

# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

## Von den Schwierigkeiten, Nachhaltigkeit und Landwirtschaft zusammenzubringen

oder: die Historie der europäischen Agrarpolitik



© EuroNatur

Dieser Bericht wurde gefördert vom Bundesamt für Naturschutz aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU).

Dieser Bericht gibt die Auffassung des Zuwendungsempfängers wieder, der auch die Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Annahmen übernimmt. Er muss nicht mit den Auffassungen des Fördermittelgebers übereinstimmen.



# euRONATUR



# euRONATUR SPEZIAL

## Gliederung:

1.	Einleitung	3
2.	Von den Anfängen der GAP	3
3.	Die Agrarpolitik der 60er bis 80er Jahre – Modernisierung und Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion	5
4.	Die „Mac-Sharry-Reform“ von 1992 – eine grundlegend neue Politik	16
5.	Eine neue Reform 1999: Die Agenda 2000	21
6.	Der „mid-term-review“ – eine erneute Reformdebatte zur GAP im Jahr 2003	26
7.	Die Finanzielle Vorausschau 2007 – 2013	29
8.	Die bisher letzte Runde: der „Gesundheits- Check“ der GAP in 2008	31
9.	Fazit und Ausblick	32
10.	Literaturliste	33



## 1. Einleitung

Die Europäische Union steckt mittendrin in einer weiteren Überarbeitung ihrer „Gemeinsamen Agrarpolitik“ (GAP). Rein formell geht es um die Jahre nach 2013. Vordergründig geht es darum, wie hoch der Anteil der Ausgaben für die GAP in der dann beginnenden neuen Finanzplanungsperiode der EU – der Finanziellen Vorausschau – sein soll. Und wie der Agrarhaushalt der EU auf die einzelnen Mitgliedstaaten aufgeteilt wird. Der Streit ums Geld ist in vollem Gange. Doch dahinter verbirgt sich eine zweite Ebene: die um die inhaltlichen Schwerpunkte der EU-Agrarpolitik, ja um die inhaltliche Ausrichtung der GAP. Zur Debatte steht hier nicht zuerst die Summe, sondern das Wofür.

Das Ringen um die „richtige“ Ausrichtung der Agrarpolitik ist in der EU so alt wie die Gemeinsame Agrarpolitik selbst. Von diesem Ringen berichtet diese kurze Übersicht über die Geschichte der EU-Agrarpolitik. Sie berichtet von den vielen Versuchen insbesondere der EU-Kommission, auch auf die fortwährende Kritik aus weiten Teilen der Gesellschaft an der GAP einzugehen. Die verschiedenen Vorschläge zu Korrekturen sind daher auch ein Spiegelbild der jeweiligen öffentlichen Kritik an der Agrarpolitik und damit an Entwicklungen innerhalb der Landwirtschaft. Der geschichtliche Abriss geht aber ebenso auf die hartnäckigen Widerstände ein, die sich selbst den ausgleichenden Vorschlägen der Kommission entgegengestellt haben – und bis heute in den Weg stellen.

Die Geschichte der EU-Agrarpolitik ist bisher keine Erfolgsgeschichte. Denn die Probleme und damit die Ursache der lauten oder auch nur latenten Kritik an der GAP sind zu einem erheblichen Teil eben nicht beseitigt, sondern bestehen im Wesentlichen bis heute. Zum Teil sind die negativen Auswirkungen auf Natur, Umwelt und auch auf die ökonomischen Grundlagen der Mehrheit der bäuerlichen Betriebe heute nicht kleiner, sondern eher größer.

Der Text mag daher eine Aufmunterung sein, bei der anstehenden Reform die Kraft zu entwickeln, die alten Widerstände zu überwinden und die GAP tatsächlich zukunftssicherer zu gestalten, d. h. Nachhaltigkeit mit der gesamten Landwirtschaft zusammenzubringen.

## 2. Von den Anfängen der GAP

### Die Grundsteinlegung 1957

Die Agrarpolitik ist ein wesentliches Kernelement der Europäischen Union. Bereits mit den Römischen Verträgen in 1957 wurde eine Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) etabliert, sie ist somit ein politisches Ur-



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

gestein der EU. Kein anderer Politikbereich wird in Europa so zentral, d. h. gemeinschaftlich durch die EU bestimmt wie die Agrarpolitik.

Die Ziele der Agrarpolitik sind in Artikel 39 des Lissabon-Vertrages der EU<sup>1</sup> festgelegt, sie sind seit 1957 – und damit seit über 50 Jahren – unverändert geblieben. Sie bestehen darin,

- „die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern,
- auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten,
- die Märkte zu stabilisieren,
- die Versorgung sicherzustellen,
- für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“

## Die Situation im Nachkriegseuropa

Wie alle anderen Politikbereiche auch, ist die Agrarpolitik aus der jeweils aktuellen Situation heraus zu beurteilen. Wer also die Agrarpolitik von damals verstehen will, muss sich mit der Ausgangslage von vor rund 50 Jahren auseinandersetzen. Europa war in den ersten 15 bis 20 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg durch zwei besondere Situationen gekennzeichnet:

- Auf der einen Seite gab es – ganz im Gegensatz zu heute – keine ausreichend sichere Versorgung mit Lebensmitteln. Die Bauern lieferten nicht genug Produkte, um die Eigenversorgung in Europa zu gewährleisten. Dies sollte fortan mit den Zielen der Agrarpolitik dauerhaft sichergestellt werden.
- Auf der anderen Seite gab es mit Einsetzen der Industrialisierung – und auch diese Situation unterscheidet sich grundsätzlich von der heutigen – keine Arbeitslosigkeit, keinen „Überhang“ an Arbeitskräften, sondern vielmehr eine ungeheure Nachfrage aus dem sich dynamisch entwickelnden Industriesektor. Große Unternehmen, in

---

<sup>1</sup> Artikel 39 des Lissabon-Vertrages entspricht dem bisherigen Artikel 33.



Deutschland z. B. Volkswagen, fuhren mit Lautsprecherwagen durch die Dörfer, um entsprechende Arbeitskräfte zu „akquirieren“.

### **3. Agrarpolitik der 60er bis 80er Jahre – Modernisierung und Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion**

Aus heutiger Sicht ist es durchaus nachvollziehbar, dass sich die Agrarpolitik das Hauptziel setzte, die Landwirtschaft produktiver zu machen. Denn mit einer produktiveren, sprich: mit einer intensiveren, ertragreicheren und arbeitskräftesparenden Landwirtschaft konnte sowohl zur Verbesserung der unzureichenden Versorgung mit Nahrungsmitteln als auch zur Deckung des immensen Arbeitskräftebedarfs der Industrie beigetragen werden; die in der Landwirtschaft nicht mehr benötigten Arbeitskräfte kamen schnell in anderen Sektoren unter.

Die europäische Agrarpolitik der damaligen Zeit war, was die Erreichung ihrer gesetzten Ziele anging, sehr erfolgreich. Es wurde eine ganze Palette von Programmen, Maßnahmen und Mechanismen entwickelt, mit denen die gewollten Produktivitätssteigerungen realisiert wurden. Eingeführt wurden beispielsweise Preis- und Abnahmegarantien für bestimmte (aber bei weitem nicht alle) landwirtschaftliche Produkte (wie Getreide) bzw. für Produkte der Ernährungswirtschaft (wie Butter, Magermilchpulver und Fleisch). Einzelbetriebliche Förderprogramme halfen investitionswilligen Bauern, neue und größere Maschinen anzuschaffen oder neue Ställe zu bauen. Mit überbetrieblichen Programmen wurden in der Landschaft die Voraussetzungen für die Intensivierung der Produktion geschaffen. Zersplitterte Agrarflächen wurden im Rahmen von hauptsächlich staatlich finanzierten Flurbereinigungsmaßnahmen zusammengelegt, so konnten sie effektiver, z. B. mit immer größeren Maschinen, bewirtschaftet werden. Dass bei dieser „Bereinigung“ der Flur immer auch viele Landschaftselemente wie Bäume, Hecken, kleine Gewässer, trockene Mauern und viele andere Kleinstrukturen, die einen hohen ökologischen Wert aufweisen, auf der Strecke blieben, fiel damals kaum ins Gewicht. Mit Meliorationen, sprich: Bodenverbesserungen, wurden weitere Voraussetzungen für eine erhöhte Produktivität der Bauern geschaffen. Feuchte Wiesen wurden entwässert, um entweder eine „bessere“, also eine intensivere Grünlandnutzung betreiben zu können, oder um daraus ertrag- und gewinnbringenderes Ackerland zu machen. Zu trockene Standorte bewässerte man, oder sie wurden aus der Produktion genommen.



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

Zu diesen „mechanisch“ verursachten Produktivitätssteigerungen, zu denen auch „moderne“ Stallanlagen (wie die Käfige bei Legehennen), stärkere Traktoren und Arbeitsgeräte gezählt werden können, kamen die Errungenschaften der Chemie, wie z. B. der Einsatz von Mineraldüngern oder Pestiziden, also Pflanzenbehandlungsmitteln. Wurden 1950 beispielsweise in Deutschland gerade einmal durchschnittlich 26 kg mineralischer Stickstoff (N) pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche und Jahr ausgebracht, so stieg diese Menge auf über 120 kg N/ha Ende der 80er Jahre; heute weist die Statistik inzwischen Jahreswerte um 100 kg N/ha aus.<sup>2</sup>

Wurde früher versucht, mit Mischkulturen, weiten Fruchtfolgen und mechanischen Maßnahmen den „Un“krautdruck und Schädlingsbefall in Schach zu halten, sollte nach und nach die Chemie bäuerliche Nutzungsformen und Erfahrungen ersetzen. Dem Schädlings- oder „Un“krautdruck rückt man in den Monokulturen einer als modern bezeichneten Landwirtschaft mit der Spritze zu Leibe. Der Umsatz mit Pestiziden hat weltweit jährlich längst die 50-Milliarden-Dollar-Grenze überschritten. Die intensiv betriebene Landwirtschaft ist so ein interessantes Geschäftsfeld weltweit agierender Chemieunternehmen geworden.

Immer neue Verfahren und Techniken wurden durch die Industrie entwickelt, um die Produktivität auf den Äckern und in den Ställen zu erhöhen. Der legale<sup>3</sup> (bzw. illegale) Einsatz von Hormonen in der Tierhaltung ist ein solches Beispiel. Die Gentechnik ist eine weitere – und aktuell wohl die umstrittenste – Methode, um Produktivitätserhöhungen anzustreben bzw. zunehmende Probleme anfälliger Ackerbausysteme (Resistenzen und Ausbreitung neuer Schädlinge aufgrund enger Fruchtfolgen) zu kaschieren.

Abgesichert wurde das auf stetige Produktivitätsfortschritte, sprich: auf Wachstum ausgerichtete Agrarsystem mit Handels- und Güteklassen, die heute eindeutig Produkte aus diesen „produktiven“ Einheiten begünstigen. Die EU legte Vermarktungsnormen fest, die vielen geschmacklich hochwertigen und regional angepassten Produkten und Sorten das Ende bereiteten. Äpfel oder Birnen, die kleiner waren als von der EU-Bürokratie gewünscht, Gurken, die zu krumm, oder Gemüse, das zu schrumpelig war, wurden, egal welche geschmackliche Qualität sie aufwiesen, aus den Verkaufregalen verbannt. Bis zu 30 Mal gespritzte Äpfel erreichen hingegen die beste Handels- und Güteklasse!

---

<sup>2</sup> Statistisches Bundesamt (2009): Produzierendes Gewerbe.

Düngemittelversorgung. Wirtschaftsjahr 2008/09. Fachserie 4. Reihe 8.2, S. 25.

<sup>3</sup> s. Rindermast in den USA



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

Über die ökologischen Folgen all dieser Entwicklungen gab es zur damaligen Zeit so gut wie keine politische Debatte.

