

Die Erfahrung der EU mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Stephan von Cramon-Taubadel
German Economic Team Belarus

Berlin/Minsk, Oktober 2019

Überblick

1. Eine kurze Geschichte der GAP
2. Die GAP heute
 - a. Maßnahmen
 - b. Kosten
 - c. Finanzierung
 - d. Entscheidungsfindung
3. Die Zukunft der GAP – neue Herausforderungen
4. Sicherheitsstandards für Lebensmittel in der EU
5. Wichtige Erfahrungen aus 60 Jahre GAP

Kontakte

1. Eine kurze Geschichte der GAP

Die Gründung der EU

- Die Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurde entworfen vor dem Hintergrund der unsicheren Lebensmittelversorgung nach dem Zweiten Weltkrieg
- Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) durch Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957
- Das übergeordnete Ziel: zukünftige Kriege in Europa durch institutionelle und wirtschaftliche Integration der Mitgliedsstaaten unmöglich machen
- Ursprünglich 6 Mitgliedsstaaten (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande)
- Römische Verträge enthalten unter anderem 5 Ziele einer GAP

Die Ziele der GAP (1/2)

- Ziel der GAP (Artikel 39, EWG-Vertrag) ist es:
 - a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
 - b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
 - c) die Märkte zu stabilisieren;
 - d) die Versorgung sicherzustellen;
 - e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

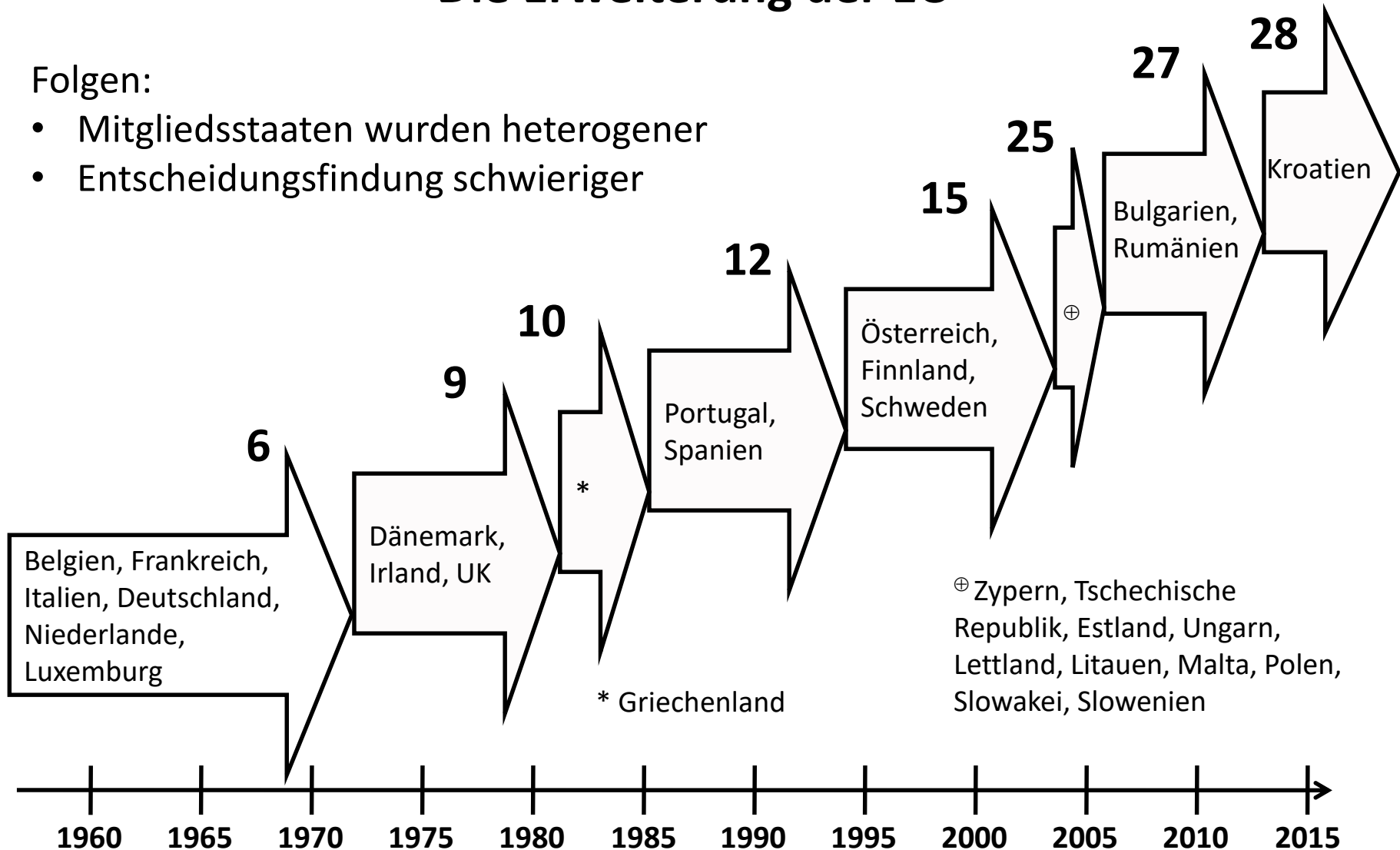
Die Ziele der GAP (2/2)

