Zeitleiste EU-Agrarpolitik – Von der Produktivitätssteigerung zur Beschäftigungsförderung?

Dr. Frieder Thomas, Kasseler Institut für ländliche Entwicklung e.V.

Beitritte zur Europäischen Union

1957
Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande

1973
Dänemark, Großbritannien,

1981
Griechenland

1986
Portugal, Spanien

1995
Finnland, Österreich, Schweden

2004
Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern

2007
Bulgarien, Rumänien

1957 bis 1967 — Marktordnung und Rationalisierungen

- Aufbau gemeinsamer Marktordnungen für Landwirtschaft und Agrarhandel (EWG)

seit 1968

- Außenschutz des gemeinsamen Marktes
- Gemeinsame Marktorganisation: Interventionssystem für landwirtschaftliche Produkte, subventionierte Lagerhaltung und Exportsubventionen
- Schutz der Produkte durch Zölle, zollfreier Import von Futtermitteln
- Finanzierung über den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefond (EAGFL)
- Förderung des Strukturwandels: Einzelbetriebliches Förderungs- und soziales Ergänzungsprogramm

ab 1970er — Die GAP stößt an ihre Grenzen

- Überschüsse
- Umweltprobleme
- Steigende Exportsubventionen
- Preisstützungen machen rund 70 Prozent des Gemeinschaftshaushaltes aus

Erste Korrekturen

- Verbesserung des Markgleichgewichtes durch Absatzförderung Schulmilch, Marketingförderung, Beihilfen für Ernährungsindustrie

1977

- Mitverantwortungsabgabe für Erzeuger („Milchpfennig")

1984

- Einführung der Milchquotenregelung

1988

- Stabilisatoren für Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen
- Extensivierungsprogramme und freiwillige Flächenstilllegung
- Obergrenze für Agrarhaushalt

1992 — Von der Produktivitätssteigerung zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit: die MacSherry-Reform

- Staatliche Einkommensübertragungen als Kompensation für Ende der Preisstützung, Einführung von Direktzahlungen
- Obligatorische Flächenstilllegung
- Flankierende Maßnahmen für Umweltleistungen, Aufforstung, Vorruhestand
- Entwicklungsprogramme ländlicher Raum

seit 2000 — Weitere Reformen: Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit

- Agenda 2000 – Leitbild Multifunktionalität
- Kontinuierliche Entkopplung der Direktzahlungen
- Ausstieg aus den Marktordnungen
- Cross Compliance: Das Einhalten ökologischer Mindeststandards ist Bedingung für die Gewährung von Direktzahlungen
- Einführung einer zweiten Säule zur Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung (ELER)

Arbeit und Beschäftigung in der Europäischen Agrarpolitik

Die EU-Kommission hat im Herbst 2011 Vorschläge zur Gestaltung der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 vorgelegt. Mit diesen Vorschlägen bekommen Beschäftigungsverhältnisse zum ersten Mal, seit es eine GAP gibt, eine gewisse Bedeutung. Derzeit stehen die europäischen Subventionen für die Landwirtschaft im wesentlichen in einem Verhältnis zur Fläche, die landwirtschaftlich bewirtschaftet wird. In Zukunft soll es eine Obergrenze geben, die pro Betrieb ausgezahlt wird („Kappung"). Betrieben, die davon betroffen wären, soll es jedoch möglich sein, Lohnkosten geltend zu machen. Beim gegenwärtigen Vorschlag (Redaktionsschluss 15.11.2011) wird die Obergrenze für jeden Euro Lohnkosten um einen Euro erhöht.

Die Bedeutung der Lohnarbeit als Einflussfaktor in der Agrarpolitik ist damit in der Realität gering. Sie begrenzt sich auf die wenigen Betriebe, die von der Obergrenze betroffen sein werden. Es sollte jedoch nicht unterschätzt werden, dass der Faktor „Lohnarbeit" nun zum ersten Mal auftaucht und dies eine Neuorientierung in der Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik bedeuten könnte. In der Vergangenheit orientierte sich die GAP vor allem an Preisen, Produkten, Mengen und bewirtschafteter Fläche.

Landwirtschaft: der erste gemeinsame europäische Politikbereich

Die Geschichte der GAP beginnt bereits mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Jahr 1957. Die EWG wollte die durch den Zweiten Weltkrieg geschwächte Land- und Nahrungsmittelwirtschaft stärken, um die Bevölkerung mit ausreichenden Mengen an preiswerten Nahrungsmitteln zu versorgen. Die Agrarpolitik gehört damit zu einem der ersten Bereiche, in denen wirklich eine gemeinsame und einheitliche Politik im Rahmen der Europäischen Union (damals noch EWG) realisiert wurde.

Produktivitätssteigerung

In den ersten zwei Jahrzehnten standen die gemeinsame Markt- und Preispolitik für landwirtschaftliche Produkte und strukturelle Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität im Vordergrund. Preispolitik bedeutete dabei: Es wurde ein System eingeführt, welches im Verhältnis zum Weltmarkt ein relativ hohes und stabiles Erzeugerpreisniveau garantierte. Dieses System animierte zu Investitionen und Produktivitätssteigerungen und war sehr erfolgreich. In der Landwirtschaft wurde ein ungeheurer Produktionsfortschritt erzielt. Allerdings sank der Anteil der in der Landwirtschaft Tätigen gleichzeitig enorm. Die Folgen dieser Politik zeigten sich im Verlauf der 1970er Jahre: Mit dem Produktivitätsfortschritt und der Intensivierung der landwirtschaftlichen Produktion entstanden vier Probleme:

Der Mangel wurde beseitigt, aber nun gab es Überschüsse. Das europäische Preisniveau war aber durch das GAP-System so hoch, dass die Überschüsse nicht auf dem Weltmarkt abgesetzt werden konnten. Man sprach von Getreidebergen und Milchseen. Gleichzeitig wurde deutlich, dass die Intensivierung der Produktion Umweltprobleme mit sich brachte.

