

Vom „Pool Vert“ zu Europa

Die Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Aude Carasco mit Michel Jacquot*



Sie ist die Frucht eines „Ehevertrages“ zwischen Frankreich und Deutschland: Die Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) präsentiert sich als Ergebnis von Krisen, kurzfristigen Momenten des Einvernehmens und zwischenstaatlichen Kräfteverhältnissen. Man munkelt sogar, General de Gaulle habe sie verteidigt, um England vom Beitritt zur Gemeinschaft abzuhalten ...

Die Idee eines Agrar-Europa drängt sich schon lange vor den am 25. März 1957 unterzeichneten Römischen Verträgen auf. Die Europäer haben die Versorgungsnot miterlebt und mussten bis ins Jahr 1950 nach dem Rhythmus zugeteilter Lebensmittelmarken leben. Die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln gilt demnach als Priorität, zumal die mächtigen und ausgesprochen effizienten amerikanischen Betriebe auf der anderen Seite des Atlantiks beginnen, den Alten Kontinent mit ihren Erzeugnissen zu überschwemmen. Frankreich, Deutschland und die Niederlande kämpfen also für die Entstehung eines „Pool Vert“ neben dem „Pool Noir“, welcher der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zugrunde liegen sollte. Zu dieser Zeit denken noch viele, so etwa der Franzose Jean Monnet, dass Europa auf den unterschiedlichen Sektoren aufbauen müsse und nicht auf der Einrichtung eines gemeinsamen Marktes.

Zwei Konferenzen des „Pool Vert“ finden 1953 und 1954 in Paris statt. Die Niederlande und Frankreich wollen als Exportländer vortreten. Doch bereits jetzt tritt England als Spielverderber auf. Die Briten, die eine supranationale Einheit kategorisch ablehnen, verteidigen die Idee einer weltweit agierenden Agrarpolitik, die ihren Interessen angesichts mancher Partnerschaften im Rahmen des Commonwealth viel eher entgegen-

kommt. Dennoch wird 1955 ein Ministerausschuss für Landwirtschaft und Ernährung gegründet.

Die Artikel, die in den Römischen Verträgen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gewidmet sind, nehmen fast wörtlich die Schlussergebnisse des „Pool Vert“ wieder auf. Die sechs Gründungsstaaten (Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Belgien, Luxemburg) haben untereinander den vollständigen Agrarfreihandel zu organisieren, indem sie identische Preise zugrunde legen und bei Bedarf auf eine Gemeinschaftsfinanzierung zurückgreifen können. Artikel 39 legt sich verbindlich auf vier Zielsetzungen fest: die Produktivität steigern, der Agrarbevölkerung ein ausreichendes Einkommen sichern, die Märkte stabilisieren und den Verbrauchern zu angemessenen Preisen die Ernährungssicherheit garantieren. Damals lebt mehr als ein Fünftel der erwerbstätigen Bevölkerung von der Landwirtschaft, die 10 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der sechs Gründungsstaaten ausmacht.

Eine schwierige Umsetzung

Die Modalitäten der Umsetzung werden im Folgejahr, 1958, auf der Konferenz von Stresa beschlossen. Sicco Mansholt, der erste EU-Kom-

* Aude Carasco ist Fachjournalistin für internationale Wirtschaft für die französische Zeitung *La Croix*; Michel Jacquot ist Rechtsanwalt, Mitglied der Académie d'Agriculture de France und ehemaliger Direktor des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL). Übersetzung: Nicola Denis.

missar für Landwirtschaft ist mit der Organisation der Debatten beauftragt. Mansholt, Sohn niederländischer Landwirte, sind die zwei aufeinanderfolgenden Konkurse seines Vaters, die ihm zufolge auf das Fehlen von Regulierungsmechanismen zurückgehen, noch lebhaft in Erinnerung. Er verhilft der Idee zum Durchbruch, dass neben staatlichen Vertretern die Berufsvereinigungen an den Verhandlungen beteiligt werden sollten. In Stresa werden insbesondere die Grundsätze von der Markteinheit, der Gemeinschaftspräferenz und der finanziellen Solidarität (siehe Kasten) ausgearbeitet, sowie die Einrichtung einer Gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte (GMO) für bestimmte Sektoren.