## **Schaffung eines eigenen, abgeschotteten europäischen Marktes**

Die EU schottete in den ersten Jahrzehnten den europäischen Agrarmarkt bewusst vom Weltmarkt ab. Es galt die europäische Landwirtschaft zu schützen, man wollte verhindern, dass Europa von billigen Agrarimporten überschwemmt wird. Wichtig war den Politikern zunächst, eine eigene europäische Landwirtschaft und Ernährungsindustrie aufzubauen. Deshalb wurden in Europa Garantiepreise für bestimmte Agrarprodukte bzw. bestimmte Produkte der Ernährungsindustrie eingeführt: Garantiepreise, die oberhalb des Preisniveaus der auf dem Weltmarkt erzielten Preise lagen. Die Bauern bzw. die verarbeitenden Betriebe lieferten ihre preisgestützten Produkte bei so genannten Interventionsstellen ab und erhielten dafür den Garantiepreis, der in Brüssel festgelegt wurde. Billigere Konkurrenzprodukte hingegen, die von außen nach Europa hätten kommen können, wurden mit Zöllen bzw. so genannten Abschöpfungen versehen. Man brachte sie so auf das höhere europäische Preisniveau. Von diesem profitierten allerdings immer nur wirklich jene Betriebe, die intensiv und produktiv genug wirtschafteten und über genügend Fläche bzw. Tiere verfügten. Denn die Devise lautete stets, über „Masse“ ausreichend Einkommen zu erwirtschaften. Für die einzelnen Landwirte galt es, immer billiger zu produzieren, als der „Mitkonkurrent“ es konnte, und so die „Kostenführerschaft“ zu übernehmen. Nur so konnten Landwirte am zwar regulierten und gestützten, dennoch aber harten Markt bestehen.

„Wachsen oder Weichen“ hieß folglich das Motto in der Landwirtschaft, dem viele Bauern zum Opfer fallen sollten. Ein radikaler Strukturwandel in der Landwirtschaft setzte ein, bei dem im Durchschnitt in der EU alle 2 Minuten ein Bauernhof seine Existenz verlor. Jene Betriebe, die weiterhin produzieren wollten, mussten immer größer und immer produktiver werden. Die GAP kannte folglich Gewinner *und* Verlierer.

## **Von der Mangel- zur Überschusslandwirtschaft**

Die politisch gewünschte und intensiv geförderte Produktivitätserhöhung in der Land- und Ernährungswirtschaft hatte recht schnell ihr eigentliches Ziel erreicht. Während der Bedarf an Nahrungsmitteln innerhalb der EU pro Jahr jeweils um kaum mehr als ein halbes Prozent wuchs, waren durchschnittliche Ertragssteigerungen von 2 % pro Jahr in fast allen Sparten der Landwirtschaft keine Seltenheit. Dieses Wachstum in der Landwirtschaft, ein



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

scheinbar schleichender, aber durchgreifender Prozess, hält bis heute an und hat bzw. hatte natürlich immense Auswirkungen sowohl auf die betriebliche Struktur als auch auf das Aussehen der Landschaft. Am Beispiel der Milchwirtschaft lässt sich diese Entwicklung sehr anschaulich nachvollziehen.

Man schätzt, dass beispielsweise in Deutschland in den 60er Jahren rund 90 % aller Milchkühe während der Vegetationszeit draußen auf der Weide standen und das fraßen, was nur Wiederkäuer verwerten können: Gras. Doch es erwies sich als produktiver und betriebswirtschaftlich rentabler, die Kühe dauerhaft in den Stall zu sperren, wo sie mit (z. T. importiertem) Kraftfutter zu Spitzenleistungen getrieben wurden. Lieferte eine Kuh in Deutschland 1960 rund 3.400 kg Milch durchschnittlich pro Jahr, so liegt der Wert heute mehr als doppelt so hoch. Kühe, die mehr als 12.000 oder gar 15.000 kg liefern, sind längst keine Seltenheit mehr. Die Hochleistungskühe – wie überhaupt Nutztiere – sieht man jedoch heute kaum mehr in unseren Landschaften. Sie zieren vornehmlich nur noch Werbebroschüren und Milchverpackungen, die eine heile, aber kaum noch existente Welt vorgaukeln.

Die jährliche Milchleistung der Kühe ist enorm gestiegen, die durchschnittliche Lebenserwartung der Kühe hingegen nimmt beständig ab. Die Tierarztkosten schnellten in die Höhe, die Milchqualität<sup>4</sup> verschlechterte sich. Der Milchpreis rutschte in den Keller. Als der frühere EU-Agrarkommissar Mansholt in den 60er Jahren einmal davon sprach, dass ein „EU-Betrieb“ 40 Milchkühe haben müsste, um ökonomisch über die Runden zu kommen, wurde er als „Totengräber der bäuerlichen Landwirtschaft“ beschimpft. Heute haben die Bauern oft doppelt so viele Milchkühe im Stall, und doch erzielen viele kein ausreichendes Einkommen mehr damit.

Seit 1950 haben sich die durchschnittlichen Erträge auf dem Feld verdoppelt. Hennen legen mehr Eier, Schweine werden schneller fett, Hähnchen kommen immer schneller, mittlerweile nach nur 30 Tagen, in den Schlachthof. Eine landwirtschaftliche Arbeitskraft ist heute 9-mal so produktiv wie noch im Jahre 1950. Immer weniger Bauern produzierten so immer mehr Produkte, die in Europa zunehmend keinen Absatz mehr fanden.

Natürlich brachte diese Entwicklung erhebliche Veränderungen in der Landnutzung mit sich. Nach und nach wurde erkannt, dass die sich ändernde Landwirtschaft eine Relevanz für den Natur- und Umweltschutz sowie für das Aussehen unserer Kulturlandschaft hat. Zunächst meldeten sich Naturschutz- und Heimatverbände zu Wort, doch Konsequenzen wollte die Politik aus deren Mahnungen nicht ziehen.

---

<sup>4</sup> was z. B. den Omega-3-Fettsäuregehalt angeht





## **Bekämpfung der Überproduktion – die Antworten der EU-Agrarpolitik**

Vielmehr war es das Problem wachsender Überschüsse, das in den 70er Jahren ein neues Zeitalter in der europäischen Agrarpolitik einläutete. Die Politik musste sich nicht mehr mit der Frage befassen, wie ausreichende Mengen an Nahrungs- und Lebensmitteln in Europa herzustellen sind, sondern wie mit der durch die Agrarpolitik ausgelösten Überschusssituation umgegangen werden soll. Die Überschüsse beruhten im Ackerbau vor allem auf dem Input von Energie (in Form von Düngemitteln und Pestiziden) und in der Tierhaltung auf dem Import von (eiweißhaltigen) Futtermitteln. Auf den eigentlich nahe liegenden Gedanken, (auch) angesichts der Überschüsse eventuell etwas langsamer an der Produktivitätsschraube zu drehen, kam bei den politisch Verantwortlichen zunächst niemand.

## **Exporterstattungen ....**

Wohin also mit den Überschussprodukten? Die Agrarpolitik erwies sich – wieder einmal – als außerordentlich erfindungsreich. Außerhalb des europäischen Marktes, also z. B. auf dem „Weltmarkt“, waren die meisten Produkte aufgrund des höheren europäischen Preisniveaus nicht abzusetzen, sie waren schlichtweg zu teuer. Wer wollte schon für ein europäisches Produkt mehr Geld ausgeben, wenn er andere Produkte gleicher Qualität von anderen Kontinenten billiger bekommen konnte? Da sich die begonnene Einlagerung der Überschüsse auch nur als sehr begrenzte Variante erwies, wurde der Weltmarkt trotzdem als „Ventil“ ins Visier genommen. Ein neues agrarpolitisches Instrument, nämlich die so genannten „Exporterstattungen“, wurde dazu eingeführt. Das waren Zahlungen der EU, mit denen z. B. den Exporteuren von Agrarprodukten der Unterschied zwischen dem höheren europäischen Preisniveau und den auf dem Weltmarkt existierenden Preisen ausgeglichen wurde. Wer Überschussprodukte wie Getreide, Rindfleisch oder Milchprodukte exportierte, um so zum scheinbaren Abbau der damaligen Butter-, Rindfleisch- und Weizenberge beizutragen, erhielt Geld aus Brüssel. Aus diesem Überschuss-„Ventil“ entwickelte sich eine regelrechte Export-Strategie, also die Ausrichtung der EU-Agrar- und Ernährungswirtschaft auf den mit Steuergeldern verbilligten Absatz in Drittländern<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Von diesem Ansatz ist man bis heute nicht abgerückt. Da aber das Instrument der Exporterstattungen aufgrund der WTO-Vereinbarungen zukünftig nicht mehr greifen kann, wird eine andere Strategie gefahren: Die Erzeugerpreise sollen noch weiter sinken, um auch ohne Exporterstattungen weltweit wettbewerbsfähig zu sein. Der Europäische Rechnungshof geht in seinem Sonderbericht 14/ 2009 „Markt für Milch



## **... und die Vernichtung von Nahrungsmitteln und Tieren als politisches Instrument**

Man erfand damals noch eine zweite Methode des Überschussabbaus, kaum weniger umstritten und keinesfalls billiger als der subventionierte Export, mit dem die Agrarmärkte in vielen anderen Ländern, z. B. in Afrika, massiv gestört wurden: die Vernichtung von gerade produzierten Waren zwecks „Marktentlastung“. Das, was gerade mit oft hoher Umweltbelastung in intensivem Anbau produziert wurde, wurde direkt nach der Ernte mit öffentlichen Geldern „vom Markt genommen“ – wie man die Vernichtung auch abschwächend bezeichnete. Besonders bei schnell verderblichen Produkten wie Obst und Gemüse wurde so staatlicherseits „intervenierte“. Um nur ein Beispiel für die damalige Größenordnung zu geben: Durchschnittlich 53,7 % der griechischen Pfirsichernte wurden laut Recherchen des Europäischen Rechnungshofes Anfang bis Mitte der 90er Jahre vernichtet. Auch beispielsweise Blumenkohl wurde über Jahre hinweg vernichtet. Paradoxerweise erhöhte sich dennoch Jahr für Jahr die Blumenkohlanbaufläche. Direkt für die Vernichtung zu produzieren erwies sich für bestimmte Produzenten als lohnend.

Vernichtungsprämien wurden nicht nur für Obst und Gemüse, sondern auch für Tiere gezahlt. Abschlachtprämien wurden für Milchkühe gewährt, zu nennen sind aber auch die so genannten „Herodesprämien“, die gezahlt wurden, um gerade geborene Kälber sofort zu töten, damit diese nicht den „Markt belasten“ – eine Maßnahme, die auch nach Ausbruch der BSE-Krise Ende der 90er Jahre/Anfang 2000 wieder für kurze Zeit aktiviert wurde.

## **Weitere Marktentlastungsmaßnahmen**

Quotensysteme waren ein weiterer Versuch, die steigenden öffentlichen Ausgaben für die Überschussverwaltung einzufangen. Anfang der 80er Jahre führte man beispielsweise die Milchquotenregelung ein. Die Milchproduzenten bekamen eine bestimmte Produktionsmenge (eine „Quote“) zugewiesen, die sie an die Molkereien abliefern durften. Lieferte ein Milchproduzent mehr Milch, als er über Quoten verfügte, wurde er sanktioniert,

---

und Milcherzeugnisse“ hierauf ein und bezweifelt, dass eine solche Strategie im Sinne einer bäuerlichen Landwirtschaft in Europa sein kann. Er betont, dass „die europäischen Erzeuger für Grunderzeugnisse (Butter und Milchpulver) (...) auf den Weltmärkten nur bei entsprechend hohen Kursen wettbewerbsfähig (sind). Für diese Erzeugnisse bleibt der Weltmarkt ein sekundärer Markt. Lediglich die Hersteller von Käse und anderen Erzeugnissen mit hohem Mehrwert werden mit langfristigen Marktanteilen rechnen können“.