Der Verlust von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft wurde zunächst nicht als grundsätzliches Problem gesehen. Im Gegenteil, er war die konsequente Folge des Übergangs von der Agrar- in die Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft. Bedeutung bekam das Thema Landwirtschaft und Arbeit jedoch für sogenannte strukturschwache Regionen, in denen es keine Alternativen im Bereich von Industrie oder Dienstleistung gibt und aus denen viele Menschen abwander(te)n. Die GAP setzte aber nicht auf die Stabilisierung der Beschäftigung in der Landwirtschaft selbst, sondern förderte vor allem die Diversifizierung (wie z.B. den Einstieg landwirtschaftlicher Betriebe in Tourismus, Direktvermarktung etc.) und die Schaffung von außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen.

Nicht zuletzt war diese Politik teuer. Das Aufrechterhalten eines relativ hohen Erzeugerpreisniveaus, die Lagerhaltung für Überschüsse und die Subventionierung von Exporten kosteten viel Geld. Der Agrarhaushalt beanspruchte im Jahr 1979 etwa 70 Prozent des gesamten Gemeinschaftshaushaltes.

Wettbewerbsfähigkeit

Um dem Überschussproblem Herr zu werden, wurden Mengenbegrenzungen für die Produktion eingeführt (Milchquote, später auch Flächenstillegungen).

Aber vor allem wurde die internationale Wettbewerbsfähigkeit nun zu einem neuen Ziel. Dabei ging es vor allem um die Nahrungsmittelwirtschaft, die in Europa eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung hat. Die Landwirtschaft selbst sollte entsprechend günstige Rohstoffe liefern. Das erforderte einen drastischen Politikwechsel. Die EU hielt die Agrarpreise nicht mehr hoch, sondern zog sich aus der Preisstützung zurück. Um keinen drastischen Strukturbruch zu verursachen, wurden die Mittel des Agrarhaushaltes nun dazu verwendet, sogenannte Preisausgleichzahlungen vorzunehmen. Diese sollten die Verluste, die durch die drastischen Preissenkungen auftraten, kompensieren. Da diese Ausgleichszahlungen direkt an die landwirtschaftlichen Betriebe gehen, werden sie auch Direktzahlungen genannt.

Die Direktzahlungen waren anfangs an ganz bestimmte Produkte gekoppelt (z.B. Getreide, Rindfleisch, später auch Milch; keine Ausgleichszahlungen für Schweinfleisch oder Kartoffeln). Dieses System stand jedoch im Widerspruch zu sehr grundsätzlichen Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). Demnach dürfen konkrete Produkte nicht subventioniert werden. Daher sind diese Direktzahlungen inzwischen entkoppelt worden (in den EU-Mitgliedsstaaten in unterschiedlichem Ausmaß). Wesentliche Berechnungsgrundlage ist nun die bewirtschaftete Fläche, relativ unabhängig davon, was erzeugt wird. Arbeit und Beschäftigung spielten bei diesen Fragen keine Rolle.

Nachhaltigkeit

Umweltprobleme durch die Intensivierung der Landwirtschaft wurden vor allem in der 1980er Jahren zunehmend zum Thema. Beim Übergang von der Preisstützung zur Wettbewerbsfähigkeit wurden daher auch erste Agrarumweltprogramme eingeführt. Diese sogenannten Flankierenden Maßnahmen hatten auch mengenreduzierende Effekte und trugen zur Verringerung des Überschussproblems bei. Daher wurden diese Programme auch von Beteiligten akzeptiert, die die Umweltprobleme nicht für gravierend hielten.

Mit der Agrarreform des Jahres 2000 wurden alle Maßnahmen, die zur Nachhaltigkeit der Landwirtschaft beitragen sollten, in ein Programm integriert (ELER, sogenannte 2. Säule). Hier finden wir derzeit sowohl die Investitionsförderung (Ziel: Wettbewerbsfähigkeit), die Agrarumweltprogramme als auch Förderprogramme zur Dorfentwicklung oder zur Diversifizierung von Unternehmen im ländlichen Raum.

Arbeit und Beschäftigung haben hier unterschiedliche Bedeutung. Die Investitionsförderung stärkt das investierende Unternehmen, heizt aber gleichzeitig den Strukturwandel an, der zum Arbeitsplatzabbau in der Landwirtschaft führt. Die Agrarumweltmaßnahmen bieten eine Bezahlung für den zusätzlichen Aufwand, der für besonders umweltschonendes Wirtschaften erforderlich ist. Die Förderung der ländlichen Entwicklung unterstützt die Gründung von kleinen und mittleren Unternehmen im ländlichen Raum außerhalb der Landwirtschaft – insbesondere in benachteiligten Regionen.