Zur selben Zeit verteidigt der in Frankreich wieder an die Macht gelangte General de Gaulle, Verfechter eines „Europe des Nations“, mit Zähnen und Klauen die zukünftige GAP. Er sieht darin für das große Agrarland Frankreich, das der wichtigste Nutznießer dieser Politik wäre, einen lohnenden wirtschaftlichen Hebel. Wie aus damaligen Kabinettskreisen verlautet, bietet sich hier auch ein ausgezeichnetes Mittel an, um sich das „GAP-feindliche“ England, das an der Tür zu Europa klopft, vom Leib zu halten. Im selben Atemzug wird der etwas blasse damalige Landwirtschaftsminister durch den feschen Edgar Pisani ersetzt, der eine Schlüsselfigur bei den Verhandlungen des ersten, 1961 ausgetragenen „Agrar-Marathons“ werden sollte.

Die inhaltlichen Verhandlungen über die GAP münden in den so genannten „Ehevertrag“ zwischen dem deutschen Kanzler Konrad Adenauer und General de Gaulle, denen beiden daran gelegen war, ihre politische Versöhnung durch eine wirtschaftliche Partnerschaft zu untermauern. Frankreich muss als Mitgift seine Industrie einbringen, Deutschland seine Landwirtschaft. Mit anderen Worten: Das Hexagon stimmte der Abschaffung seiner Zollrechte und seiner Importbeschränkungen für deutsche Industrieerzeugnisse zu, während Berlin als Gegenleistung für eine über das Gemeinschaftsbudget finanzierte GAP stimmte, die der französischen Landwirtschaft zugute käme. Die ersten Abkommen werden am 14. Januar 1962 unterzeichnet. Hätte sich die Debatte nicht erhitzt, wären sie zwei Wochen früher zu-

Die drei Grundsätze der GAP

Die drei Grundsätze der GAP, die auf der Stresa-Konferenz im Juli 1958 festgelegt wurden und denen der Europäische Gerichtshof (EuGH) nie einen juristischen Status zuerkannt hat:

- **Die Markteinheit** setzt sich zum Ziel, den vollständigen Freihandel zwischen den europäischen Ländern mithilfe folgender Maßnahmen zu garantieren: Abschaffung der Zollrechte, einheitliche Zolltarife an den Außengrenzen sowie Angleichung der administrativen, sanitären, tariflichen und wettbewerbsrelevanten Reglementierungen.
- **Die Gemeinschaftspräferenz** gewährt der innereuropäischen Agrarproduktion das Vorrrecht. Da die Gemeinschaftspreise in der Regel über den Weltpreisen lagen, zielt dieser Grundsatz darauf ab, den Binnenmarkt vor Importen zu Dumping-Preisen und vor den Schwankungen des Weltmarktes durch ein Abgabesystem an den Grenzen zu schützen. Ein Punkt, den die wirtschaftlich aufstrebenden Länder heute der GAP zum Vorwurf machen.
- **Die finanzielle Solidarität** läuft über einen Gemeinschaftsfonds, der 1962 mit der Einrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) ein konkretes Gesicht erhält. Der Fonds finanziert die für die GAP nötigen Ausgaben unabhängig von dem infrage stehenden Produkt oder Mitgliedstaat.

stande gekommen. Ungeachtet dessen werden die Uhren am 31. Dezember 1961 angehalten, damit die GAP, wie es auf dem Papier steht, ab dem 1. Januar 1962 zum Einsatz kommen kann.

Zwei Jahre später beginnen die Verhandlungen über die Preise, die bis 1967 dauern sollten. Man hat sich die Organisation der Märkte sowie einen europäischen Einheitspreis zum Ziel gesetzt. Die Franzosen kämpfen für niedrige Preise, die laut „Ehevertrag“ eine großzügige Versorgung des deut-

schen Marktes ermöglichen sollen. Bonn allerdings fordert von Anfang an hohe Preise. Die Franzosen haben also den Eindruck, dass die Deutschen wieder an sich nehmen, was sie hergegeben haben, denn sie fordern Preise, die den deutschen Preisen entsprechen: Ein wirklicher Streit entbrennt zwischen Frankreich und Deutschland. Doch die jeweiligen Regierungen sind zunehmend geschwächt – und namentlich die französischen Berufsvereinigungen befürworten hohe Preise, die ihnen ein besseres Einkommen sichern ...