- Ziele stehen heute, 60 Jahre später, noch unverändert in den EU-Verträgen (obwohl die Welt heute eine ganz andere ist)
- Sind allgemein formuliert
 - Begriffe wie „angemessen“ sind interpretationsfähig
 - Keine Festlegung auf konkrete Instrumente
- Es folgten lange und zähe Verhandlungen, bis die genaue Funktionsweise (Instrumente, Budget) der GAP festgelegt wurde
- Die ersten Marktordnungen für Agrarprodukte (z.B. Getreide) sind erst 1967 in Kraft getreten

Die Erweiterung der EU

Folgen:

- Mitgliedsstaaten wurden heterogener
- Entscheidungsfindung schwieriger



Zwei Phasen in der Geschichte der GAP

Phase I: 1967 bis 1993 – Preisstützung und Protektionismus

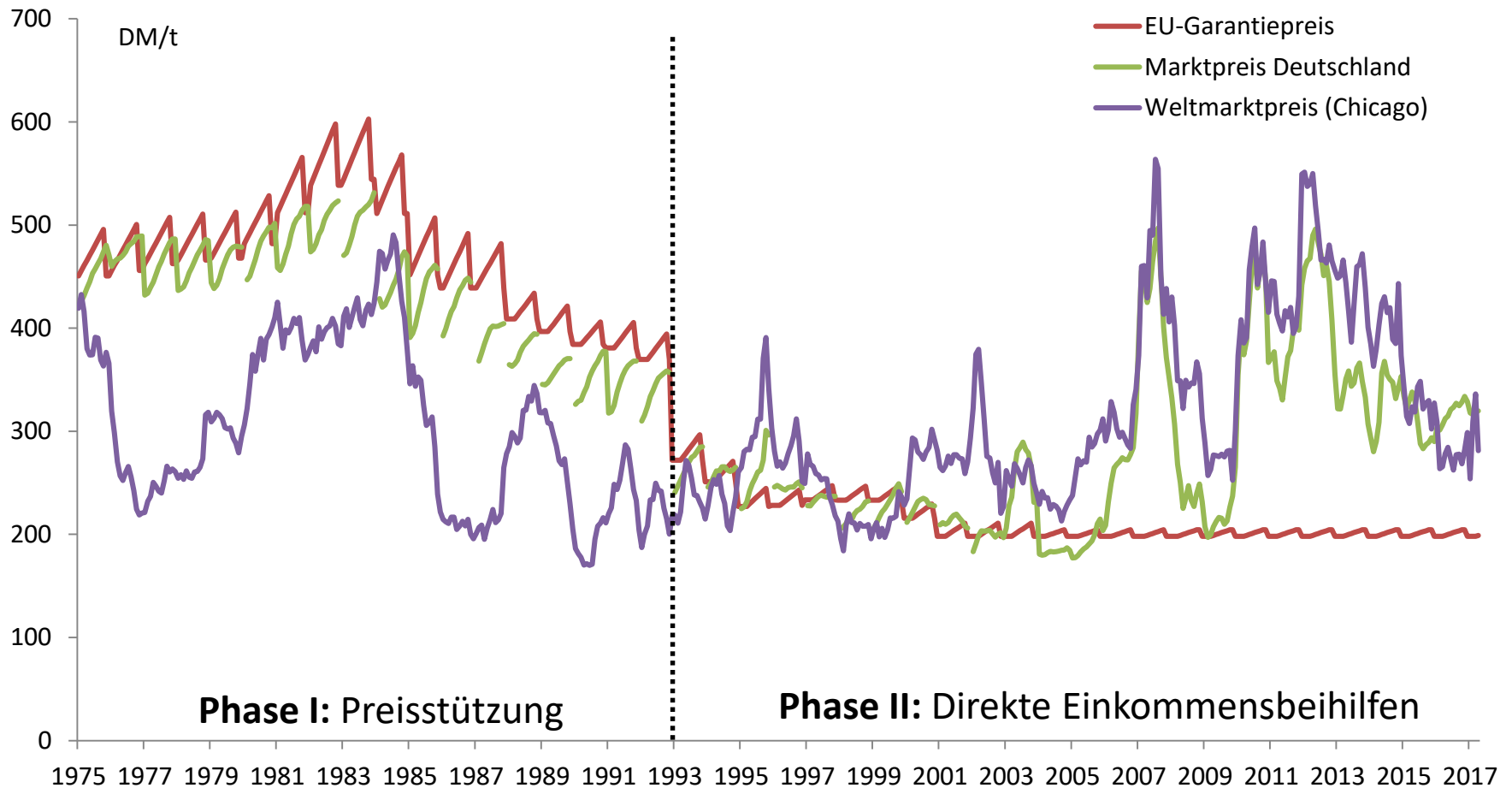
- Garantierte Mindestpreise, weit über Weltmarktniveau
- Staatliche Interventionsstellen kaufen überschüssige Erzeugung zu den Mindestpreisen auf
- Inlandsmarkt durch hohe Zölle vom Weltmarkt abgekoppelt
- Produktion nimmt aufgrund dieser Anreize rasch zu
- Zunehmende Überschüsse („Getreideberge, Milchseen“) können nur mit Subventionen (Dumping) exportiert werden
- Kostenexplosion
- Zunehmend Konflikte mit Handelspartner (WTO)