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

und zwar über die Zahlung einer so genannten „Superabgabe“. Die Idee dahinter war, mit dieser „Superabgabe“ die Milchproduktion oberhalb der festgelegten Quote ökonomisch unrentabel zu machen<sup>6</sup>. Das Problem der Milchquote war bzw. ist allerdings, dass die den Landwirten in der EU insgesamt zugeteilte Menge um rund 10 – 20 % über dem europäischen Verbrauch<sup>7</sup> lag bzw. liegt. Diese somit staatlich erlaubte und festgeschriebene Überschussproduktion hatte eine doppelte Konsequenz: Zum einen konnten sich kaum höhere Preise als die Interventionspreise ausbilden (weil das Angebot nicht knapp genug war), zum anderen musste man weiter überlegen, wie mit den Überschüssen umgegangen werden sollte. Deshalb wurden und werden Molkereiprodukte bis heute auch mit Subventionen auf dem europäischen und internationalen Markt abgesetzt.

Ende der 80er Jahre wurden dann weitere „Marktentlastungsmaßnahmen“ innerhalb der EU eingeführt. So wurden z. B. bestimmte landwirtschaftliche Flächen stillgelegt, um die Anbaufläche (und damit die Produktion) zu verringern. Zunächst war dies ein freiwilliges Programm, das aber von den Landwirten nur sehr schlecht angenommen wurde. Deshalb wurden Landwirte später gezwungen, an der Flächenstilllegung teilzunehmen und einen Teil ihrer Flächen aus der Produktion zu nehmen, wollten sie Preisausgleichszahlungen erhalten. Die Politik begann auch den ökologischen Landbau zu fördern. Wichtig ist darauf hinzuweisen, dass aber auch die Förderung des Öko-Anbaus anfangs nur unter Marktentlastungsgesichtspunkten etabliert wurde und nicht, um damit auf die sich schon damals zeigenden ökologischen Probleme der Intensivlandwirtschaft zu reagieren und eine Alternative dazu zu etablieren.

## Die Politik der niedrigen Preise

Eines blieb immer bestehen: der Druck, der auf den Bauern lastete, stets noch billiger zu produzieren. Denn selbst die über dem „Weltmarkt“ liegenden europäischen Garantiepreise waren nicht so hoch, dass sie allen Bauern vernünftige Einkommen garantieren konnten.

Geringe Verbraucherpreise, die wiederum niedrige Erzeugerpreise voraussetzen, waren und sind politisch gewollt. Zwar spricht die EU in ihren Ziel-

---

<sup>6</sup> Anm.: Generell hat der Europ. Rechnungshof in seinem Sonderbericht 14/ 2009 „Markt für Milch und Milcherzeugnisse“ das Instrument der Milchquote als durchaus geeignet angesehen, jedoch kritisiert, dass es nicht greifen konnte, weil eine Produktionsmenge oberhalb des Verbrauchs festgeschrieben wurde.

<sup>7</sup> Gemeint ist hier der Verbrauch an Milch und Milchprodukten, der nicht durch Intervention, Exporterstattungen oder Absatzfördermaßnahmen subventioniert wird.



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

setzungen von „angemessenen“ Preisen, jedoch hat sie nie definiert, ob sie damit Erzeuger- oder Verbraucherpreise meint und welches Niveau sie konkret im Auge hat. Geringe Verbraucherpreise – das ist die Philosophie, an der sich die Agrarpolitik orientiert – tragen dazu bei, dass für andere Konsumgüter mehr Geld zur Verfügung steht. Wer weniger für Lebensmittel ausgibt, hat mehr Geld für Stereoanlagen, Autos oder Urlaubsreisen etc. Und von solchen Produkten und Dienstleistungen lebt die Wirtschaft in Europa weit mehr als von dem 1,1%igen Anteil, den die Landwirtschaft heute noch zum Bruttosozialprodukt beiträgt. Wurden nach dem Zweiten Weltkrieg rund 50 % des verfügbaren Einkommens für Nahrungsmittel benötigt, so ist heute dieser Wert auf ca. 12 % gesunken. Im Rahmen der GAP wurde also immer mehr auf geringe Verbraucherpreise geachtet als auf die Einkommen in der Landwirtschaft – oder das Aussehen unserer Kulturlandschaft oder die Situation unserer Umweltgüter. Und auf den permanenten Preisdruck reagierten die Bauern im Rahmen des gesetzlich Zulässigen produktionstechnisch, egal welche Umweltfolgen davon ausgingen.<sup>8</sup>

## **Die Schattenseiten der Agrarpolitik wurden sichtbarer**

Bereits Anfang der 70er Jahre beobachtete man mit Erschrecken, dass sich die landwirtschaftliche Produktion nicht überall gleichmäßig entwickelte. Während Bauern in bestimmten Regionen und auf bestimmten Standorten nicht mehr mit der Entwicklung mithalten konnten und diese zu „agraren Problemregionen“ wurden, waren in „Gunstlagen“ massive Konzentrationsprozesse mit hohen Umweltbelastungen zu beobachten.

Besonders offensichtlich wurden die Entwicklungsprobleme zuerst in den Berggebieten. Bedingt durch kürzere Vegetationszeiten, die Qualität der Böden, die schwierigen topografischen Bedingungen und die Ferne zu Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen gaben dort immer mehr Bauern auf. Es gelang ihnen einfach nicht mehr, selbst mit körperlich schwerster Arbeit ausreichende Einkommen zu erwirtschaften.

In Brüssel wurde man nachdenklich. Denn im Kern wollte man ja eine flächendeckende Produktion erhalten. Man begann zu erkennen und zu

---

<sup>8</sup> Die Mehrzahl der Betriebe stieg jedoch aus der Erzeugung aus, und ein kleiner Teil versuchte, sich mit der Erzeugung besonderer Qualitäten eigene Märkte mit höherem Preisniveau aufzubauen und somit ein ausreichendes Einkommen zu erzielen.



verstehen, dass die Landwirtschaft nicht nur eine Produktionsaufgabe, sondern vielmehr vielfältige gesellschaftliche Funktionen zu erfüllen hat: dass sie beispielsweise zur wirtschaftlichen Entwicklung bzw. Stabilisierung von Regionen beiträgt oder eine extrem wichtige landeskulturelle Bedeutung hat, die unter anderem als Basis für den Tourismus wichtig ist. Die ironisch klingende Aussage eines Landwirts „Wo keine Kühe weiden, kann man keine Touristen melken“ beschreibt höchst anschaulich die vorhandene Verbindung von Landwirtschaft und Tourismus.

Diese Erkenntnisse über die unterschiedlichsten Funktionen der Landwirtschaft und deren Bedeutung über die reine Produktion von Nahrungsmitteln bzw. Rohstoffen hinaus sollte im Laufe der Zeit weiter zunehmen und auch die Agrarpolitik – zumindest partiell – beeinflussen.

## **„Erste Hilfe“ für Bergbauern – Grundlage und Beginn einer neuen Politik?**

Die GAP reagierte, wenn auch nur sehr langsam, auf die sich darstellenden Probleme. Zwar wurde an den in den Verträgen festgelegten generellen Zielen der Agrarpolitik weiterhin nicht gerüttelt, obwohl die Lebensmittelversorgung Europas längst gesichert war und sich in vielen ländlichen Gebieten die negativen ökologischen und sozialen Folgen des Strukturwandels zeigten. Doch man begann erste separate, finanziell sehr bescheiden ausgestattete Zusatzprogramme zu entwickeln, um negative Folgen abzufedern bzw. nicht auftreten zu lassen. Mitte der 70er Jahre wurde beispielsweise das „Bergbauernprogramm“ aufgelegt, das man aus heutiger Sicht als ein Ausgangspunkt für die so genannte „Ländliche Entwicklungspolitik“ bezeichnen kann. Die GAP wurde damit keinesfalls grundlegend neu ausgerichtet, ihr wurden aber zusätzliche Aufgaben zugeordnet, nämlich die Funktionsfähigkeit bestimmter Regionen bzw. Betriebe mit im Auge zu behalten. Ausschlaggebend hierfür waren sozioökonomische bzw. regionalpolitische Gründe, die Umweltfrage spielte dabei – nach wie vor – nur eine untergeordnete Rolle.

Besonders die in den Gunstregionen zu beobachtenden regionalen und betrieblichen Spezialisierungs- und Konzentrationsprozesse zeigten nicht nur regionalwirtschaftliche und landeskulturelle, sondern verstärkt eben auch negative umwelt- und naturschutzpolitische Konsequenzen. Die Agrarpolitik geriet daher zunehmend in den Blickwinkel von Umweltschützern und -politikern. Und auch der Tierschutz meldete sich immer häufiger zu Wort und kritisierte beispielsweise die Haltungsbedingungen der Nutztiere, haupt-



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

sächlich in den Regionen, in denen sich die Tierhaltung zu konzentrieren begann<sup>9</sup>. Verbraucherschützer begannen über die Qualität der Nahrungsmittel nachzudenken, Unmut über die negativen Folgen der GAP in Entwicklungsländern machte sich auch unter den entwicklungspolitischen Gruppen breit. Immer mehr Menschen fragten sich, ob die vielen Milliarden Euro, die jährlich aus Brüssel in die Agrarpolitik flossen, wirklich gut angelegt seien. Verschiedene Skandale<sup>10</sup> und die ständig steigenden Kosten rückten die Agrarpolitik verstärkt in die gesellschaftliche Diskussion.

Vielorts entstanden höchst unterschiedliche Initiativen. Bauern, die mit den Entwicklungen nicht mehr einverstanden waren oder für sich keine Perspektiven mehr sahen, begannen ihrerseits nach Alternativen zum Kurs von „Wachsen oder Weichen“ zu suchen. Der ökologische Landbau begann sich zu entwickeln und selbstständig zu organisieren. Nicht primär für die Menge, sondern für die besondere Qualität ihrer Produkte und deren besondere Umweltverträglichkeit wollten sie einen besseren und gerechteren Preis bekommen. Es wurde ein zweiter Weg gesucht und umgesetzt, um Wettbewerbsfähigkeit herzustellen. Das Prinzip hieß: Nicht mehr allein über „Kostenführerschaft“ und Massenproduktion, sondern über Qualität, Umweltschutz und neue Verarbeitungs- und Vermarktungsformen sollte Einkommen generiert werden. Selbst- und eigenständig entwickelte Qualitäts- und Regionalprogramme wurden etabliert. Sie wurden oft belächelt, selten unterstützt und in aller Regel gegen den Widerstand von Politik, Beratung und der berufsständischen Vertretungen durchgesetzt.

## **Ländliche Entwicklungspolitik in der Regionalpolitik**

Die Politik kam nicht umhin, nach und nach auf diese Anforderungen und Entwicklungen zu reagieren. In den EU-Strukturfonds wurden Ende der 80er Jahre sogenannte „Ziel-5a“- und „Ziel-5b“-Fördermaßnahmen aufgelegt, die finanzielle Förderungen in den ländlichen Räumen im Fokus hatten. Die Erkenntnis wuchs, dass extensivere Anbaumethoden, deren betriebswirtschaftliche Rentabilität nicht gegeben war, unterstützt werden mussten, auch um den Zielsetzungen des Europäischen Naturschutzrechtes<sup>11</sup> und der Landschaftserhaltung gerechter zu werden. So entstanden Ende der 80er Jahre die ersten staatlichen Agrarumweltprogramme. Am Umwelt-

---

<sup>9</sup> An den Küstenstandorten, u. a. wg. der Billigimporte von Futtermitteln. Im Landkreis Vechta werden heute auf 0,5 % der Agrarfläche Deutschlands 20 % aller Schweine gehalten.

