

Bruch mit der Vergangenheit

Für eine neue Gemeinsame Agrarpolitik

Michel Jacquot*

» Das Modell der GAP von 1962 hat sich überlebt. Auch die Reformen der Jahre 1992 und 2003 sind überholt. Alles muss dringend von Grund auf neu überdacht werden, damit eine GAP für das 21. Jahrhundert zustande kommen kann, die auf die Bedürfnisse der Gesellschaft eingeht und ihren notwendigen Beitrag zur Ernährung der im Jahr 2050 zu erwartenden 9 Milliarden Erdbewohner berücksichtigt.

Am 11. September 2007 verkündete Staatspräsident Nicolas Sarkozy in Rennes, er wolle die französische EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Trimester 2008 zu einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nutzen.

Dies ist ein erster „Bruch“ zu den früheren Regierungen, da Frankreich bisher stets eher zögerlich den Reformen der GAP von 1992, 1999 und 2003 gefolgt war. Als erste europäische Agrarmacht kann Frankreich in der Tat manchen seiner Partner, denen ausschließlich daran gelegen ist, der europäischen Agrarpolitik ihre Substanz zu entziehen, nicht vollkommen das Feld und ebenso wenig die gesamte Initiative der Kommission überlassen. Letztere hat soeben ihren so genannten „Health Check“ veröffentlicht, um dessen Ausarbeitung die Minister gebeten hatten. Die Analyse dieses Dokuments zeigt, dass die Kommission die seit 1992 eingeschlagene Richtung weiter verfolgt, ohne wirklich eine ernsthafte Bilanz der GAP von 2003 zu ziehen, geschweige denn die neue Lage der Welternährung oder die neuen, an die Landwirtschaft gestellten Herausforderungen zu berücksichtigen. 2008 soll nun endlich die Debatte über das Gemeinschaftsbudget beginnen, die über den zukünftigen finanziellen Rahmen der GAP ab 2013 entscheidet. Es hieß, die Rechnung ohne den Wirt zu machen, wollte man über das Budget der GAP entscheiden,

ohne den Stellenwert zu kennen, den die europäische Gesellschaft ihrer Landwirtschaft beimessen möchte beziehungsweise den, welchen Europa ihr weltweit zuzugestehen bereit ist.

Der zweite Bruch mit der Vergangenheit ist umso einschneidender, als der französische Präsident eine tiefgreifende Reform der aktuellen Mechanismen einer GAP befürwortet – sie sei „*realitätsfern, kleinlich und technokratisch*“ und beruhe auf „*zahlreichen Zwängen*“. Es empfiehlt sich demnach „*ein neuer Rahmen für unsere Landwirtschaft in Europa*“. Er kündigte an, die Landwirte müssten vom Verkauf der von ihnen hergestellten Erzeugnisse leben können und dürften nicht länger von Subventionen abhängen: „*Es darf keine subventionierten Landwirte mehr geben, die auf die Felllänge ihrer Tiere kontrolliert werden.*“ Außerdem müsse die GAP über ein „*ehrgeiziges Budget*“ verfügen, die europäische Landwirtschaft müsse in der Lage sein, auf den weltweiten Anstieg der Nachfrage zu antworten, „*nachhaltige Energien produzieren*“ und „*gegen den Klimawandel kämpfen*“. Nach der Ankündigung, er werde „*unverzüglich ein Instrument zum Krisenmanagement einrichten lassen*“, hat er unterstrichen, in der neuen GAP werde „*die Gemeinschaftspräferenz der unangefochtenen Pfeiler sein*“.

Die Kommission und Frankreich liegen also absolut nicht auf derselben Wellenlänge. Erstere

* 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.

zieht nach der aktuellen Umsetzung der 2003 unternommenen GAP-Reform Bilanz um eventuelle förderungsfähige Angleichungen anzubieten und – ohne genaueres preiszugeben – in Konturen die zukünftige GAP vorzubereiten, wie sie etwa 2015 aussehen könnte. An Frankreich wiederum scheint die zeitliche Verbindlichkeit des „Health Checks“ abzuprallen; es stützt sich bestenfalls auf diesen zeitlichen Rahmen, um jetzt schon die Gespräche über eine neue GAP, die bis zum Jahr 2013 allmählich umgesetzt werden müsste, in Gang zu bringen.