Phase II: 1993 bis heute – Direkte Einkommensbeihilfen

- Preisstützung wird sukzessive abgebaut
- Landwirte erhalten direkte Einkommensbeihilfe als Kompensation

Zwei Phasen: Beispiel des Getreidemarkts in Deutschland

Entwicklung von Weizenpreisen



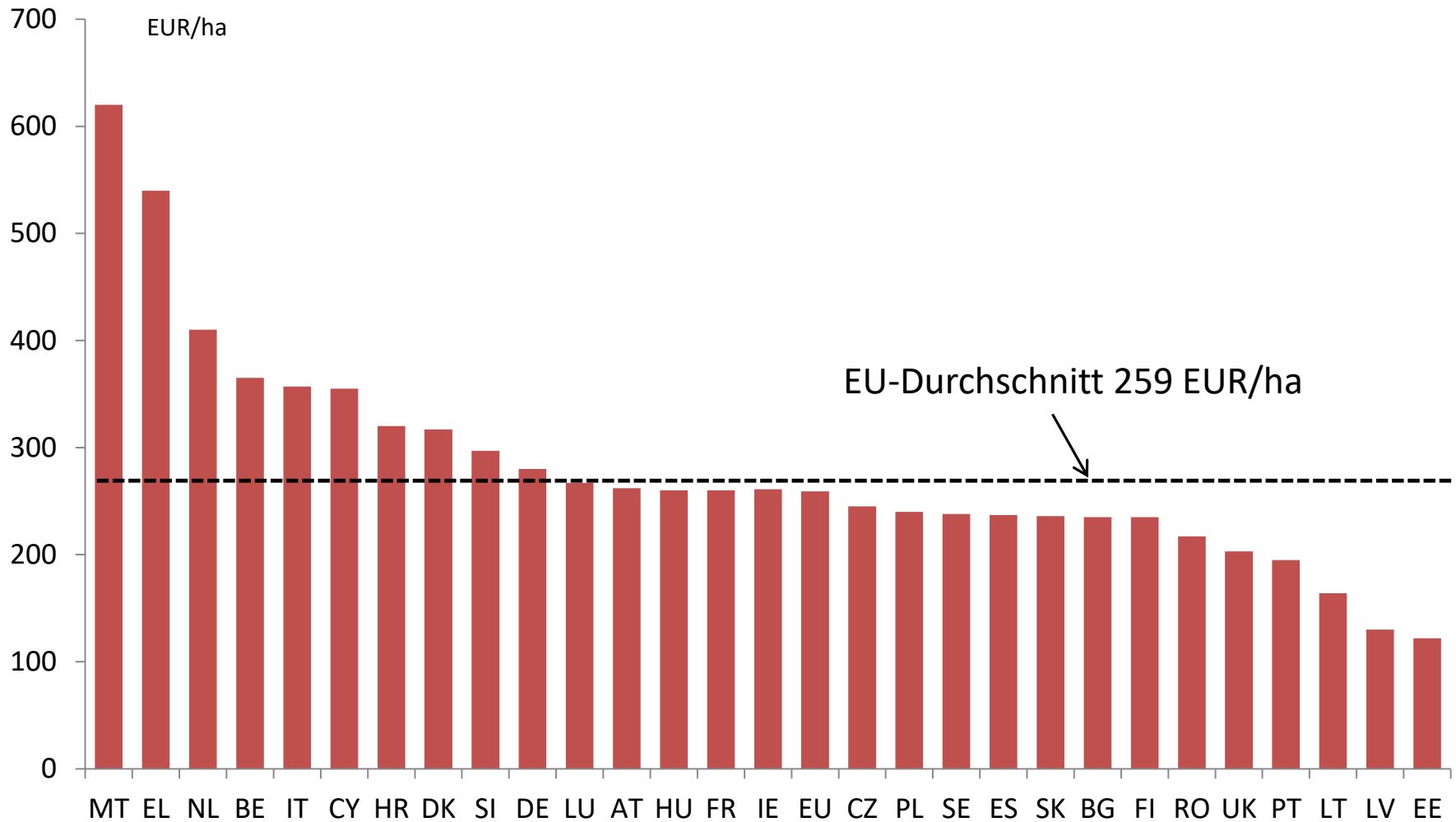
Quelle: Berechnungen des Autors

2. Die GAP heute

(a.) Maßnahmen: Direktzahlungen (DZ)

- DZ = Zahlungen an Landwirte pro Hektar bewirtschaftete Fläche
 - Das wichtigste agrarpolitische Instrument heute
 - 75% der GAP-Ausgaben
- Kompensation für Preissenkungen ab Mitte der 90er Jahre
- Festsetzung der Höhe der DZ (hypothetisches Beispiel)
 - 50 €/t Preissenkung
 - 7 t/ha Durchschnittsertrag
 - $50 * 7 = 350$ €/ha Direktzahlung
- Daher – in Abhängigkeit von den Erzeugnissen und das Ertragsniveau unterschiedliche DZ/ha in unterschiedlichen Mitgliedstaaten