<sup>10</sup> z. B. der Kälbermastskandal

<sup>11</sup> Vogelschutzrichtlinie aus 1979, Flora-, Fauna-, Habitatrichtlinie aus 1992



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

schutz kam die Agrarpolitik – zumindest verbal und mit ersten Einzelmaßnahmen – nicht mehr vorbei.

## **Vernichtende Kritik an der GAP durch den EU-Agrarkommissar MacSharry**

Der Anfang der 90er Jahre für die Agrarpolitik zuständige EU-Kommissar MacSharry formulierte dann nach einer ausgiebigen Analyse der Situation eine im Kern vernichtende Kritik an der bisher betriebenen Agrarpolitik. Er stellte das System in Frage. „Der Status quo“, schrieb er 1991, „lässt sich weder verteidigen noch aufrechterhalten. Und obwohl die Mittel für den Agrarsektor zwischen 1990 und 1991 um fast 30 % aufgestockt wurden, müssen die Landwirte in allen Mitgliedstaaten weitere Einbußen hinnehmen. Wir haben mit unserer Politik nicht zu verhindern gewusst, dass die Landwirte in Scharen ihre Tätigkeit aufgeben. Eine weitere Fehlentwicklung ist die Tatsache, dass 80 % der Mittel an nur 20 % der landwirtschaftlichen Betriebe fließen“.

Die Mechanismen der Agrarpolitik stammten, so MacSharry weiter, aus der Zeit, als für die meisten Nahrungsmittel noch eine Defizitsituation bestanden habe. Da nun Überschüsse auf den wichtigsten Märkten herrschten, seien diese Mechanismen unangepasst, sie würden zu weiterem Produktionswachstum und folglich zu weiteren Lagerbeständen führen. Da die Stützung an die Produktion gekoppelt sei, stelle sie einen Anreiz dar, immer mehr zu erzeugen und die Produktionsmethoden zu intensivieren. Die Intensivierung ihrerseits führe jedoch zu Umweltbelastungen und zu einer Marginalisierung von weniger produktiven Standorten.

Die Einkommensstützung in Form von Preisgarantien führe, so der EU-Agrarkommissar, zu einer unsozialen Verteilung, da sie weitgehend proportional zum Produktionsvolumen erfolge und sich daher auf die größeren Betriebe konzentriere. So entfielen 60 % der damals für Getreide bezahlten Stützungsmaßnahmen auf nur 6 % der Betriebe, 20 % der Bauern würden 80 % aller Agrargelder vereinnahmen.

Viel Geld, das an wenige Profiteure fließt, aber verheerende gesellschaftliche Folgen hat. Das war die Kernbotschaft, die 1991 offiziell aus Brüssel kam. So eine Kritik hatte man bis dato noch nicht gehört. MacSharry forderte, die Mechanismen der GAP „grundlegend“ zu reformieren, da sie der großen Mehrheit der kleinen und mittleren Familienbetriebe nicht zu einem ausreichenden Einkommen verhelfen und gleichzeitig stetig steigende Haushaltskosten verursachen. Besonders erwähnenswert ist, dass von



MacSharry erstmals auch die negativen Umweltfolgen der Agrarpolitik als ernst zu nehmendes Problem beschrieben und anerkannt wurden.

#### **4. Die „Mac-Sharry-Reform“ von 1992 – eine grundlegend neue Politik**

MacSharry dachte über ein völlig neues Agrarmodell nach, auch unter dem Druck der damaligen GATT-Verhandlungen<sup>12</sup>. Er stellte die permanente Produktivitätsentwicklung in Frage. Er sann darüber nach, an der Produktivitätsschraube zu drehen, zumindest aber im Rahmen des öffentlichen Finanzmitteltransfers in die Landwirtschaft auf diese Kritik zu reagieren. Neben der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrar- und Ernährungswirtschaft formulierte er ein völlig neues Ziel für die GAP, nämlich „eine ausreichend große Zahl von Landwirten zum Bleiben zu bewegen“. „Es gibt keinen anderen Weg“, so MacSharry damals, „um die Umwelt, eine in Jahrtausenden geschaffene Landschaft und das Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten, wie es einer gesellschaftspolitischen Entscheidung entspricht. Dies erfordert eine aktive Politik zur Entwicklung des Ländlichen Raumes, und diese Politik lässt sich nicht ohne die Landwirte verwirklichen“.

#### **Radikale Reformvorschläge**

Anfang Februar 1991 legte die Kommission dann offiziell diese Einschätzungen und Vorschläge in Form eines Grundsatzpapiers mit dem Titel „Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ vor. Als neue Ziele wurden darin postuliert:

1. Erhalt einer ausreichenden Anzahl von Landwirten, um die Umwelt, die Kulturlandschaft und die vom Modell einer durch den bäuerlichen Familienbetrieb geprägten Landwirtschaft zu erhalten.
2. Die Anerkennung zweier wichtiger Funktionen der Landwirte: Produktion *und* Leistungen des Umweltschutzes im Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung.
3. Eine in diesem Sinne ausgerichtete Entwicklungspolitik für den Ländlichen Raum, welche auch die Förderung anderer Formen wirtschaftlicher Tätigkeiten umfasst, nicht nur die des Agrarsektors.

---

<sup>12</sup> GATT = General Agreement on Tariffs and Trade. Vorläufer der heutigen WTO-Verträge (World Trade Organisation).





# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

MacSharry schlug vor, die Marktordnungen so zu gestalten, dass sie Extensivierung und umweltverträgliche Produktionsweisen fördern sollten. Die direkten Einkommensbeihilfen, die damals für Ackerfrüchte und bestimmte Nutztiere<sup>13</sup> als Ausgleich für das Absenken von Interventionspreisen eingeführt wurden, sollten nach seiner Vorstellung nach sozialen und regionalen Gesichtspunkten gestaffelt werden, ebenso alle anderen quantitativen Bestimmungen wie Quoten, Flächenstilllegungen etc. Die Tierprämien wollte er zusätzlich an Extensivierungskriterien binden. Die Zahlungen für Ackerfrüchte sollten, dies war ein weiterer wichtiger umweltpolitischer Ansatz MacSharrys, an den Einsatz umweltverträglicher Produktionsweisen gekoppelt werden.

Zusätzlich gefördert werden sollten umweltverträgliche Produktionsweisen und Leistungen in der Landschaftspflege und im Erhalt des Ländlichen Raumes; und zwar in Form von Mehrjahresprogrammen.

MacSharry wollte das Geld in andere Bahnen lenken, weg von nur wenigen Profiteuren hin zu mehr Honorierung gesellschaftlicher Leistungen. Er verwendete schon damals den Begriff der „Modulation“, als er über eine entsprechende Umverteilung der vorhandenen EU-Gelder sinnierte. Und er musste sich frühzeitig mit den z. T. absurden Argumenten derer auseinandersetzen, die – aus Eigeninteresse – eine solche Umverteilung nicht wollten. „Das Argument, eine Modulierung sei diskriminierend, ist insofern irreführend, als es sich auf eine recht sonderbare Auffassung des Begriffs ‚Gleichheit‘ stützt. Die Agrarstrukturen in der EU sind derart unterschiedlich, dass auch die Landwirte nicht „gleich“ sind. (...) Diskriminierend sind vielmehr die Marktordnungsmechanismen in ihrer derzeitigen Form, weil sie dazu führen, dass Betriebe umso stärker gefördert werden, je größer sie sind und je intensiver sie produzieren...“.

MacSharry formulierte für die EU-Kommission Grundprinzipien für eine Reform der GAP, die allerdings niemals umgesetzt wurden, die heute noch von kritischen Bauern- und Umweltgruppen erhoben werden. Und die die Debatte um die Reform der GAP nach 2014 wieder prägen werden: Öffentliche Gelder sollten für öffentliche Güter verwendet werden und nicht dafür, die betriebswirtschaftliche Situation weniger zu Lasten Vieler und der Umwelt zu fördern.

## **Ablehnung der neuen Ziele durch den EU-Ministerrat**

---

<sup>13</sup> vornehmlich Bullen



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

Die EU-Kommission durfte (und darf) in ihrer Funktion jedoch nur Reformvorschläge formulieren. Entsprechende Reformbeschlüsse konnte zu der damaligen Zeit allein der Ministerrat<sup>14</sup>, also die Versammlung der Agrarminister der Mitgliedstaaten, fassen. Und diese Agrarminister wollten von den neuen Zielen MacSharry nichts wissen!

Der vorgeschlagene grundlegende Politikwechsel in Richtung einer sozialen und ökologischen Neuorientierung wurde nahezu vollständig verworfen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und besonders der Ernährungsindustrie fest im Visier, wurde lediglich eine radikale Änderung der Einkommenspolitik vorgenommen. An Stelle der bisherigen Markt- und Garantiepreispolitik traten mit der Reform von 1992 (vornehmlich im pflanzlichen Bereich) direkte Einkommensübertragungen (sog. Preisausgleichszahlungen). Sie sollten weitgehend die Funktion der Stützung landwirtschaftlicher Einkommen übernehmen. Konkret sah das so aus: Das im Vergleich zum sogenannten Weltmarkt höhere europäische Garantiepreisniveau wurde radikal abgesenkt, nahezu auf Weltmarktniveau. Weil davon ausgegangen wurde, dass die Abnehmer der landwirtschaftlichen Erzeugnisse (Getreidehändler, Mühlen, Futtermittelhersteller, Rinder-Schlachthöfe) ihre Erzeugerpreise an die Landwirte in gleichem Maße senken würden, wie die Interventionspreise abgesenkt werden sollten, wurde ein hoher Einkommensverlust der Landwirte in den betroffenen Produktbereichen prognostiziert. Als Ausgleich für den erwarteten starken Einkommensverlust nach den Interventions-Preissenkungen sollte die Differenz zwischen altem Garantiepreis und neuem Preisniveau weitgehend als „Preisausgleichszahlung“, sprich: als Direktzahlung, gezahlt werden. Die von MacSharry vorgeschlagene Bindung an Arbeitskräfte oder Umweltkriterien kam im Beschluss des Ministerrates nicht mehr vor! Damit blieb die alte, vom Agrarkommissar stark kritisierte Verteilung der Zahlungen – 80 % der Zahlungen kamen nur 20 % der Betriebe zugute – weiterhin ebenso bestehen wie das Fehlen einer ökologischen Mindestbindung der Zahlungen.

## Die Politik der Preisausgleichszahlungen

Die Berechnung der Direktzahlungen, die ein einzelner Landwirt erhalten konnte, war kompliziert. Sie wurde jedes Jahr für jeden einzelnen Betrieb neu durchgeführt. Zunächst musste der Landwirt seine jeweils prämierten

---

<sup>14</sup> Mit den am 1. 12. 2009 in Kraft getretenen Lissabon-Verträgen hat das Europaparlament nun ein volles Mitentscheidungsrecht auch in der Agrarpolitik bekommen, die GAP-Reform 2014 wird also zwischen EP und Ministerrat und der EU-Kommission als die allein vorschlagsberechtigte Institution ausgehandelt.



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

berechtigte Anbaufläche<sup>15</sup> bzw. die Zahl prämiener Tiere<sup>16</sup> bei den zuständigen Stellen anmelden. Während bei den Tieren EU-weit einheitlich hohe Sätze je Tier festgelegt wurden, wurden die Zahlungen für Kulturpflanzen regional differenziert. Begründet wurde das mit dem regional unterschiedlichen Ertragsniveau z. B. beim Getreide, woraus sich unterschiedliche Einkommensverluste durch die Preissenkung ergaben. In Regionen, in denen hohe Hektarerträge erzielt wurden, z. B. in Bördelandschaften, gab es dieser Logik folgend höhere Ausgleichszahlungen pro Hektar als in Gebieten mit geringeren Erträgen. Auch das setzte die Bevorzugung der Gunstlagen durch das alte System der Interventionspreisstützung fort.