Die „Politik des leeren Stuhls“

Am 30. Juni 1965 gelingt es dem in Brüssel versammelten Ministerrat nicht, sich über die Finanzierungsfrage der GAP für den Zeitraum 1965–1970 zu einigen. Das Prinzip, diese Art von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen, wird insbesondere von General de Gaulle angefochten. Indem er seine Ablehnung gegen ein supranationales Europa gleich welcher Art bekräftigt, beschließt er, eine „Politik des leeren Stuhls“ zu verfolgen und fast sieben Monate lang nicht bei den diversen Sitzungen des Europarats zu erscheinen. Eine Einigung scheint unmöglich. Seit dem politischen Ruhestand Kanzler Adenauers ist die deutsch-französische Solidarität nicht mehr so wirkungsvoll. Die Debatte über die „Eigenreserven“ der Gemeinschaft versandet bis zum Kompromiss des „Agrar-Marathons“ im Dezember 1969, der hauptsächlich mit der Wahl Pompidous zum Staatspräsidenten bewerkstelligt werden konnte. Paris unterschreibt also diesen Finanzierungsplan über fünf Jahre, handelt allerdings aus, dass die Gemeinschaftspräferenz sich nicht auf alle Agrarprodukte bezieht, da sie ansonsten bestimmte Staaten gegenüber anderen bevorzuge. Auf den Antrag der deutschen Regierung hin, die auf ihrem eigenen Boden diese Produktionsart fördern möchte, sollte beispielsweise der Getreidesektor im Zentrum des Interesses stehen.

Erste Überproduktionen

Das besiegelte Abkommen über die hohen Preise sollte die Landwirte maßgeblich zur Produktionssteigerung anregen und auf diese Weise das Entstehen von Überproduktionen beschleunigen. Umso mehr noch, als die immer zahlreicher gewordenen gemeinsamen Organisationen der Agrarmärkte die Erzeuger, ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Nachfrage, zur Produktion animieren, indem jedes Erzeugnis vom internationalen Zusammenhang isoliert betrachtet wird. Infolgedessen müssen in den 1970er Jahren Exporterstattungen eingeführt werden, um den Einkommensverlust der Erzeuger auszugleichen, die in den Drittstaaten zu einem Weltpreis verkaufen, der weitaus niedriger liegt als der europäische.

Insbesondere für die Sektoren Milch und Rindfleisch haben gegen Ende der 1960er Jahre die Überproduktionen zugenommen. Sicco Mansholt prangert zunehmend die Arbeitsweise der Agrarpolitik an. Die unbegrenzte Produktionsstützung kann ihm zufolge nur mit dem Risiko einer Sättigung der Märkte weiter verfolgt werden. Er schlägt vor, die Marktorganisationen durch eine sozio-strukturelle Politik zu ergänzen. Sein Vorschlag sollte jedoch erst 1972 angenommen werden. Die unter dem Druck von Staaten wie Frankreich stark abgeschwächte Variante sieht ein Programm für die Modernisierung der Betriebe vor, für die Einstellung der landwirtschaftlichen Tätigkeit sowie für die Ausbildung der Landwirte. Die Landflucht und die massive Inanspruchnahme des Vorruhestands sollten dabei helfen.

Trotz der Krisen und Überproduktionen ist Europa eine wichtige Agrarmacht geworden – zum Leidwesen der Vereinigten Staaten, die permanent die von öffentlichen Fonds unterstützte GAP kritisieren. 1973 bricht eine erste weltweite Krise aus. Wegen katastrophaler Klimabedingungen erwirken die Vereinigten Staaten ein Embargo auf die amerikanischen Soja-Exporte. Die Europäer entdecken damit ihre große Abhängigkeit von Drittstaaten, um ihre Bedürfnisse an tierischen Proteinen decken zu können. 1978 wird für ein Protein-Programm gestimmt, das eine Beihilfe für den Anbau von Öl- und Proteinpflanzen enthält sowie die Entwicklung neuer Arten für die

Tiernahrung. Die Vereinigten Staaten sollten den Europäern dieses Programm nie verzeihen.