Direktzahlungen in den EU-Mitgliedsstaaten (2016)



Quelle: EU Kommission

Entkopplung

- Die DZ sind größtenteils entkoppelt
- D.h. Landwirte müssen keine Produkte auf ihre Flächen anbauen, um die DZ zu erhalten
- Sie müssen lediglich
 - die Flächen in gutem landwirtschaftlichen Zustand halten (Fläche darf nicht verbuschen, muss 1x jährlich gemäht werden)
 - die sog. Cross-Compliance Bedingungen einhalten
- **Folge:** Kein Anreiz für Mehrproduktion aufgrund der DZ, keine Steuerung der Produktion
- Produktionsentscheidungen werden von Landwirte auf Basis der Weltmarktpreise getroffen (s. Folie 8)
- 30% der DZ sind seit 2013 an sog. „Greening-Kriterien“ gebunden

Greening

- DZ werden zunehmend kritisch diskutiert
 - Große Betriebe (Fläche) erhalten die höchsten Beträge – fair?
 - Wie lange noch soll kompensiert werden für Preissenkungen, die vor 25 Jahren stattfanden?
- **Greening:** Versuch, eine neue Begründung für DZ zu finden
- 3 Greening-Kriterien
 - Anbaudiversifizierung: z.B. Betrieb mit >30 ha muss mindestens 3 Kulturen anbauen, keine auf >75% der gesamten Fläche
 - Ökologische Vorrangfläche: 5% der Fläche muss im Umweltinteresse bewirtschaftet werden (z.B. Zwischenfrüchte, Blühstreifen, Landschaftselemente wie Hecken anlegen)
 - Erhaltung des Dauergrünlandes: Umwandlung von Grünland genehmigungspflichtig und nur bei Neuanlage an anderer Stelle

Sonstige Maßnahmen – ländliche Entwicklung

- Die sog. 2. Säule der GAP
- Förderprogramme für nachhaltige Agrarproduktion und ländliche Entwicklung
- Sollen das Leben im ländlichen Raum attraktiver machen und Wettbewerbsfähigkeit des Ländlichen Raums stärken
- Schwerpunkte
 - Freiwillige Agrarumweltmaßnahmen (z.B. Extensivierung)
 - Stärkung landwirtschaftlicher Betriebe (z.B. Investitionen, Tourismus, Direktvermarktung)
 - Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung (z.B. Dorfentwicklung)
- Maßnahmen in der Regel von nationalen und lokalen Regierungen kofinanziert

(b.) Was kostet die GAP?

- EU-Budget wird alle 7 Jahre verhandelt – das sog. „Multi-Annual Financial Framework“ (MFF)
- Offizieller Name der GAP im EU-Budget „Nachhaltiges Wachstum und natürliche Ressourcen“

EU Ausgaben nach Politikbereichen	MFF 2014-2020		Ausgaben 2017	
	Mrd. EUR	(%)	Mrd. EUR	(%)
Nachhaltiges Wachstum, natürliche Ressourcen	420,0	39	56,7	41
Kohäsion	371,4	34	35,7	26
Wettbewerbsfähigkeit	142,0	13	21,4	16
Globales Europa	66,3	6	9,8	7
Sicherheit und Unionsbürgerschaft	17,7	2	2,9	2
Verwaltung	69,6	6	9,7	7
Gesamt	1.087,0	100	136,2	100

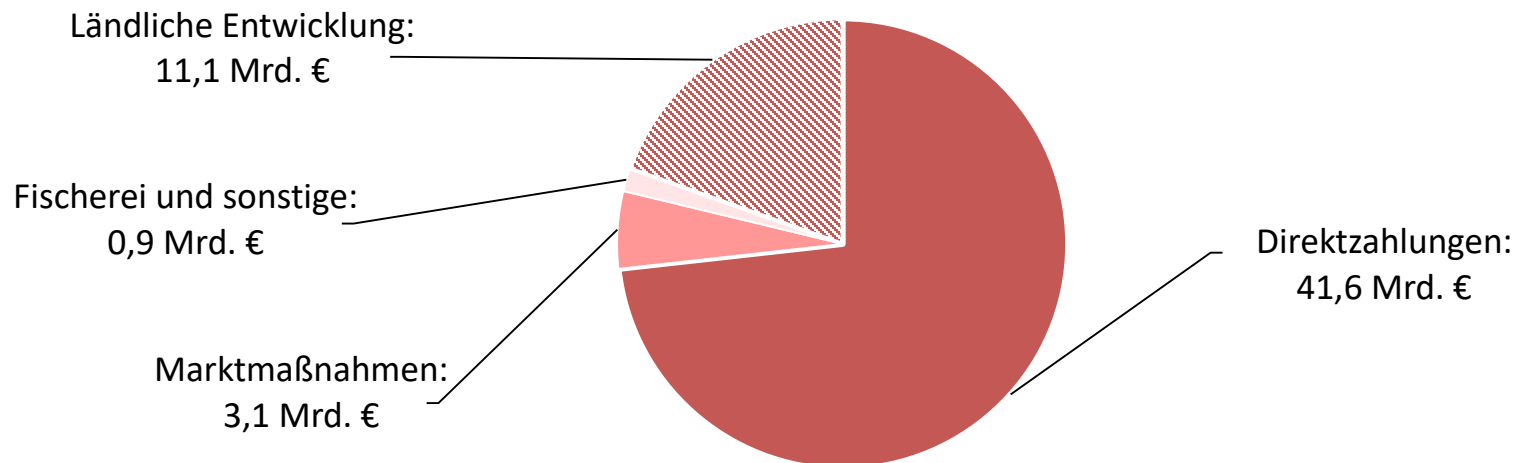
Quelle: EU Kommission

- GAP hat einen Gesamtanteil von 39% im EU-Budget (56,7 Mrd. € in 2017)