Mit der Einführung dieser Ausgleichszahlungen begann ein großer bürokratischer Aufwand zu greifen. Auch das lag in der Logik des neuen Systems. Denn die Gewährung von Preisausgleichszahlungen war gekoppelt an den Anbau jener Kulturen, die früher preisgestützt waren. Für eine Wiese, eine Hecke oder einen Kartoffelacker gab es beispielsweise keine Prämie, denn Grünland, Strukturelemente oder Kartoffeln waren nie preisgestützt. Für einen Weizenschlag hingegen gab es entsprechende Zahlungen, denn Weizen wurde früher preisgestützt. Und folglich musste kontrolliert werden, ob der Landwirt tatsächlich die Zahl der Tiere im Stall hatte, für die er Prämien beantragt hatte, oder ob er tatsächlich nur Flächen angegeben hat, die mit den prämiener Kulturen bestellt waren – Jahr für Jahr neu.

MacSharry hatte die ungleiche Verteilung der Gelder kritisiert. Mit dem neuen System der „gekoppelten Preisausgleichszahlungen“ wurde allerdings genau hieran nicht gerüttelt, denn jene, die bislang von der Preisstützung überproportional profitierten, waren logischerweise auch die „Gewinner“ des neuen Preisausgleichssystems. MacSharrys Vorschlag, die Einkommensübertragungen nach Betriebsgröße, Zahl der Tiere, Einkommenshöhe oder nach anderen wichtigen Faktoren zu staffeln, versank zunächst wieder in der Tiefe politischen Vergessens<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Ackerflächen, die mit prämiener Kulturen angebaut wurden (z. B. Getreide, nicht aber Kartoffeln, Klee gras etc.). Grünland war nicht prämiener, sehr wohl aber Silomais, obwohl Silomais vorher nicht zu den Interventionsprodukten gezählt worden war, also von den Interventionspreissenkungen nicht betroffen war. Diese Wettbewerbsverzerrung zulasten von Grünland bewirkte in der Folge einen weiteren Anreiz, Grünland umzubrechen und die Rinder mit Silomais statt auf Grasbasis zu füttern.

<sup>16</sup> wie Mastbullen oder Schafe, nicht aber Milchkühe oder Schweine.

<sup>17</sup> In seinem Jahresbericht von 1996 nahm der Europäische Rechnungshof die Argumentationslinie von MacSharry auf. Auch er übte Kritik daran, dass Agrargelder weiterhin verwendet werden, um die großen Betriebe zu fördern und die kleinen aus der Produktion zu bringen.



## „Flankierende Maßnahmen“

Mit der Reform begann aber dennoch ein kleines zartes Pflänzchen zu wachsen. Es wurde nämlich ein bescheidendes neues Programmpaket, die sogenannten „Flankierenden Maßnahmen“, geschnürt. Es bestand aus Agrarumweltprogrammen, Vorruhestands- und Aufforstungsmaßnahmen. Anders als bei den früheren Marktentlastungsmaßnahmen kamen nun ökologische Aspekte in der Förderpolitik vor. In unterschiedlichster Couleur und Machart gaben diese „Flankierenden Maßnahmen“ der Agrarpolitik fortan zumindest einen grünen Tupfer. Denn damit konnten erstmals extensiv wirtschaftende Landwirte ein Zusatzeinkommen erhalten. Ihnen wurden konkrete finanzielle Anreize dafür geboten, aktiv etwas für den von der Gesellschaft gewünschten Natur- und Umweltschutz zu tun.

Die einzelnen Mitgliedstaaten machten hiervon sehr unterschiedlich Gebrauch. Jene Mitgliedstaaten, die über eine „intensive“, hoch produktive Agrarproduktion verfügten<sup>18</sup>, die hinsichtlich der „Kostenführerschaft“ gut aufgestellt waren, bekundeten kaum Interesse an entsprechenden Programmen. Andere Länder hingegen wie Österreich, Portugal oder Finnland, in denen die vornehmlich kleinbäuerlich strukturierte Landwirtschaft große ökonomische Probleme hatte, bauten entsprechende Programme auf, weil sie eine Chance darin sahen, über die Diversifizierung und Ökologisierung der Produktion „ihrer“ bäuerlichen Landwirtschaft zu helfen. Das traf in Deutschland auch für die südlichen Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg sowie Hessen zu, während die nördlichen Bundesländer hier sehr zurückhaltend blieben – bis heute.

Doch es war nicht allein die Philosophie von Agrarentwicklung, die Länder wie Belgien, Dänemark, Großbritannien oder die Niederlande bewogen, kaum Mittel aus dieser „neuen“ Förderlinie zu nutzen. Entscheidend war, dass die Agrarumweltprogramme finanziell nicht attraktiv genug waren, um auch in den „agrарischen Vorranggebieten“ genutzt zu werden. Dort blieb es lohnender, nicht in Agrarumweltmaßnahmen einzusteigen, sondern weiter die Intensivlandwirtschaft fortzusetzen.

## Die 90er Jahre in der EU: der Umweltschutz bekommt als Ziel einen höheren Stellenwert

Die Integration des Umweltschutzes in sämtliche Politikbereiche der EU wurde in den Verträgen von Maastricht (1992) als ein zwingendes Erfordernis festgeschrieben, dem sich folglich auch die EU-Agrarpolitik stellen

---

<sup>18</sup> NL, B, DK oder das Vereinigte Königreich etwa



musste. Dass es bis dato daran gerade im Landwirtschaftsbereich mangelte, war auch der EU-Kommission bekannt. In ihrem Bericht zur „Verschmutzung durch Nitrate landwirtschaftlichen Ursprungs“ schrieb sie beispielsweise, dass “die Preisstützung und das Vorhandensein garantierter Märkte (...) die Annahme von intensiven Produktionsmethoden begünstigt [haben]. Ganz allgemein hat sich diese Politik, der eine Produktionssteigerung vollkommen gelungen ist, in einer Form ausgewirkt, die heute als umweltschädlich bezeichnet werden darf. (...) Die landwirtschaftlichen Praktiken müssen geändert werden”.

Die Europäische Umweltagentur schrieb in ihrem 2. Lagebericht zur Umwelt in Europa: “Die freilebenden Arten in Europa sind weiterhin ernstlich gefährdet und die Anzahl der im Rückgang befindlichen Arten nimmt zu (...). In vielen Ländern sind bis zu 50 % der bekannten Wirbeltierarten bedroht, (...) mehr als ein Drittel der Vogelarten in Europa sind (...) im Abnehmen begriffen. (...) Hauptursache dafür sind die Einschränkungen ihres Lebensraumes aufgrund einer veränderten Flächennutzung, insbesondere aufgrund intensiver landwirtschaftlicher Nutzung.” Und weiter: „Es wurden kaum Fortschritte in Richtung auf eine umweltfreundliche Landwirtschaft erzielt.”

## 5. Eine neue Reform 1999: Die Agenda 2000

Bereits Mitte/ Ende der 90er Jahre wurde mit einer erneuten Reformdebatte begonnen. Ausgelöst wurde aber auch diese nicht in erster Linie durch die weiter zunehmenden Natur- und Umweltschutzprobleme. Vielmehr standen Überlegungen über die Ausrichtung der Politikbereiche der EU in der Finanzperiode 2000 bis 2006 im Mittelpunkt.

Im Juni 1997 legte die EU-Kommission unter dem EU-Agrarkommissar Fischler den Entwurf der sogenannten „Agenda 2000“ vor. Die Debatte von 1992 sollte sich im Kern wiederholen. Vieles, was Fischler für die neue Finanzperiode nach 2000 vorschlug, erinnerte frappierend an die Vorschläge von MacSharry, mit einem wichtigen Unterschied: Während MacSharry durchaus das Gesamtsystem in Frage stellte, fand sich eine entsprechende grundlegende kritische Auseinandersetzung mit den Folgen der Intensivierung der Landwirtschaft kaum noch. Hinterfragt wurde allerdings, ob die Agrarausgaben der EU vornehmlich ausgerichtet sein sollen, wenige Betriebe weiter in Richtung betriebswirtschaftlicher internationaler Konkurrenzfähigkeit zu entwickeln, oder ob sie eingesetzt werden sollten, die negativen ökologischen und sozialen Konsequenzen zu verhindern bzw. zu minimieren.



Auch der politische Hintergrund, vor welchem das Reformwerk „Agenda 2000“ stand, war vergleichbar mit 1992. Neue WTO-Verhandlungen standen für 1999 ins Haus. Die 92er Reform war bekanntlich nicht nur unter dem Druck galoppierender Haushaltskosten und sich stellender sozialer und ökologischer Probleme, sondern auch unter dem Druck der sog. Uruguay-Runde<sup>19</sup> zustande gekommen. Die USA und die exportorientierten Länder der Cairns-Gruppe drängten auf eine weitere Liberalisierung des Agrarhandels, auf Senkung bzw. Abschaffung aller direkten Exportsubventionen und subventionierter Exportmengen sowie auf eine weitere Öffnung der europäischen Binnenmärkte für Importe aus Drittländern. Auch der 1993 getroffene politische Entschluss, eine Osterweiterung der EU anzustreben, verlangte seinerseits eine Reform der Agrarpolitik und ihres Finanzrahmens.

## **„Europäisches Agrarmodell“ – eine Debatte um die Multifunktionalität von Landwirtschaft**

Die Reformdebatte von 1992 hatte gezeigt, dass mit den Regierungen der Mitgliedstaaten nur sehr bedingt über eine wirkliche sozial und ökologisch ausgerichtete Neuorientierung der GAP debattiert werden konnte. Deshalb formulierte die EU-Kommission zunächst eine Art neues „agrarpolitisches Leitbild“ und prägte dabei den Begriff des „Europäischen Agrarmodells“.

Dieses „Europäische Agrarmodell“ stützte sich auf folgende Grundfunktionen und Eigenschaften:

- eine Landwirtschaft, die im Wesentlichen durch Betriebe im Eigentum bzw. in der Verfügungsgewalt bäuerlicher Familien und durch Zusammenarbeit beispielsweise in Form von Genossenschaften geprägt ist;
- eine Landwirtschaft, die stark auf die Initiative und unternehmerische Leistung der Produzenten ausgerichtet ist, d. h. auch wettbewerbsfähig ist;
- eine Landwirtschaft, die sich in der Produktion am Prinzip der Nachhaltigkeit orientiert, d. h. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, der biologischen Vielfalt und Vermeidung von Bewirtschaftungsmethoden, die auf Kosten der Zukunft gehen;
- eine Landwirtschaft, die neben der Produktionsfunktion verschiedene Leistungen, wie z. B. für die Erhaltung der Landschaft, des

---

<sup>19</sup> GATT-Verhandlungen um die künftige Ordnung auch des weltweiten Agrarhandels.



# euRONATUR<sup>SPEZIAL</sup>

Siedlungsraumes, Beschäftigung und Umwelt, erbringt, d. h. multifunktional ist.

Damit war der Begriff der „multifunktionalen Landwirtschaft“ geboren. Diese sollte ein bewusstes Gegenmodell zu einer rein betriebswirtschaftlich optimierten Agrarproduktion darstellen. Die staatliche finanzielle Unterstützung durch die GAP sollte sich vor allem hieran orientieren.

Die EU-Kommission lieferte für die „Agenda 2000“ Vorschläge, mit denen die GAP für den Finanzzeitraum von 2000 bis 2007 festgelegt werden sollte. Im Vordergrund der Überlegungen standen u. a.

