

Unterschiedliche Rhythmen

Eine realitätsferne Reform im Brennpunkt der Kritik

Aude Carasco*

» Die Reform von 2003, die aus einem Haushaltskompromiss zwischen Frankreich und Deutschland hervorgegangen ist, führt ein neues System der Direktbeihilfen ein, das in keinem Zusammenhang mit der Produktion steht – haargenau dasselbe System, das die Amerikaner wegen seiner schädlichen Auswirkungen erst kurz vorher aufgegeben haben.

Die seit 1992 ins Rollen gebrachten Reformen der GAP haben sich seitdem ständig am Widerstand Frankreichs, dem hauptsächlichen Nutznießer der Beihilfen, gestoßen. Auch die letzte Reform macht dabei keine Ausnahme. Ende 2002 stimmte der französische Präsident Jacques Chirac endlich dem Prinzip der Entkopplung zwischen Direktbeihilfen und Produktion zu (die Landwirte können diese Beihilfen beziehen, selbst wenn sie nichts erzeugen), sowie der Einhaltung bestimmter Reglementierungen in Bezug auf öffentliche Gesundheit und Umweltschutz. Im Gegenzug erreichte Frankreich, dass der Agrarhaushalt bis 2013 nicht gekürzt wird.

Wieder einmal wurde im Vorfeld ein Abkommen zwischen Deutschland und Frankreich besiegelt. Dieser Haushaltskompromiss setzte einem Streitpunkt ein Ende, der die beiden Länder seit der deutschen Wiedervereinigung gespalten hatte. Berlin, das mit Budget-Schwierigkeiten konfrontiert war, wollte seinen Beitrag zum Gemeinschaftsbudget kürzen, was in erster Linie durch eine Senkung der Agrarausgaben zu erreichen war (die seinerzeit noch die Hälfte des Budgets ausmachten). Der zwischen Jacques Chirac und Bundeskanzler Gerhard Schröder ausgehandelte Kompromiss sieht vor, dass die Agrarausgaben der 15 Mitgliedstaaten stabil bleiben. Sie steigen von 45,3 Milliarden Euro 2006 auf 48,5 im Jahr 2013, entsprechen damit also einem Anstieg von

Amerikanische Kehrtwendung

Die Amerikaner machen sich mit dem *Pair Act (Farm Bill)* aus dem Jahr 1996 das Prinzip der Entkopplung (der Beihilfen von der Produktion) zu eigen. Doch der *Farm Security and Rural Investment Act* kritisiert 2002 ausgiebig dieses System (nachdem es inzwischen auch von der World Trade Organisation angenommen wurde). Die gekoppelten Beihilfen machen nunmehr 28 % der Beihilfen aus. Die neu überdachten Zahlungen beruhen künftig auf dem Anspruch der Marktpreise: Liegen die Preise unter der Zielsetzung, wird in Form einer Ausgleichszahlung eine Notfall-Beihilfe gewährt.

Warum diese Kehrtwendung? Das amerikanische Landwirtschaftsministerium hat eingesehen, dass die entkoppelten Beihilfen den Landpreis stark in die Höhe getrieben haben (da die Höhe der Beihilfen auf die Agrarflächen bezogen war). Dieser Versuch zielte darauf, den Betrag der gewährten Beihilfen so hoch wie möglich zu halten. Die Vereinigten Staaten haben auch andere schädliche Auswirkungen festgestellt: Das System zahlte den Landwirten ein Einkommen auch dann, wenn der Markt es gekonnt hätte. Andererseits gewährte es im Falle von Verlusten keine Ausgleichszahlung.

* Aude Carasco ist Fachjournalistin für die französische Zeitung *La Croix*. Übersetzung: Nicola Denis.

1 % bei Berücksichtigung der Inflation. Der Ball sollte zwei Jahre später Deutschland zugespielt werden, als Frankreich an seiner Seite gegen den Vorschlag aus Brüssel angeht, den Beitrag zum europäischen Haushalt auf über 1 % des BIP zu erhöhen.

Die neue Logik der Entkopplung

Diese x-te GAP-Reform, radikaler als ihre Vorgängerinnen, zielt vor allem darauf ab, die Verhandlungen der WTO zu erleichtern, die sich seit Jahren an der Agrarfrage aufreiben. Es geht auch darum, die GAP auf den am 1. Mai 2004 erfolgenden Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten vorzubereiten. Die nur unzureichend modernisierten Landwirte aus Polen oder Tschechien zwingen die Europäische Union in der Tat zu einer Anpassung ihrer Regeln, wenn sie weiterhin ihre Agrarausgaben im Griff behalten will. Auch wenn sich die neuen Staaten mit Geduld wappnen mussten, um ausgiebig vom System zu profitieren: Ihre Agrarausgaben werden langsam aber stetig von 1,6 Milliarden Euro 2006 auf 5,1 im Jahr 2013 steigen.

