war die Agrarreform in Bezug auf die anstehende Erweiterung Bestandteil der Beschlüsse. Die hier beschlossenen Agrardirektsubventionen an die Landwirte in den Beitrittsländern, die sich nach dem bestehenden EU-Schlüssel richten, der Anbaufläche und Viehbestand berücksichtigt, gab der Europäischen Kommission nun de facto kaum noch Handlungsspielraum für eine Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik. Die europäischen Staats- und Regierungschefs aus den alten wie den EU-Beitrittsländern haben gemeinsam mit den Lobbyverbänden ihre auf eine intensive Landwirtschaft ausgerichtete Subventionspolitik durchgesetzt und den Fischler-Reformen den Dolchstoß versetzt. Denn dass die Beitrittskandidaten auf bereits zugesicherte Gelder wieder verzichten, ist kaum zu erwarten. Somit ist die Halbzeitbewertung mit den nun auf den Weg gebrachten Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik als realpolitische Antwort auf die Entscheidung des Europäischen Rates zu bewerten.

## **Schwächere Modulation**

Zwar will die Kommission nach wie vor eine Umschichtung von produktionsfördernden Beihilfen zugunsten der ländlichen Entwicklung durch eine EU-weite Umverteilung der Agrarsubventionen (Modulation), allerdings soll damit erst wesentlich später und mit viel niedrigeren Anfangssätzen begonnen werden. In der Mitteilung von 2002 wurde noch die dynamische Modulation in Höhe von 3% jährlich bis zu insgesamt 20% vorgeschlagen. Die eingesparten Beträge sollten auf den EU-Haushalt für die ländliche Entwicklung (alle Maßnahmen) umgeschichtet werden. Bei der Verteilung sollte die landwirtschaftliche Fläche, die landwirtschaftliche Beschäftigung und ein Wohlstandskriterium zugrunde gelegt werden. Außerdem sollte es eine Deckelung bei 300.000 €/Betrieb geben, die Einsparungen sollten in dem betreffenden Mitgliedstaat verbleiben und ebenfalls in die Entwicklung des ländlichen Raums fließen. Im Rahmen ihrer Verordnungsvorschläge hat die Kommission nun den Zeitraum für die Modulation von 2006 bis 2012 festgelegt. Die jährlichen Kürzungssätzen beginnen nicht mehr ab 2004, sondern erst zwei Jahre später, außerdem ist ein Anfangssatz von einem Prozent im Jahr 2006 festgelegt worden, der bis 19% im Jahr 2012 steigen soll. Die daraus eingesparten Mittel sollen nicht mehr komplett in den Topf für die ländliche Entwicklung fließen, vielmehr wird im Jahr 2006 mit einem Prozent begonnen und bis zum Jahr 2012 auf 6% aufgestockt. Der (weitaus höhere) Restbetrag dient zur Finanzierung neuer GAP-Reformen, außerdem entfällt die Deckelung bei 300 000 €, womit sich vor allem die landwirtschaftlichen Großbetriebe durchgesetzt haben, die von dem bisherigen Prämiensystem am meisten profitieren.

## **Fehlende Mittel**

Die eingesparten Modulationsmittel sollen künftig vor allem zum Ausgleich der Einkommenseinbußen durch die Ausweitung der Milchquote, die Senkung von Interventionspreisen und die Änderung der Zuckermarktordnung eingesetzt werden. Ein Teilbereich soll in die (notwendige) Finanzierung der EU-Osterweiterung fließen. Damit stehen aber für die notwendige Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen und der Etablierung eines Systems der Qualitätsproduktion nicht genügend Mittel zur Verfügung. Einer integrierten Entwicklung des ländlichen Raumes, die zum Erhalt von Natur und Umwelt beiträgt und gleichzeitig für neue Arbeitsplätze sorgen kann, ist damit in weite Ferne gerückt.

## **Weitere Erhöhung der Milchquoten**

Probleme wird auch die geplanten Erhöhung der Milchquote bzw. die damit verbundenen Beibehaltung des Milchquotensystems bis zum Wirtschaftsjahr 2014/15 mit sich bringen. Nicht nur die Umschichtung der eingesparten Modulationsmittel weg von der Förderung des ländlichen Raums hin zum Ausgleich durch die Ausweitung der Quote, sondern vor allem die generelle Erhöhung der Quote führen zu auch weiterhin zu einer immer intensiverer Produktion. Die Chancen für eine umweltschonende und artgerechte Fütterung und Haltung von Milchvieh werden sich dadurch weiter verschlechtern.

## **Direktzahlungen**

Im Bereich Cross-Compliance sieht es nicht besser aus: Zwar ist die Einführung einer Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften ein wichtiger Fortschritt im Bereich der GAP auf europäischer Ebene. Ein finanzielles Anreizsystem, dass über die verbindliche Einhaltung der Gesetzgebung hinausgeht und somit mittel- und langfristige Perspektiven beinhaltet, fehlt aber nach wie vor.

Vorgesehen sind nunmehr lediglich teilweise oder vollständige Kürzungen der Direktzahlungen bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen, die sich aus den 38 EU-Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen zu den Grundanforderungen an die Betriebsführung ergeben (Verordnung 2003/0006 (CNS), Anhang III), sowie der Definition zur „Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen Zustand“ (Verordnung 2003/006 (CNS), Anhang IV) ergeben.

## **Wenige gute Grundlagen...**

Generell ist die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion (bislang waren die Zahlungen ausschließlich an die Produktionsweise gekoppelt) ist aus Umweltsicht ein Schritt in die richtige Richtung. Dennoch führt auch dieser Schritt nicht per se zu einer Extensivierung und damit zu einer umweltfreundlicheren Produktion. Hierfür wäre eine deutliche und nachhaltige Umschichtung der Mittel aus der 1. Säule (Direktzahlung) zur 2. Säule (Entwicklung des ländlichen Raums) notwendig. Nach wie vor jedoch wird an der Direktzahlung festgehalten. Darüber hinaus werden auch die Mittel zur Agrarumweltmaßnahmen, wie noch in der Kommissionsmitteilung 2002 vorgeschlagen, nicht aufgestockt, welches zusätzlich die Erhaltung und Entwicklung ländlicher Räume hemmt.

## **...und damit keine Neuorientierung**

Ein grundsätzliches Problem der nun verabschiedeten Verordnungsvorschlägen ist, dass eine Neuorientierung der GAP fehlt, die noch in der Kommissionsmitteilung vom Juni enthalten war. Dem Kompromiss fehlt ein deutliches Bekenntnis zu einer nachhaltigen Trendwende. Die Intensivlandwirtschaft wird nach wie vor deutlich mehr profitiert als nachhaltig wirtschaftende Agrarbetriebe. Endgültig sollen die Verordnungen im Januar 2004 nach weiteren Konsultationen mit den Mitgliedstaaten in Kraft treten, bis dahin bleibt auch den Nichtregierungsorganisationen, aber auch den Agrarlobbyverbänden Zeit, die Verordnungsvorschläge zu beeinflussen.

Diese Diskussion erschien in leicht modifizierter Form in: Grüne Liga Berlin e.V.: Pro Europa 2. Umwelt und Naturschutz im EU-Erweiterungsprozess, S. 18-20, Berlin 2003

Kontakt: [info@perglobal.com](mailto:info@perglobal.com)