- eine stärkere Marktorientierung der landwirtschaftlichen Produktion und Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf den internationalen Märkten durch weitere Annäherung der EU-Preise an die Weltmarktpreise;
- eine Stärkung der EU-Position für die neuen WTO-Verhandlungen u.a. durch Verringerung der Exporterstattungen und die weitere Umgestaltung der Marktstützungen in Richtung Direktzahlungen;
- eine Stabilisierung landwirtschaftlicher Einkommen, auch durch Differenzierung und Neuverteilung der Einkommensstützung („Degression“ und „Modulation“) sowie durch die Bindung der Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltstandards;
- die Vorbereitung auf die EU-Erweiterung um die damals 10 Beitrittsstaaten Mittel- und Osteuropas;
- eine Verbesserung von Lebensmittelsicherheit und -qualität, v. a. über die Förderung von Qualitätsprodukten (wie Erzeugnisse aus ökologischem Anbau, artgerechter Tierhaltung);
- eine stärkere Einbeziehung von Umweltzielen in die GAP;
- die Zusammenführung der verschiedenen Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik und (Agrarumwelt-)Förderungsprogramme in Richtung einer integrierten Entwicklungspolitik für den Ländlichen Raum (Schaffung der 2. Säule der GAP mit einer über die Modulation ansteigenden finanziellen Ausstattung).

Bemerkenswert war, dass die Einbeziehung von Umweltzielen in die GAP in dieser Reformrunde erstmals sehr intensiv diskutiert wurde. Fischler betrieb die Zusammenfassung aller bisher eher unkoordiniert entwickelten Programme im Ländlichen Raum zu einer kohärenten „2. Säule der GAP“ – der „Ländlichen Entwicklung“. Politisch wurde diese 2. Säule später mit der Verordnung 1257/99 „Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raums“ umgesetzt. Neben der „alten“ Politik, der Einkommensstützung von Betrie-



ben mit einem Gemisch aus Marktordnungen und Preisausgleichszahlungen (fortan die sog. 1. Säule der GAP), wurde nun mit der Ländlichen Entwicklung eine neue, eine 2. Säule geschaffen, aus der Maßnahmen wie Agrarumweltprogramme, die Unterstützung von Direktvermarktungs- sowie Regionalentwicklungsinitiativen etc., aber auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung und die Flurbereinigung finanziert wurden.

Ganz bewusst und offensiv griff Fischler dabei die bereits Anfang der 90er Jahre geführte Debatte um die Finanzmittelverteilung wieder auf. Es ging ihm dabei einerseits um eine „gerechtere“ Verteilung der öffentlichen Mittel, aber primär um die Frage, wie seine „neue“ Politik, die er mit der 2. Säule der GAP verband, finanziert werden könnte. Denn ihm war klar, dass es keine zusätzlichen Gelder aus dem Gesamthaushalt der EU für diese „neue“ Agrarpolitik geben würde. Er musste also nach Möglichkeiten suchen, Mittel für die neue Politik der Ländlichen Entwicklung aus den vorhandenen Agrartöpfen bereitzustellen. (Anm.: Die Parallelen zur Situation im Jahr 2010 sind deutlich erkennbar).

Von der EU-Kommission wurden diverse Vorschläge auf den Tisch gelegt, um die Ausgaben bei den traditionellen Marktordnungen und bei den Einkommensunterstützungen (der 1. Säule) zu begrenzen bzw. nicht ausufern zu lassen und diese sozial wie ökologisch zu qualifizieren. Dazu gehörten beispielsweise die Beibehaltung der Obergrenze von maximal 90 prämienbegünstigten Bullen pro Betrieb, die Abschaffung der sog. „Maisprämie“ (Silomais), die Bindung der Direktzahlungen an die Anzahl der auf den Betrieben beschäftigten Arbeitskräfte sowie die Abstufung der Direktzahlungen. Sie sollten bei Betrieben, die weniger Arbeitskräfte beschäftigen als ein national festzulegender Grenzwert, um 20 % gekürzt werden, sobald sein Direktzahlungsanspruch über 100.000 ECU<sup>20</sup> lag, gar um 25 %, wenn dieses 200.000 ECU und mehr erreichte<sup>21</sup>. Die Kommission schlug zudem vor, dass die Mitgliedstaaten Umweltstandards formulieren sollten, die Empfänger von Direktzahlungen einhalten sollten; bei Nichteinhaltung der Umweltstandards sollten bis zu 20 % der einzelbetrieblichen Direktzahlungen einbehalten und der Ländlichen Entwicklung (2. Säule) im betreffenden Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt werden.

## Erneute Blockade seitens des Ministerrats

---

<sup>20</sup> ECU war die „alte“ europäische Rechnungseinheit, den Euro gab es damals bekanntlich noch nicht.

<sup>21</sup> Vorher hatte Fischler eine absolute Obergrenze von 125.000 ECU pro Betrieb ins Spiel gebracht.





# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

Doch diesen Vorschlägen von Fischler zur sozialen und ökologischen Qualifizierung der Zahlungen sollte es nicht anders gehen als MacSharrys Ideen. Deutschland beispielsweise nannte die Obergrenze von maximal 90 Bullenprämien pro Betrieb „unannehmbar“. Der damalige Bundeslandwirtschaftsminister Borchert erteilte ihr – in Vertretung insbesondere der ostdeutschen Bullengroßmäster<sup>22</sup> – eine Absage. Auch die Niederlande und Großbritannien forderten, letztlich mit Erfolg, den Wegfall einer verpflichtenden 90-Tiergrenze. Stattdessen wurde den Mitgliedstaaten später freigestellt, eine solche Grenze freiwillig einzuführen – oder es zu lassen<sup>23</sup>. Auch die Maisprämie wurde nicht – wie von Fischler vorgeschlagen – abgeschafft, sie blieb bestehen.

Immerhin ist es Fischler gelungen, das Instrument der Modulation<sup>24</sup> und der Umweltbindung der Direktzahlungen überhaupt in den entsprechenden EU-Verordnungen zu verankern. Während Obergrenze und Staffelung (Degression) der Zahlungen für Aufruhr im Ministerrat – besonders bei der deutschen Bundesregierung – sorgten, leitete Fischler zumindest formal den Beginn von Modulation und potentieller Umweltbindung der Zahlungen ein. Es blieb formal, weil die Anwendung dieser Instrumente in das Belieben der Mitgliedstaaten gestellt wurde. Die soziale und ökologische Qualifizierung der EU-Gelder und die damit verbundene Umwidmung von Direktzahlungen aus der 1. Säule in die 2. Säule wurde den Mitgliedstaaten ermöglicht, sie wurde aber nicht verbindlich eingeführt.

## Wieder blockte der Ministerrat

Die Folge davon war, dass mit der Agenda 2000 zwar rechtlich und verwaltungstechnisch eine neue, eine 2. Säule der GAP offiziell eingerichtet wurde. Doch standen hierfür kaum mehr Finanzmittel zur Verfügung, als für die bereits existierenden Einzelmaßnahmen in den Vorjahren schon ausgegeben wurden.

Dass die Kommission gerade in der Entwicklung dieser 2. Säule einen prioritären Handlungsbedarf der EU sah, interessierte den Agrarministerrat nicht. So blieb die gerade neu geschaffene 2. Säule ein Säulchen, das

---

<sup>22</sup> seine Begründung: Rund 80 % aller Rinder, welche in den neuen Bundesländern gemästet werden, würden dann aus der EU-Beihilferegelung fallen.

<sup>23</sup> Deutschland ließ die 90-Tiergrenze bundesweit fallen, während z. B. Frankreich sie weiterhin beibehielt.

<sup>24</sup> spricht: die Kürzung der Direktzahlungen in der 1. Säule und die Verlagerung dieser Mittel zugunsten der 2. Säule, der Ländlichen Entwicklung.



meiste Geld (über 80 % aller Agrarzahungen) verblieb bei den Direktzahlungen in der 1. Säule, die nicht qualifiziert wurden.

Der Ministerrat beschloss statt der vorgeschlagenen verbindlichen Verlagerung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule lediglich eine „fakultative“ Modulation. Das hieß, den Mitgliedstaaten wurde erlaubt, die Direktzahlungen der 1. Säule in Abhängigkeit vom Arbeitskräftebesatz, dem Standarddeckungsbeitrag (als Maßstab für die wirtschaftliche Betriebsgröße), dem Prämienvolumen sowie in Abhängigkeit von der Einhaltung von Umweltstandards um bis zu 20 % zu kürzen und die einbehaltenen Mittel für Maßnahmen der 2. Säule (Ländliche Entwicklung) einzusetzen. Die Mitgliedstaaten wurden aber eben nicht verpflichtet, Entsprechendes zu tun. In den meisten Mitgliedstaaten sorgte die betroffene Agrarlobby dann auch dafür, dass ihr vom großen Kuchen der EU-Agrarmittel nichts genommen wurde<sup>25</sup>.

Mit den Beschlüssen zur sog. „Agenda 2000“<sup>26</sup> wiederholte sich also das, was bereits seit 1992 zu beobachten war: Die Mitgliedstaaten verhinderten den von der EU-Kommission für richtig gehaltenen Ausbau der Ländlichen Entwicklungspolitik und somit eine wirkliche Neuorientierung der GAP in Richtung von mehr Ökologie, Multifunktionalität und Verteilungsgerechtigkeit.

## 6. Der „mid-term-review“ – eine erneute Reformdebatte zur GAP im Jahr 2003

Die zeitlichen Abstände zwischen den Reformdebatten auf EU-Ebene sollten jedoch nun immer kürzer werden. Eigentlich hätten die Beschlüsse der Agenda 2000 bis zum Ende der „Finanziellen Vorausschau“, also bis Ende 2006, Gültigkeit haben sollen. Doch EU-Agrarkommissar Fischler schnürte aus einer vorgesehenen, eher technischen Halbzeitüberprüfung im Jahr 2003 ein neues Reformpaket. Dieses sah eine ähnlich fundamentale Veränderung vor, wie sie 1992 beschlossen wurde, als man von den Preisgarantien abrückte und stattdessen Preisausgleichszahlungen einführte.

Man erinnere sich: die Preisausgleichszahlungen waren gekoppelt daran, dass ein Landwirt einst preisgestützte Produkte weiter anbaute, also z. B. einen Getreideacker bewirtschaftete oder Bullen, Mutterkühe, Schafe o. ä.

---

<sup>25</sup> Deutschland führte später – nach der BSE-Krise und dem Wechsel an der Spitze des Bundeslandwirtschaftsministeriums – eine moderate schrittweise Modulation ein.

<sup>26</sup> die auf dem EU-Gipfel im März 1999 in Berlin getroffen wurden



im Stall hielt. Diese „Kopplung“ der Direktzahlungen an bestimmte Produktionen war aber einerseits Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen mit der Welthandelsorganisation WTO. Zum anderen war auch der Kommission bewusst, dass damit eindeutig klare Produktionsanreize gegeben wurden. Deshalb beschloss man in 2003 die sogenannte „Entkopplung“ der Direktzahlungen. Kam also bis dato der Prüfer auf den Hof, um zu schauen, ob der Landwirt auch die genau angegebene Fläche preisausgleichswürdiger Kulturen anbaute oder ob die Zahl der direktzahlungsberechtigten Tiere auch mit den Antragsformularen übereinstimmte, sollte es fortan egal sein, was der Landwirt produzierte. „Entkopplung“ war angesagt, was als „bessere Marktorientierung“ gepriesen wurde.

Brüssel gab den Mitgliedstaaten zwei Möglichkeiten an die Hand, die fortan von der Produktion entkoppelten Direktzahlungen zu berechnen und auszu zahlen<sup>27</sup>. Eine Möglichkeit bestand darin, sie in Form einer „historischen Betriebsprämie“ zu gewähren. Das bedeutete, dass der Landwirt weiterhin genau die Summe bekommen sollte, die er in der Vergangenheit bekommen hatte. Die zweite Möglichkeit bestand darin, eine „einheitliche Flächenprämie“ einzuführen. Dies hätte bedeutet, dass die Summe aller bisherigen Direktzahlungen, die bisher in einen Mitgliedstaat flossen, gleichmäßig auf alle landwirtschaftlichen Flächen verteilt worden wären.