Jedem Staat war es überlassen, die Reform nach seinem Rhythmus zwischen 2004 und 2006 in die Wege zu leiten. Verschiedene Modalitäten für die (teilweise oder vollständige) Entkopplung orientieren sich zum Teil auch an der betreffenden Produktionsart. In Zukunft sind die Direktbeihilfen von der Produktion entkoppelt. Ob sie sich als Erzeuger betätigen oder nicht – die europäischen Landwirte erhalten jährlich einen Scheck über den Betrag ihrer Zahlungsansprüche für Betriebsprämien, der im Verhältnis zur jeweiligen Agrarfläche steht und dem Durchschnittsbetrag der 2000 bis 2002 bezogenen Beihilfen entspricht. Indem sie die Landwirte von der Erzeugung abhalten wollten, um jegliche Form von Überschüssen zu vermeiden, haben die EU-Kommission und die europäischen Staatspräsidenten einem ganzen Berufsstand nichts anderes als seine Rente ausbezahlt. Diese Beihilfen sollen an bestimmte Auflagen geknüpft sein (Prinzip der *Cross-Compliance*). Hier sei betont, dass es sich lediglich darum handelt, bestimmte Reglementierungen (Natur- und Gewässerschutz, Herkunftsnachweise, Tierschutz

etc.) umzusetzen, die bereits existierten, aber von Land zu Land in sehr unterschiedlichem Maße berücksichtigt wurden. Außerdem obliegt ihre Kontrolle den nationalen Behörden und hängt insofern auch von der jeweiligen Motivation ab.

Die dritte Haupttaxe der Reform: Die Umleitung der Beihilfen in den so genannten „zweiten Pfeiler“ der GAP, der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Eine Abgabe auf die neuen Zahlungsansprüche für Betriebsprämien (5 % im Jahr 2007) ist für diejenigen Landwirte vorgesehen, die mehr als 5 000 Euro erhalten. Doch wenig später sollte man sich darauf einigen, aus diesem Fonds zu schöpfen, um die Zusatzreformen für Milch, Zucker oder Reis zu finanzieren. Nur 1,5 Milliarden von den anfänglich für 2013 vorgesehenen 3,5 Milliarden dürften also letztendlich in den „zweiten Pfeiler“ fließen (Umstellung auf ökologischen Landbau, Beihilfen für benachteiligte Gebiete, für den Wald, für die Verbesserung der Bodenqualität etc.).

Der Anteil der GAP am Gesamthaushalt der EU, der in den frühen 1970er Jahren noch bei 87 % lag, ist 2007 auf 42,7 % gesunken und dürfte im Jahr 2013 bei 32 % liegen. Mit 47 Milliarden Euro im Jahr 2008, stellt die GAP den größten Anteil am EU-Haushalt und kommt insbesondere Frankreich, gefolgt von Spanien, Deutschland, Italien und Großbritannien zugute. Die Kosten bleiben ein Stein des Anstoßes. Manche Mitgliedstaaten wie Großbritannien machen den Vorschlag, einen Teil der für die Landwirtschaft bestimmten Summen für wachstumsrelevanteren Sektoren aufzuwenden wie zum Beispiel für die Forschung oder Finanzierung des satellitengesteuerten Navigationssystems Galileo. Diese Länder sind bereit, mit dem Grundsatz der finanziellen Solidarität zu brechen und kämpfen für eine teilweise „Renationalisierung“ der GAP.

Der Preisanstieg auf dem Weltmarkt ist Wasser auf die Mühlen der überzeugtesten Liberalen. Selbst wenn die aktuelle Konjunktur zum Teil mit den Klimakatastrophen in Zusammenhang steht (wie die Trockenheit in Australien), die weltweit steigende Nachfrage nach Agrarerzeugnissen, der rasante Aufstieg der (landwirtschaftliche Nutzflächen geradezu verschlingenden) Agrartreibstoffe oder das veränderte Ernährungsverhalten (in Asi-

en werden mehr Milchprodukte und Fleisch konsumiert) bewirken, dass die Weltpreise für bestimmte Agrarerzeugnisse langfristig hoch bleiben dürften. Wie lassen sich in einem solchen Kontext Subventionen vermitteln? Ist nicht der Zeitpunkt für die Abschaffung öffentlicher Beihilfen gekommen, wenn die Landwirte in Zukunft über den Verkauf ihrer Produkte auf dem Weltmarkt eine angemessene Bezahlung erwarten können? Doch bei übereilten Argumenten ist Vorsicht geboten: Die Aufgabe sämtlicher Intervenierungsmechanismen zugunsten einer vollständigen Liberalisierung der Agrarerzeugnisse würde unweigerlich wieder das produktivistische Wettrennen mitsamt seinen schädlichen Auswüchsen anstacheln.