Das GAP-Budget – einzelne Maßnahmen

- Direktzahlungen fast 73% des GAP-Budgets
- Direktzahlungen + Marktmaßnahmen (1. Säule) hat einen Anteil von 79%
- (Marktmaßnahmen sind im Wesentlichen spezielle Programme z.B. Hilfen bei Dürre)
- Ländliche Entwicklung (2. Säule) hat einen Anteil von 20%

Struktur der GAP Ausgaben (2017)

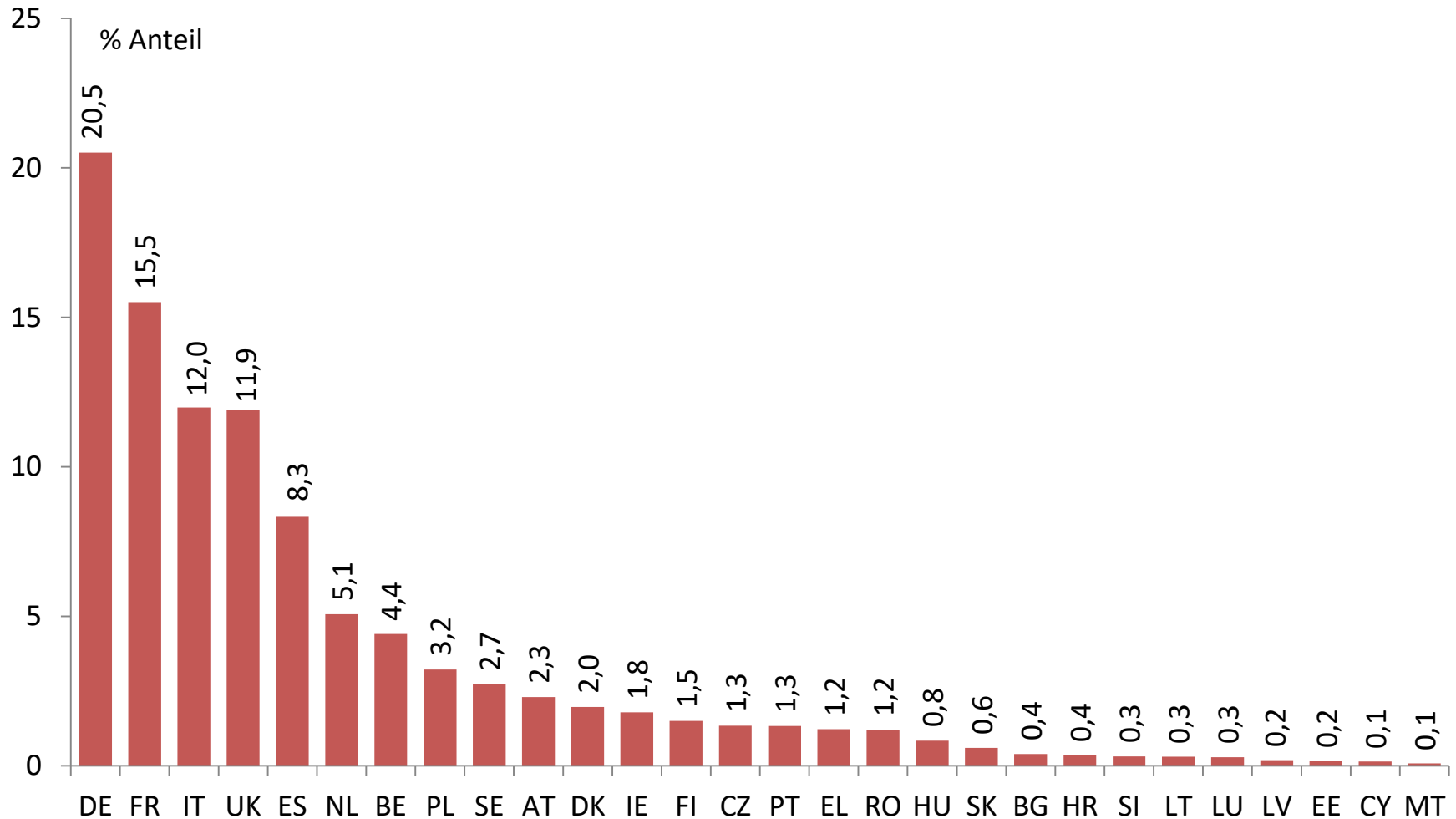


Quelle: EU Kommission

(c.) Finanzierung

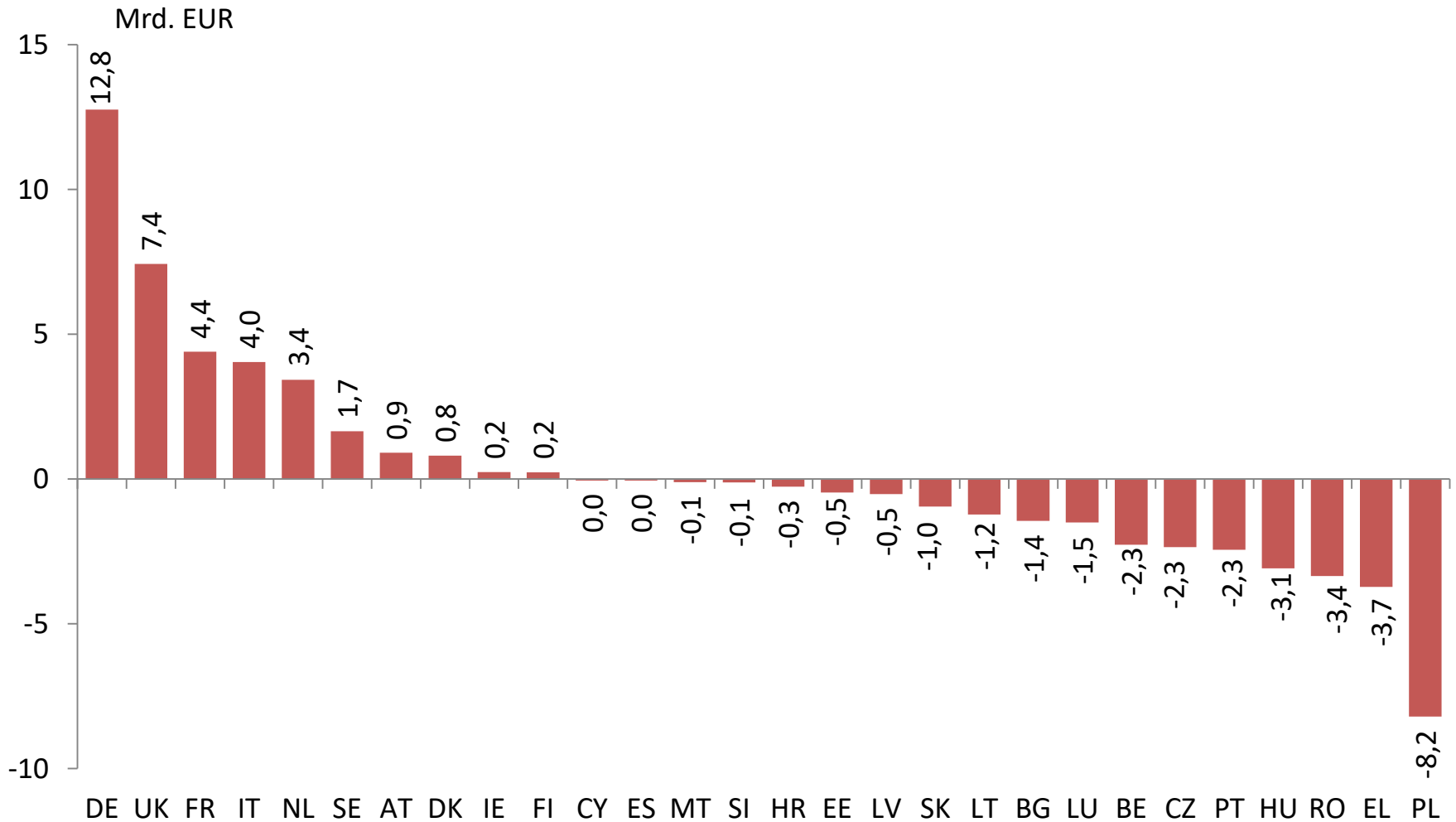
- Jeder Mitgliedsstaat trägt zur Finanzierung des EU-Budgets im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Größe bei
- Festlegung der nationalen Beiträge ist ein komplexes und politisch sensibles Thema
- Manche Mitgliedsstaaten zahlen mehr ein in das EU-Budget als sie an EU-Ausgaben zurückerhalten (Netto-Zahler)
 - z.B. Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich
- Andere Mitgliedsstaaten sind Netto-Empfänger
 - z.B. Bulgarien, Griechenland, Ungarn, Polen, Portugal, Rumänien
 - Sonderfall Belgien, Sitz der EU in Brüssel führt zu hohen Verwaltungsausgaben

Beiträge der einzelnen Mitgliedstaaten zum EU-Budget 2017



Quelle: EU Kommission

Finanzierung der EU: Nettozahler und Nettoempfänger (2017)



Quelle: EU Kommission

Finanzierung – nicht vergessen!