Die Entkopplung, allgemein von Politikern aller Bundestagsparteien als richtig anerkannt (und deshalb in Deutschland auch weitgehend vollzogen), hatte allerdings zwei „Nachteile“. Zum einen musste man nun nach einer neuen Begründung suchen, weshalb Landwirte überhaupt Geld bekommen sollten. Bei der Einführung von Preisausgleichszahlungen durch die Reform 1992 war die Begründung ja noch einigermaßen verständlich. Sie lautete: Wir senken die Preise, deshalb ist dein Einkommen geringer, und dafür bekommst du einen Ausgleich.

Nun aber kam man in ein Dilemma, das in einem praktischen Beispiel beschrieben werden soll. In Ostdeutschland gab es beispielsweise einen Betrieb, der 15.000 Mastbullen im Stall hatte. Für jeden dieser Mastbullen bekam der „Landwirt“ – in diesem Fall kein privater Bauer, sondern ein Unternehmen – 210 €<sup>28</sup> als Ausgleich für die Folgen der Preissenkung. Mit der Reform 2003 und der Entkopplung wurde aber diese bisher an die

---

<sup>27</sup> Nicht alle Direktzahlungen wurden von der Produktion entkoppelt – die Mitgliedstaaten erhielten einen Spielraum, einen Teil der Zahlungen weiterhin gekoppelt zu gewähren, was z. B. Frankreich noch stark nutzt.

<sup>28</sup> In den Jahren 2002 bis 2004 betrug allein die Bullenprämie 210 Euro je Bulle, hinzu kamen 100 Euro Schlachtpremie, die aber im Zuge der Entkopplung in Deutschland in die regional einheitlichen Flächensätze umgelegt wurden.



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

Bullenhaltung gekoppelte Prämie abgeschafft. Dennoch sollten Landwirte – bei Umsetzung des historischen Modells – das bisherige Prämienvolumen weiter bekommen, egal ob er weiterhin Bullen halten würde oder nicht. Im Falle des Betriebes mit 15.000 Bullen war schnell klar, dass er alle Tiere abgeschafft hatte. Wie wollte man dem Steuerzahler gegenüber aber den weiteren Geldtransfer an diesen begründen?

Der Politik fielen hierzu zwei Dinge ein: 1.) Sie reklamierte „Planungssicherheit“ für diese Betriebe. Sie sagte somit: Wir hatten diesen Betrieben vor vielen Jahren entsprechende Zahlungen versprochen. Wir ändern zwar jetzt unsere Politik, weil sie falsch war, behalten aber die Zahlungen dennoch bei! Ein Erfolg von Lobbypolitik, wie er größer nicht sein kann! 2.) Es wurde beschlossen, die Direktzahlungen an 19 unterschiedliche EU- Vorschriften aus den Bereichen Tier-, Umwelt- und Naturschutz sowie Hygiene etc. zu binden. „Cross Compliance“ wurde diese Bindung genannt, hinter der sich allerdings nicht viel mehr verbirgt als die Notwendigkeit, bestehende Gesetze einzuhalten. Auch das war ein interessantes wie fragwürdiges Signal an die Öffentlichkeit: Steuergeld für die Einhaltung von Gesetzen zu zahlen, auf diesen Gedanken muss man erst einmal kommen!

Während die meisten der EU-Mitgliedstaaten, beispielsweise Frankreich, das „historische“ Modell wählten, also an der Mittelverteilung zwischen den Betrieben nichts veränderten, wurde in Deutschland ein sog. Kombimodell gewählt: ein Teil der bisherigen Mittel wurde in der Tat bereits als regional einheitlich hohe Flächenprämie ausgezahlt, was erstmals in der Geschichte der Agrarpolitik dem Grünland (also Weiden und Wiesen) etwas Geld bescherte, wenn auch die Sätze für Dauergrünland deutlich niedriger ausfielen als für Ackerland<sup>29</sup>. Ein Teil der Mittel, u. a. oben beschriebene Bullenprämie, blieb allerdings in Deutschland betriebsbezogen und wird erst zwischen 2010 und 2013 nach und nach in dann regional tatsächlich einheitlich hohe Flächenprämien<sup>30</sup> überführt und damit auch zwischen Betrieben zum Teil umverteilt werden.

Die Entkopplung war also der entscheidende Teil der Agrarreform von 2003, doch Fischler wollte weitaus mehr. Er wiederholte deshalb seinen Ansatz, den er bereits mit der „Agenda 2000“ realisieren wollte, nämlich Geld von

---

<sup>29</sup> Im Jahr 2010: ca. 300 €/ha Acker, ca. 80 €/ ha Grünland, je nach Bundesland unterschiedlich.

<sup>30</sup> Die regional einheitlichen Flächenzahlungen sind in der jeweiligen Prämienregion einheitlich hoch, wobei eine Prämienregion in der Regel einem Bundesland (oder zwei Bundesländern wie Niedersachsen/Bremen) entspricht.



der 1. Säule, den Direktzahlungen, in die 2. Säule, der „Ländlichen Entwicklung“ zu modulieren, sprich zu verlagern. Fischler schlug abermals einen Satz von 20 % vor – und wieder scheiterte er damit am Ministerrat. Beschlossen wurde letztlich eine „obligatorische“, also dieses Mal verpflichtende Modulation in Höhe von zunächst 3 % (2005), dann 4 % (2006) und schließlich 5 % (ab 2007).

Selbstverständlich bedeutete dies eine leichte Erhöhung der Finanzmittel für die 2. Säule, doch das Missverhältnis zwischen den beiden Säulen der GAP bestand weiter: rund 80 % der EU-Milliarden bleiben den Betriebsprämien und Marktordnungen der 1. Säule vorbehalten, lediglich rund 20 % der Mittel wurden für die „Ländliche Entwicklung“ reserviert. Dieser wies man allerdings mit der am 20. September 2005 beschlossenen EU-Verordnung 1698/2005 „über die Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER)“ neue und weitere Aufgaben zu, u. a. die Finanzierung des Naturschutznetzwerkes NATURA 2000, die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Waldumweltprogramme u. v. a. m.

Wieder war also zu beobachten: Die EU-Kommission wollte aus der 2. Säule der GAP, der Ländlichen Entwicklung, ein kohärentes Politikpaket entwickeln und dieses ausbauen, doch die Mitgliedstaaten gingen diesen Weg nicht mit.

Da half es auch über die gesamte EU gesehen nicht, dass Agrarkommissar Fischler – auch auf Wunsch der französischen Regierung – mit dem Artikel 69 („national envelope“<sup>31</sup>) eine weitere Option zur Stärkung an ökologischer Qualität ausgerichteter Maßnahmen in der Direktzahlungs-Verordnung installierte. Nach diesem Artikel (heute Artikel 68) konnten die Mitgliedstaaten freiwillig bis zu 10 % der Direktzahlungen in einem Sektor kürzen, um mit den Mitteln „besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit (...), die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind“, gezielt zu fördern. Doch auch von dieser Möglichkeit zur Qualifizierung eines Teils der Direktzahlungen machten nur wenige Mitgliedstaaten Gebrauch – auch Deutschland nicht.

## 7. Die Finanzielle Vorausschau 2007 - 2013

---

<sup>31</sup> Art. 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vom 29.09.2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen (...).



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

Eine weitere Enttäuschung für die Anhänger einer ökologisch und sozial gerechteren GAP und der Politik der Ländlichen Entwicklung sollte die Entscheidung um die „Finanzielle Vorausschau“ der EU für die Jahre 2007 – 2013 geben. Im Herbst 2004 legte die Kommission ihre entsprechenden Vorstellungen vor, die Gesamtausgaben in Höhe von 1.025 Mrd. € vorsahen; das entsprach einem Anteil von 1,24 % des Bruttonationaleinkommens und bedeutete fast die maximale mögliche Ausgabenhöhe, die Brüssel laut Verträgen einplanen darf. Von dieser Summe sollten 301 Mrd. € für die 1. Säule und 87 Mrd. € für die 2. Säule zur Verfügung gestellt werden. Schon von dieser vorgesehenen Verteilung zeigten sich jene enttäuscht, die den Ankündigungen der Kommission Glauben geschenkt hatten, dass nämlich ein Ausbau der 2. Säule geplant sei. Denn mit diesem Ausgabenansatz wäre das bisherige Verhältniss von 1. zu 2. Säule bestehen geblieben; und in der neuen Finanzperiode wäre insgesamt nicht mehr Geld für die 2. Säule verfügbar gewesen als am Ende der Finanzperiode 2000 – 2006.

Doch einige Staaten, u. a. Deutschland, verwarfen den Vorschlag der Kommission insgesamt. Sie pochten darauf, dass die EU insgesamt weniger Geld ausgeben sollte. Im Juni 2005 legte deshalb der damalige Ratspräsident Juncker einen neuen Vorschlag vor. Dieser sah Gesamtausgaben in Höhe von 876 Mrd. € vor. Davon sollten, wie im ersten Plan der Kommission, 301 Mrd. € in die 1. Säule fließen, für die 2. Säule waren nicht mehr 87 Mrd. €, sondern nur noch 74 Mrd. € vorgesehen. Im Dezember 2005 einigte man sich schließlich auf ein Ausgabenvolumen von insgesamt 862 Mrd. €, mit einem Anteil von 293 Mrd. € für die 1. Säule und 69 Mrd. € für die 2. Säule der GAP.

Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten reduzierten also bei den Agrarausgaben besonders den geplanten Ansatz der 2. Säule, und zwar um rund 20 % gegenüber dem Ansatz der EU-Kommission. Ein weiteres Beispiel dafür, dass primär die Mitgliedstaaten den Ausbau der 2. Säule hin zu einem kohärenten Politikbereich behindert haben.

## **Die 2. Säule: 30 % Reduktion in den alten Mitgliedstaaten!**

Die Staats- und Regierungschefs beschlossen auf ihrem Finanzgipfel im Dezember 2005 auch, wie die 69 Mrd. €, die für die 2. Säule im Zeitraum von 2007 bis 2013 bereitgestellt wurden, auf die Mitgliedstaaten verteilt werden. 36 Mrd. € sollten in den „alten“ Mitgliedstaaten verwendet, 33 Mrd. € in den neuen Beitrittsländern (inkl. Bulgarien und Rumänien) ausgegeben werden. Für die EU (15) bedeutet dies, dass dort in den Jahren 2007 – 2013 jährlich im Durchschnitt 5,1 Mrd. € zur Verfügung stehen; im Jahr



2005 konnten diese Staaten aber bereits 7,8 Mrd. € an EU-Mitteln für die 2. Säule verausgaben. D. h.: Für die neue Finanzperiode wurden in der EU (15) die Mittel in der 2. Säule um ungefähr 30 % gekürzt!

Mehr um den Schein zu wahren, dass sie die Ländliche Entwicklung nicht gezielt zugunsten der Direktzahlungen schwächen wollten, nahmen die Regierungschefs einen Passus in den Beschluss, nach dem die Mitgliedstaaten – wieder freiwillig und damit unverbindlich – bis zu 20 % der Gelder, die sie von der EU für Maßnahmen der 1. Säule (Direktzahlungen und Marktordnungen) erhalten, zugunsten der 2. Säule umwidmen können.<sup>32</sup> Diese fakultative Regelung blieb jedoch ungenutzt.

## 8. Die bisher letzte Runde: der „Gesundheits-Check“ der GAP in 2008

2008 stand die GAP im sogenannten „Gesundheits-Check“ (Health Check) schon wieder auf dem Prüfstand. In den Beschlüssen der Agrarreform von 2003 wurde festgelegt, dass die EU bis zum Jahr 2008 überprüfen sollte, ob denn mit den beschlossenen Maßnahmen die gesteckten Ziele erreicht werden können.