Vermutlich muss man wohl die Übersetzung dieser Überlegungen in reglementierende Vorschläge abwarten, die von der Kommission für kommenden Mai in Aussicht gestellt worden sind, sowie das Memorandum, das Frankreich an seine Partner richten wird, um sich zu den heute erst in Ansätzen vorhandenen Ideen äußern zu können. Dennoch sollen hier einige grundlegende Bemerkungen vorgebracht werden:

1. Die Gemeinsame Agrarpolitik wird nicht in Paris, sondern in Brüssel festgelegt. Sowohl der Ministerrat, der die 27 Mitgliedstaaten versammelt (von denen jeder eifersüchtig über sein Agrarmodell wacht und sein Revier mit Zähnen und Klauen verteidigt), als auch die Kommission (die alleine über das Initiativrecht verfügt) tagen in Brüssel.

Darüber hinaus wird das Europaparlament ab dem Jahr 2009 dank des Lissabonner Vertrags mitentscheiden. Diese Politik wird auch in Genf durch die WTO festgelegt. Die Europäischen Gemeinschaften haben nämlich auf diesem Feld ihre Entscheidungsfreiheit eingebüßt, seitdem infolge der 1994 geschlossenen Abkommen von Marrakesch überaus strenge Regeln auf die zu beantragenden Beihilfen angewendet werden müssen. Diese sollen garantieren, dass die Beihilfen im Handel keine Verzerrungen des Wettbewerbs nach sich ziehen, und beziehen sich gleichfalls auf die infrage stehenden Summen, die zum Einsatz kommenden Regulierungs- und Verwaltungsmittel, den Zugang und den Export. Der „Health Check“ der Kommission belegt dies deutlich: Insbesondere in Bezug auf die Beihilfen stellt sich Brüssel nämlich als durch die WTO stillschweigend akzeptierte Weltmeisterin der Entkopplung

dar. Doch wenn die GAP einer Umgestaltung unterliegt, muss auch das Abkommen der WTO in Bezug auf die Landwirtschaft von Grund auf neu überarbeitet werden.

2. Die öffentlichen Agrar-Beihilfen sind ein notwendiges Übel. Darüber sind sich die internationalen Organisationen wie der WWF oder die Weltbank – die WTO hat zu diesem Punkt ihre Meinung noch nicht um 180° geändert – gerade wieder einmal klar geworden.

Ohne öffentliche Beihilfen und Subventionen kann es in der Tat auf der Welt keine Landwirtschaft und keine Landwirte geben. Es ist ein Hirnspinnweb zu glauben, dass der Markt unter allen Umständen, selbst bei großen Anbauarten für eine gerechte Bezahlung der Erzeuger aufkommen kann: Dagegen sprechen die Leistungen, die von letzteren gefordert werden, sowie die Ansprüche, die an den Markt selbst gestellt werden. Gegen die Instabilität der Preise, die sich im Übrigen selbst innerhalb Europas aus klimatischen Gründen verstärken wird, müssen öffentliche Mittel zur Regulierung als wirkliche Sicherheitsnetze beibehalten beziehungsweise geschaffen werden, die sowohl den Erzeugern (gegen den Preisverfall), als auch den Verbrauchern (gegen einen exzessiven Anstieg der Kurse) zugute kommen. In diesem Bereich befindet sich die Kommission ohne Frage auf dem Holzweg. Dabei kritisiert sie unaufhörlich das im Jahr 1962 eingeführte System mit dem Argument, es habe den falschen Weg eingeschlagen. Das ist durchaus zutreffend, blendet aber aus, dass sie selbst den Missstand nie wirklich zu beheben versucht hat. Zu den erwähnten „Sicherheitsnetzen“ zählen noch nicht die direkten Beihilfen oder Subventionen für Landwirte. Dabei geht es um etwas ganz anderes.

3. Ein ständiges Beihilfesystem muss erhalten bleiben. Der Markt wird niemals die Erzeuger angemessen bezahlen, es sei denn man kehrt zur GAP der 1960er Jahre zurück. Aber: Das gegenwärtig gültige Beihilfesystem – das Recht auf eine entkoppelte Betriebsprämie – ist an Dummheit und Schädlichkeit kaum zu übertreffen. Die vom amerikanischen Modell (dem die Vereinigten Staaten bereits den Rücken gekehrt haben) abgekupferte