- Die Nettozahler/Nettoempfänger-Diskussion lenkt von dem eigentlichen Nutzen der EU für die Mitgliedsstaaten ab
- Zahlungen an und Rückflüsse von der EU sind wichtig für Finanzminister, geben aber nur ein unvollständiges Bild der gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen der EU
- Die Vorteile des gemeinsamen EU-Markts für Mitgliedsstaaten, Bürger (und Landwirte) überwiegen etwaige finanzielle Kosten bei weitem

(d.) Entscheidungsfindung: Drei wichtige Institutionen

- Die EU-Kommission überwacht die Einhaltung der Verträge und schlägt neue Gesetze und Reformen vor
- Der Ministerrat besteht aus den jeweils zuständigen Minister aus den Mitgliedsstaaten (z.B. Agrarministerrat = 28 Agrarminister der Mitgliedsstaaten)
- Das EU-Parlament besteht aus 751 Abgeordneten, die alle 5 Jahre gewählt werden
- Kleine Länder sind im EU-Parlament überrepräsentiert
 - Deutschland: 82,9 Mio. Bevölkerung und 96 Sitze,
 - Lettland: 1,9 Mio. Bevölkerung und 8 Sitze
- Wichtig, denn sonst könnten kleine Länder ständig von wenigen großen Ländern überstimmt werden

Gesetzgebung

- Die EU-Kommission unterbreitet einen Vorschlag (z.B. neue Kriterien für die Auszahlung von DZ)
- Ministerrat, EU-Parlament und EU-Kommission treten in einem sog. ‚Trilog‘, verhandeln über Änderungsvorschläge
- Im Ministerrat ist eine qualifizierte Mehrheit notwendig
 - 55% der Mitgliedsstaaten (= 16 von 28)...
 - ... die zusammen 65% der Gesamtbevölkerung der EU ausmachen
- Das EU-Parlament entscheidet mit einfacher Mehrheit
- Ministerrat und EU-Parlament müssen in den meisten Politikbereichen (darunter Agrarpolitik) beide zustimmen

3. Die Zukunft der GAP – neue Herausforderungen

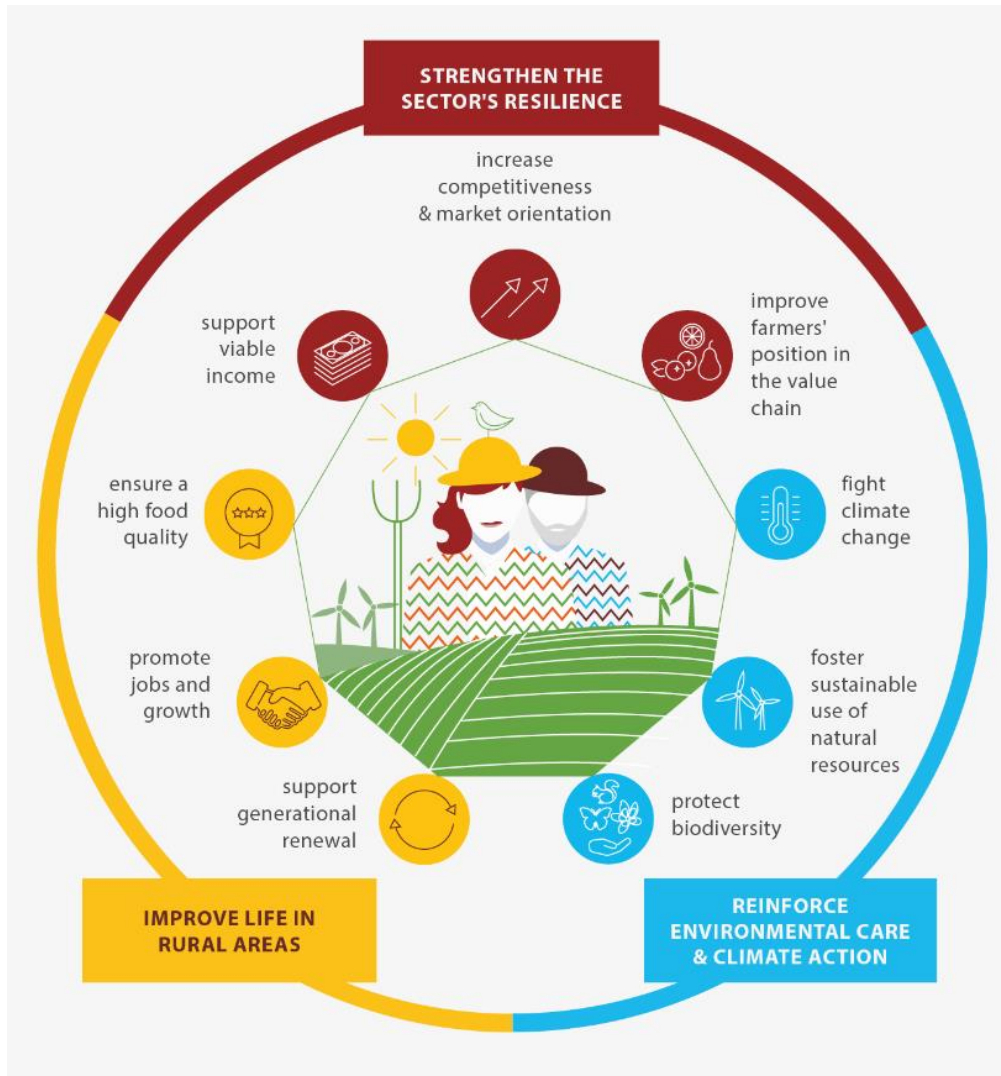
Neue Erwartungen an die Landwirtschaft

- Nach dem Zweiten Weltkrieg standen Wiederaufbau der Landwirtschaft und Versorgung mit Lebensmitteln im Vordergrund
- Heute hat die Gesellschaft zunehmend andere Erwartungen an die Landwirtschaft
 - Erhalt von Kulturlandschaft
 - Klimaschutz
 - Umweltschutz
 - Tierwohl
 - Beitrag zu einer gesunden Ernährung (zu Hause und weltweit)
- **Folge:** Agrarpolitik wird nicht mehr nur von und für Landwirte gemacht, andere Gruppen und Interessen mischen kräftig mit