Am 20.11.2007 legte die EU-Kommission – nun mit der Agrarkommissarin Fischer Boel – in Form einer Mitteilung ihre ersten Gedanken hierzu vor. Im Kern kam sie dabei zu folgenden Ergebnissen: Die Agrarpolitik muss sich „neuen Herausforderungen“ wie dem Klimaschutz, dem Schutz der Biodiversität, Erneuerbaren Energien etc. stellen, will sie weiterhin gesellschaftlich akzeptiert bleiben. Hierzu sei es zwingend erforderlich, die 2. Säule zu stärken und weiter auszubauen. Da aufgrund der Finanzbeschlüsse vom Dezember 2005 eine Ausgabenobergrenze existiert, also kein „frisches Geld“ für die neuen Aufgaben vorhanden sein wird, schlug die Kommission abermals – wie 1992, 1999 und 2003 – eine Umverteilung von der 1. in die 2. Säule vor.

Der erste Vorschlag der EU-Kommission sah eine schrittweise Anhebung der Modulation von damals 5 % auf 13 % vor. Zudem enthielt die Mitteilung vom November 2007 den Vorschlag, bei sehr hohen Direktzahlungsansprüchen pro Betrieb<sup>33</sup> zusätzliche Kürzungen vorzunehmen. Beträge über 100.000 € je Betrieb und Jahr sollten um 10 % gekürzt werden; Beträge über 200.000 € um 25 %, über 300.000 € gar um 45 %. Das so eingesparte Geld sollte in den jeweiligen Mitgliedstaaten verbleiben und zur zusätzlichen

---

<sup>32</sup> Rat der Europäischen Union: 15915/05, 19. 12. 2005, Ziffer 62.

<sup>33</sup> über 100.000 Euro pro Betrieb und Jahr



# euRONATUR<sup>SPEZIAL</sup>

Finanzierung von Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung (2. Säule) genutzt werden.

Doch die Agrarminister der EU machten – in schon fast traditioneller Manier – der EU-Kommission wieder einen fetten Strich durch die Rechnung. Die Modulation wurde nicht auf 13 %, sondern nur auf letztlich 10 % (ab 2012) angehoben. Betriebsindividuelle Abstaffelungen wird es nur bei Betrieben mit einem Volumen über 300.000 € geben, die Staffelnung wird aber nur bescheidene 4 % (statt der vorgeschlagenen Staffelnung um bis zu 45 %) betragen.

## 9. Fazit und Ausblick

Vergleicht man die Debatten, so wiederholte sich im Kern bei allen Agrarreformen, beginnend 1992 bis hin zum Health-Check 2008, das gleiche Spiel. Die EU-Kommission versuchte, die 2. Säule auszubauen, indem Direktzahlungen der 1. Säule gestaffelt gekürzt werden. Und dies nicht nur, weil andere Finanzmittel nicht zur Verfügung standen, sondern auch, weil man das Direktzahlungssystem in seiner jetzigen Form für nicht mehr begründbar hält. Die Reaktionen der großen Mitgliedstaaten wie Deutschland war ebenfalls immer die gleiche: Man wolle keine Umverteilung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule, man reklamierte „Planungssicherheit“, vornehmlich für jene Betriebe, die von der 1. Säule am meisten profitieren. Mehr noch, Mitgliedstaaten wie Deutschland beschlossen gar eine 30%ige Kürzung der 2. Säule in den alten Mitgliedstaaten der EU, nur um Einschnitte bei den Direktzahlungen zu vermeiden. Der Politik der „Ländlichen Entwicklung“ und einer umweltverträglichen, qualitätsorientierten Agrarproduktion wird also von der Politik verbal viel Unterstützung zuteil, doch den netten Worten fehlen die finanziellen Entscheidungen.

Es ist eindeutig die EU-Kommission, die einer „neuen“ Agrarpolitik immer weitaus mehr Augenmerk schenkte, die Agrarminister der Mitgliedstaaten waren nicht bereit, die vorgeschlagenen Wege mitzugehen. Anders ausgedrückt, saßen und sitzen die Vordenker agrarpolitischer Neuerungen eher in den Brüsseler Amtsstuben der Kommission, die Blockierer in den Landwirtschaftsministerien besonders jener Länder, die auf eine Intensivproduktion gesetzt haben. Die wirkliche „Wende“ in der GAP, wie sie von MacSharry bereits 1992 eingefordert wurde, steht immer noch aus.

Vom politischen Versprechen der EU-Kommission, die 2. Säule als wichtigen Pfeiler der GAP weiter auszubauen und die Direktzahlungen an wirkungsvolle ökologische und soziale Kriterien zu binden, ist man immer noch weit entfernt. Brüssel hat erkannt, dass die GAP nur dann eine Zukunft hat,





wenn sie sich den neuen gesellschaftlichen Herausforderungen stellt, was andere Rahmenbedingungen und Geldflüsse erfordert. Eine Aussage der letzten EU-Agrarkommissarin Fischer Boel machte dies deutlich. Sie nannte die 2. Säule der GAP die „Lebensversicherung der Landwirtschaft“. Doch immer wieder verhinderte der Ministerrat die gewollte Stärkung der 2. Säule und eine Qualifizierung der Direktzahlungen.

Die Auseinandersetzung geht nun in die nächste Runde: Die Reform der „GAP nach 2013“ steht an. Man braucht kein großer Prophet zu sein, um die Abläufe vorauszusagen: Brüssel wird eine „grünere“ GAP und eine sozial gerechtere Verteilung der Agrargelder vorschlagen, die Mitgliedstaaten werden versuchen, möglichst viel Abstriche davon zu machen. Eines wird aber anders sein, nämlich die Art und Weise, wie die Entscheidung getroffen wird. Nicht mehr allein der Ministerrat, sondern Rat *und* Europaparlament werden bei der kommenden Reform zu entscheiden haben, ob es tatsächlich eine „neue“ Agrarpolitik geben wird oder ob weiter alter Wein in neuen Schläuchen verkauft wird<sup>34</sup>.

## 10. Literatur

EuroNatur / AbL, Hrsg. (2001): Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der Europäischen Union. Gemeinsame Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Verbraucherschutz. Rheinbach / Hamm, Oktober 2001.

EuroNatur / AbL, Hrsg. (2003): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Spielraum nutzen für mehr Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz und mehr soziale Gerechtigkeit in der Landwirtschaft! Gemeinsame Bewertung der Beschlüsse zur Reform der GAP vom 26. 6. 2003. Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Verbraucherschutz. Rheinbach / Hamm, September 2003.

EuroNatur / AbL, Hrsg. (2005): Die Finanzielle Vorausschau der EU 2007 – 2013. Stand und Einschätzung der laufenden Debatte. Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und

---

<sup>34</sup> Der am 1. 12. 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon hat die Entscheidungsfindung über agrarpolitische Fragen mit ins Europaparlament verlagert.



# euRONATUR<sup>S</sup>PEZIAL

Naturschutz, Tierschutz und Landwirtschaft. Rheinbach / Hamm, Januar 2005.

EuroNatur / AbL, Hrsg. (2007): Die Bauern könnten mehr. Europa und die Agrargelder. Hamm / Rheinbach, Dezember 2007.

EuroNatur / AbL, Hrsg. (2008): Notwendige Therapie nicht verschieben! Diagnose der EU-Agrarpolitik unbestritten. Gemeinsame Stellungnahme der Verbände (Plattform) zum Health Check 2008 der EU-Agrarpolitik. Rheinbach / Hamm, Oktober 2008.

EuroNatur / AbL, Hrsg. (2009): Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik. Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz. Rheinbach / Hamm, April 2010.

Europäische Kommission (1991): Grundsatzpapier. Die Künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. KOM (91) 100, vom 1. 2. 1991. In: Vertretung der Kommission der EG in der BRD: EG-Nachrichten Nr. 2, 18. 2. 1991, Bonn.

Europäische Kommission (1991), Kommission der EG: Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Folgedokument zum Grundsatzpapier (KOM (91) 100 vom 1. 2. 1991), Vorschläge der Kommission. KOM (91) 258 final, Brüssel, 22. 7. 1991.

Europäische Kommission (1997): „Agenda 2000 – eine stärkere und erweiterte Union“, KOM (97) 2000 endg. und Bulletin Beilage 5/97.

Europäische Kommission (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. KOM (2002) 394, 10. 7. 2002.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“, KOM (2007) 277, Brüssel, den 20. November 2007.

Europäische Kommission (2008): Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe. KOM (2008) 306 endgültig. Brüssel, 20. 5. 2008.

Europäische Rechnungshof (2009): Sonderbericht 15/2009: Haben die Marktsteuerungsinstrumente für den Markt für Milch und Milcherzeugnisse ihre wichtigsten Ziele erreicht? Luxemburg, 15. 10. 2009.



# euRONATUR SPEZIAL

- Europäische Union (1999): Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Amtsblatt der EU L 160/133 ff, 26. 6. 1999.
- Europäische Union (2003): Verordnung (EG) 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (...).
- Europäische Union (2007): Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007. Amtsblatt der EU, C 306, 50. Jg., 17. 12. 2007.
- Fink-Keßler, Andrea, Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Lutz Ribbe, Ulrich Jasper (2001): Von einer Agenda (2000) zur nächsten (2007). Über Landwirtschaft, Umwelt, verpasste Chancen und neue Gelegenheiten. In: Der Kritische Agrarbericht 2001. S. 28 – 36. Rheda-Wiedenbrück.
- Jasper, Ulrich (2000): Agenda 2000 – es kam anders als erhofft. In: Der Kritische Agrarbericht 2000. S. 37 – 41. Rheda-Wiedenbrück.
- Jasper, Ulrich (2002): Umorientierung in der deutschen Förderpolitik. Veränderungen in der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ und bei den Flächen- und Tierprämien (Modulation). In: Der Kritische Agrarbericht 2002. S. 29 – 37. Hamm.
- Jasper, Ulrich (2004): Die EU-Agrarreform ist beschlossen. Entkopplung ist eine grundlegende Zäsur – Mitgliedstaaten haben einmaligen Spielraum für Ausgestaltung. In: Der Kritische Agrarbericht 2004. S. 41 – 49. Hamm.
- Jasper, Ulrich (2005): Eine Reform, die Arbeit lässt. Zur Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. In: Der Kritische Agrarbericht 2005. S. 34 – 41. Hamm.
- Jasper, Ulrich (2008): „Gesundheitscheck“ zeigt dringenden Behandlungsbedarf bei der EU-Agrarpolitik. EU legt erstes Papier zur Überprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik vor. In: Der Kritische Agrarbericht 2008. S. 31 – 35. Hamm.
- Jasper, Ulrich (2009): EU-Agrarpolitik fiebrig, Behandlung verweigert. Beim Health Check setzen sich die bisherigen Profiteure durch – zulasten von Milchbauern, Arbeit und Umwelt. In: Der Kritische Agrarbericht 2009. S. 64 – 68. Hamm.



# eurONATUR SPEZIAL

Niendieker, Volker (1998): Die Ratsverordnung (EWG) Nr. 2078/92 als Instrument der europäischen und nationalen Agrarumwelt- und Agrarstrukturpolitik. Berichte über Landwirtschaft 76 (1998), 520 – 539. Münster-Hiltrup.

Rat der Europäischen Union: 15915/05, 19. 12. 2005

Ribbe, Lutz (2009): Gutes Klima für Veränderungen in der Agrarpolitik. Klimaschutz als Auslöser einer neuen agrarpolitischen Auseinandersetzung. In: Der Kritische Agrarbericht 2009. S. 45 – 51. Hamm.

Statistisches Bundesamt (2009): Produzierendes Gewerbe. Düngemittelversorgung. Wirtschaftsjahr 2008/09. Fachserie 4. Reihe 8.2.

EuroNatur Stiftung  
Konstanzer Str. 22  
D-78315 Radolfzell

Fon +49 (0) 92 72 10  
Fax +49 (0) 92 72 22

info@euronatur.org  
www.euronatur.org

Autoren: Lutz Ribbe (EuroNatur)  
Ulrich Jasper (Arbeitsgemeinschaft  
Bäuerliche Landwirtschaft)

Januar 2011