und von der WTO als „nicht wettbewerbsverzerrend“ absegnete Entkopplung ist schlichtweg absurd: Der Landwirt muss nicht automatisch erzeugen, um denselben Zuschuss zu bekommen, der ihm in der Vergangenheit zustand, als er als Erzeuger aktiv war! Außerdem füllen 80 % dieser einkommensbezogenen Subventionen die Taschen von (nur) 20 % der Landwirte, da manche Züchter und Landwirte (die Erzeuger von Schweinen, Geflügel, Obst und Gemüse) schlichtweg aus dem Grund, dass sie in der Vergangenheit nicht zu den Empfängern zählten, vom Gewinn dieses Mannas ausgeschlossen sind. Die Entkopplung der Beihilfen wurde im Übrigen eingerichtet, um zu verhindern, dass sie im Einklang mit den Vorgaben des WTO-Abkommens nach und nach vermindert werden. Doch die Kommission schlägt in ihrem „Health Check“ eben gerade deren Verminderung und „Anpassung“ vor, damit der Landwirtschaftsfonds ELER (siehe Kasten) gefüllt werden kann.

Der Entkopplungs-Skandal besteht schließlich darin, dass die Erzeuger von Getreide sowie von Öl- und Proteinpflanzen, die eine Verdoppelung ihrer Preise in den Jahren 2006 und 2007 mit ansehen mussten, am 1. Dezember 2007 von der Zahlungsagentur denselben Beihilfebetrag wie im vergangenen Jahr erhalten haben! Sämtliche Beihilfen sind zu einer einmaligen entkoppelten Beihilfe geschmolzen, und deren Betrag verändert sich nicht mit dem Marktpreis der Erzeugnisse.

Und welchen Vorschlag macht die Kommission in ihrem „Health Check“? Dasselbe System der entkoppelten Beihilfen soll nicht nur beibehalten, sondern ausgebaut werden, während die teilweise Entkopplung, durch die eine Verbindung mit der Erzeugung gewahrt werden kann, eine unbedingt zu rechtfertigende Ausnahme bleiben soll.

Im Klartext heißt das: Der Gemeinschaftshaushalt hat nicht die Aufgabe, selbst wenn es sich um Landwirte handelt, einer bestimmten Kategorie von Bürgern – ohne die Gegenleistung von Erzeugnissen – das Einkommen zu sichern, nur weil es früher eine Gemeinsame Agrarpolitik gab. In diesem Fall könnte jeder Schuhmacher, Tischler oder andere Erwerbstätige seinen Anspruch auf einen entsprechenden Beitrag aus dem Gemeinschaftsbudget erheben.

Die neuen Instrumente zur Finanzierung

Am 1. Januar wurde der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ersetzt:

↪ Der EAGFL stellt das einzige Finanzierungsmittel der GAP dar und kommt bei der Beihilfe für die Agrarmärkte zum Einsatz (Exportunterstützungen, eingreifende Maßnahmen zur Marktregulierung, Direktbeihilfen, Produktionsstützung, etc.)

↪ Der ELER finanziert die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Die Beihilfen des EGFL (siehe Kasten) lassen sich nur dann vertreten, wenn sie mit der Tatsache der Erzeugung in Verbindung stehen (und nicht mit der erzeugten Menge); in diesem Fall würden sie nur unter ganz bestimmten Umständen bewilligt, etwa wenn der Marktpreis den Erzeuger nicht ausreichend entlohnt oder wenn der Erzeuger bestimmte Auflagen erfüllt (zum Beispiel einen besonderen Umweltschutz, der ihn möglicherweise daran hindert, einen angemessenen Lohn aus dem Markt zu schöpfen). Die Beihilfen des EGFL werden auch dann gewährt, wenn der Landwirt dazu aufgefordert ist, unter genau festgelegten Bedingungen für bestimmte Leistungen oder Funktionen (wie zum Beispiel Landschaftspflege) zu garantieren.

4. Die neuen Verfügungen der GAP und die dafür bestimmten Fonds müssen ausschließlich der Befriedigung der Ernährungsbedürfnisse in Europa und auf der ganzen Welt gewidmet sein. Sicherlich muss sich die europäische Landwirtschaft engagieren, um auf die Herausforderungen der Gesellschaft zu antworten: auf den Kampf gegen die Erderwärmung, den Umweltschutz (der sich vom Schutz der Erzeugung unterscheidet), das Problem der Verschwendung in all ihren Erscheinungen oder

aber die Erschließung neuer Energien (Diester-Biotreibstoff, Bioethanol oder Biomasse ...), die anstelle der sich verbrauchenden fossilen Energien treten.