Die Zeit der Reformen

Die Ansammlung von Lagerbeständen zieht als finanzielle Folge die Explosion der von den Staaten übernommenen Budgetpreise nach sich. Zwischen 1981 und 1986 sind die im Haushalt der EWG für die Landwirtschaft vorgesehenen Ausgaben von zwei Drittel auf drei Viertel der Gesamtsumme gestiegen. Allein die Sektoren Milchprodukte und Getreide verschlingen mehr als die Hälfte der Direktbeihilfen, obwohl sie nur ein Drittel der Agrarbevölkerung stellen. Großbritannien, das sich 1972 schließlich dem gemeinsamen Markt angeschlossen hat, steht mit seiner vernünftigen Kritik an den horrenden Kosten der GAP nicht mehr alleine da.

Die GAP wird zur Zielscheibe sämtlicher Europakritiker. Die Drittstaaten kritisieren ihre Funktionsmechanismen, die von den Regeln des internationalen Handels abweichen, so wie sie in den Abkommen des GATT (bis 1994 Vorläufer der WTO), Verfechter des vollständigen Freihandels für landwirtschaftliche Erzeugnisse, festgelegt wurden. 1986 wird auf Betreiben der Vereinigten Staaten hin eine multilaterale Konferenz (die Uruguay-Runde) mit Blick auf die Liberalisierung des Handels für Agrarerzeugnisse und Dienstleistungen einberufen.

1984 werden Produktionskontingente, insbesondere für den Milchsektor, verpflichtend festgelegt. Die Erzeugnisse, die über die Quoten hinausgehen, bleiben nicht nur vom Mechanismus der Preisstützung ausgeschlossen, sondern werden darüber hinaus mit einer „Mitverantwortungssteuer“ bestraft. Die Maßnahmen zur Verringerung der Lagerbestände sollten so effizient sein, dass 1989 Silos und Kühlräume so gut wie leer

sind. Die Produktion hat sich zwischenzeitlich besser auf die weltweite Nachfrage eingestellt, Europa allerdings ist seine Lagerbestände losgeworden, indem es sie auf den internationalen Märkten verschleudert hat.

Noch in den 1990er Jahren drängt sich eine notwendige Reform auf. Der damalige Präsident der Europäischen Kommission, der Franzose Jacques Delors, richtet erste Arbeitsgruppen ein. 1992 ändert die Europäische Kommission die auf die Agrarpreise angewendeten Regeln. In Zukunft müssen sich die Gemeinschaftspreise nach und nach an den Weltpreisen orientieren, außerdem wird den Landwirten ein Erwerbsausgleich ausbezahlt. Vier Jahre später nimmt die BSE-Krise ihren Anfang und mit ihr der Prozess gegen die produktivistische Landwirtschaft. Das inzwischen 15 Länder umfassende Europa muss mithin zwangsläufig die Kritik und die Erwartungen einer Gesellschaft berücksichtigen, die nicht einsieht, dass die so kostspielig gewordene GAP ihr keine über alle Zweifel erhabene Ernährungssicherheit garantiert.

Im Jahr 1999 schlägt die Kommission Maßnahmen hinsichtlich des Umweltschutzes und der Produktqualität nach dem französischen Modell vor, richtet einen Landwirtschaftsfonds ein (mit einem Teil des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, EAGFL) und sieht eine Überprüfung der Ergebnisse in den Jahren 2002–2003 vor. Zu diesem Zeitpunkt liegt eine neue GAP in der Schublade. Diese orientiert sich an der amerikanischen Initiative, die anlässlich der 1994 in Marrakesch abgehaltenen WTO-Tagung beschlossen wurde. Die Vereinigten Staaten hatten dort das Prinzip entkoppelter Beihilfen verteidigt (das ein Einkommen ohne Produktionsverpflichtung garantiert). Europa macht sich dieses Prinzip zu eigen, obwohl die Amerikaner es wegen seiner schädlichen Auswirkungen aufgegeben haben ...