Das Hauptanliegen der GAP bestand bisher darin, den Landwirten ein angemessenes Einkommen zu sichern und gleichzeitig die Überproduktion zu vermeiden. Das Angebot wurde von begleitenden Maßnahmen wie den Milchquoten oder den absichtlich brachliegenden Feldern unterstützt. Und Exporterstattungen sollten es ermöglichen, etwaige Überschüsse auf den Weltmärkten abzusetzen, indem den Landwirten die Differenz zwischen den europäischen und den weltweit praktizierten Preisen, die bis vor wenigen Monaten unaufhörlich gesunken sind, ausgezahlt wurde. Diese letzte Beihilfeform, die der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern schadet, steht mehr als je zuvor im Blickfeld der Anklage. Doch der veränderte Kontext legt nahe, die Gesamtheit der GAP-Spielregeln zu überdenken.

Der „Health Check“

Am 19. November hat die Europäische Kommission die ersten Fähnchen für eine neue Reform der GAP abgesteckt, die zwar noch nicht in ihren Einzelheiten enthüllt wurde, jedoch bereits hitzige Debatten mit Frankreich, dem ersten Nutznießer, aber auch mit Ländern wie Deutschland und Großbritannien verspricht. Einer der symbolträchtigsten Vorschläge bezieht sich auf eine Kürzung der kostenstärksten Subventionen für Großbetriebe, während 80 % der EU-Beihilfen augenblicklich nur 20 % der Landwirte zugute kommt. Die Landwirtschafts-Kommissarin Mariann Fi-

scher Boel schlägt vor, sie allmählich zu kürzen, *„wenn sie einen bestimmten Betrag übersteigen, zum Beispiel 100 000 Euro.“* Ihrer Meinung nach betreffe diese Maßnahme hauptsächlich vier Länder, wo Großbetriebe besonders konzentriert vorkommen: Großbritannien, Deutschland, die Tschechische Republik sowie Dänemark.

Die Empörung folgte auf dem Fuß. Der deutsche Landwirtschaftsminister Horst Seehofer hat vor „katastrophalen“ Konsequenzen im ehemaligen Ostdeutschland gewarnt, wo riesige Betriebe als Nachfolger der enteigneten Kolchosen des kommunistischen Regimes existieren. London ist genauso aufgebracht. Einem Diplomaten zufolge erhalten 6 100 Betriebe im Land mehr als 100 000 Euro, 420 davon über 300 000 Euro. Die Europäische Gemeinschaft zahlt vor allem in Großbritannien hohe Subventionen an einen kleinen Kreis adliger Grundbesitzer, angefangen bei Mitgliedern der Königsfamilie wie der Königin selbst und ihrem Sohn Prinz Charles.

In ihrem „Health Check“ macht die Kommission gleichfalls mehrere Vorschläge, die den Weg der 2003 unternommenen Reform einschlagen. Mariann Fischer Boel möchte so bei der Entkopplung noch weiter gehen, obwohl mehrere Länder, darunter Frankreich, wichtige Ausnahmeregelungen für die Züchtung oder den Getreidesektor aufrecht erhalten haben. Sie möchte ferner die „Intervenierungs-Mechanismen“, also den Aufkauf unverkaufter Ware – insbesondere von Getreide – zu Preisen, die von der EU gesichert werden, aufheben. Schließlich beabsichtigt sie, einen größeren Subventionsanteil in Projekte für die ländliche Entwicklung umzuleiten.

Bei den beiden einzigen Maßnahmen, die von den Mitgliedstaaten ohne Wimpernzucken abgesegnet werden dürften, handelt es sich um das allmähliche Ende der Milchquoten (bis ins Jahr 2015) und der Verpflichtung zu Brachland, damit der weltweit explodierenden Nachfrage nach Agrarprodukten und dem Aufschwung der dadurch provozierten Preise standgehalten werden kann. Auf der Grundlage dieses Berichts wird Brüssel im kommenden Mai den 27 Mitgliedern Gesetzesvorschläge vorlegen, die – bis zur nächsten Tabula rasa im Jahr 2013 – als Ergänzung zu den Reformen von 2003 konzipiert sind.