Selbst wenn diese Aufgaben den Landwirten abverlangt werden, und selbst wenn sie dazu beitragen können, eventuelle Produktionsüberschüsse aufzufangen, fallen sie nicht in den Bereich der Agrar- und Ernährungspolitik der EU für den Zeitraum nach 2013. Sie gehören zum Kompetenzbereich einer anderen nationalen beziehungsweise gemeinschaftlichen Politik, die Europa in die Wege leiten muss. Jede Form von Überschneidung ist auf diesem Sektor zu vermeiden.

Auch ist die Landwirtschaft nicht der einzige Handlungsträger für die Politik der Raumordnung, geschweige denn Eigentümerin oder einzige Verantwortliche für die Entwicklung im ländlichen Raum. Das läuft mit anderen Worten darauf hinaus, dass es nicht dem EGFL zukommt, den ELER zu füllen, und schon gar nicht letzteren mit Aufgaben zu betrauen, die in den Aufgabenbereich der Marktverwaltung fallen.

5. Sobald die internen Mechanismen der GAP offiziell angehalten worden sind, sollte sich die Europäische Union gleichwohl der Aufgabe widmen, die internationale Agrarpolitik festzulegen, die sie in den Bereichen Import und Export zu verfolgen beabsichtigt. Dabei muss sie die verpflichtenden Abkommen berücksichtigen, die sie im bilateralen Bereich mit insgesamt etwa 100 Ländern sowie im multilateralen Bereich mit der WTO eingegangen ist – ohne dabei die Revision dieser Abkommen auszuschließen.

„Die Gemeinschaftspräferenz“, so der Staatspräsident, „muss der Pfeiler der neuen Gemeinsamen Agrarpolitik sein“. Dieser Satz hat in den europäischen Hauptstädten und insbesondere in Brüssel Unbehagen hervorgerufen, da er das Gespenst eines Handelskrieges mit den wichtigsten Partnern heraufbeschwört. Niemand, so nehmen wir an, wird den Großteil der von den Gemeinschaften eingegangenen tariflichen oder anderen Verpflichtungen, sei es bei der WTO oder den etwa 100 weltweit geschlossenen Handelsabkommen, infra-

ge stellen wollen. Es wäre hingegen nötig, zwei oder drei Jahre lang jedes weitere Zugeständnis sowohl auf der multilateralen als auf der bilateralen Ebene aufzuschieben, da diese Jahre darauf verwendet werden müssen, eine umfassende Bestandsaufnahme der eingegangenen Handelsverpflichtungen zu unternehmen.

Die Forderung nach sanitärer Sicherheit, die Forderung nach einem gewissen Umweltschutz bei der Erzeugung und dem Vertrieb von Agrarprodukten sowie die Forderung nach der Achtung der grundlegendsten Menschenrechte sind sämtlich Elemente, die im Rahmen des internationalen Handels zu berücksichtigen wären. Die Europäische Union muss die Initiative ergreifen, um diese Baustelle auf der internationalen Ebene bei der WTO sowie in anderen Bereichen auf der Grundlage des Äquivalenzprinzips zu eröffnen.

Die Gemeinschaftspräferenz darf nicht bedeuten, dass die GAP sich in einer Festung verschanzt. Es müssen die französischen Landwirte, Züchter, die Industrievertreter auf dem Sektor Ernährung und Landwirtschaft und – mit Gesetzen und Reglementierungen – auch die Regierung sichergehen, dass das Frankreich-Label unter loyalen Wettbewerbsbedingungen gegenüber internen und externen Konkurrenten auftrumpfen kann.

Als Anfang der 1960er Jahre die Prinzipien und Mechanismen der GAP formuliert wurden, haben sich Deutschland und Frankreich immer auf eine gemeinsame Sprache verständigen können. Diese geeinte Sicht hat während der 45 Jahre der Existenz der GAP über angehalten, da es Bonn (später Berlin) und Paris schließlich immer gelungen ist, ihre Meinungsverschiedenheiten zu überwinden. Heute entsteht der Eindruck, dass die Kanzlerin und der Präsident sich noch leichter als in der Vergangenheit über die Notwendigkeit, eine neue Agrar- und Ernährungspolitik auf europäischer Ebene in die Wege zu leiten, einigen können, ebenso wie über die Ausformulierung der maßgeblichen Prinzipien und die beizubehaltenden Mechanismen: Beide legen Wert darauf, dass diese Politik den Erwartungen der Gesellschaft entspricht und so sparsam wie möglich zu bewerkstelligen ist.