Die GAP nach 2020

- Debatte über die nächste MFF (2021-2027) hat begonnen
- DZ stehen weiterhin in der Kritik, Greening gilt als weitgehend gescheitert (da Kriterien zu lasch)
- Umweltschützer, Ökonomen und viele andere schlagen radikale Reform vor
 - Abbau der DZ
 - Ausbau von Zahlungen, die an strikten Auflagen gebunden sind
- Agrarlobby kämpft für Beibehaltung der DZ

Ziele der GAP nach 2020: EU-Kommission



Quelle: EU Kommission

Kommissionsvorschläge für die GAP nach 2020 (1/2)

- Verlagerung von vielen Zuständigkeiten auf Mitgliedsstaaten
- Gemeinsam beschlossene Ziele, ein Maßnahmenkatalog und Ergebnisindikatoren
- Jedes Mitgliedsstaat wählt die Maßnahmen aus, die am besten zum Erreichen seiner Ziele führen = das sog. GAP-Strategieplan
- Mitgliedsstaaten müssen regelmäßige Leistungsberichte an die Kommission einreichen, die Einhaltung der Pläne kontrolliert
- D.h. Deutschland könnte beispielsweise DZ an strikteren Umweltstandards binden, oder an Einhaltung von Klimazielen

Kommissionsvorschläge für die GAP nach 2020 (2/2)

- Bisher konnten die Mitgliedsstaaten sich nicht auf eine gemeinsame Position zu den Kommissionsvorschlägen einigen
- Viele Mitgliedsstaaten wollen sich erst nach einer Einigung über das neue MFF (und damit Budgetrahmen) festlegen
- MFF wird aber voraussichtlich erst Ende 2019 oder Anfang 2020 beschlossen
- EU-Parlament hat sich auf eine Position verständigt (die Umweltanforderungen des Kommissionsvorschlags schwächt)
- Aber: neues Parlament wurde Mai 2019 gewählt, neue Kommission wird derzeit gebildet
- Daher: vieles noch offen, Verhandlungen laufen

(s. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/cap-future-2020/>)

4. Sicherheitsstandards für Lebensmittel in der EU

Zuständigkeiten

- Zuständig ist Kommissar für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
- Wissenschaftliche Beratung durch das unabhängige „European Food Safety Authority“ (EFSA)
- Nationale Behörden sind für Inspektionen in der Lebensmittelkette verantwortlich (Agrarproduktion, Handel, Verarbeitung, Einzelhandel und Restaurants)

Prinzipien (1/2)

- Vorsorgeprinzip: Wenn ein mögliches Risiko besteht, das wissenschaftlich ermittelt aber bisher nicht eindeutig quantifiziert wurde
 - Z.B. Glyphosat, von der WHO als „wahrscheinlich krebserregend“ bewertet
 - Rückstände in vielen Lebensmitteln gefunden
 - Hitzige Debatte in der EU über weitere Zulassung
- Beweislast: In der Regel müssen Verbraucher bzw. Verbraucherverbände nachweisen, dass von einem Produkt eine Gefahr ausgeht
 - Aber nicht bei Arzneimittel, Pestiziden/Herbiziden/Fungiziden und Lebensmittelzusätze

Prinzipien (2/2)

- Wo keine Harmonisierung von Standards, gegenseitige Anerkennung
 - Richtungsweisende ‚Cassis de Dijon‘-Entscheidung des Europäischen Gerichtshof 1979
 - Ein Produkt, das in einem Mitgliedstaat der EU zugelassen ist, darf grundsätzlich auch in anderen Mitgliedsstaaten auf den Markt gebracht werden
 - Ausnahmen nur im besonderen öffentlichen Interesse möglich, z.B. zum Schutz der öffentlichen Gesundheit
 - Beweislast liegt bei dem importierenden Land

Standards

- Gemeinsame EU-Standards haben nationale Standards in vielen Bereichen ersetzt
- Z.B. seit 2005 gemeinsame EU-Obergrenzen für Pestiziden-Rückstände in Lebensmittel
- EU-Standards sind häufig strikter als internationale Standards (FAO Codex Alimentarius)
- Folge der Anwendung des Vorsorgeprinzips
- Versteckter Protektionismus?
 - Forschungsergebnisse nicht eindeutig – hohe Standards können Vertrauen und damit auch den Handel stärken
 - Einzelhandel in vielen EU-Mitgliedsstaaten wendet private Standards an, die wesentlich strikter sind als die öffentlichen

Obergrenzen für Pestiziden-Rückstände in verschiedenen Ländern

Chemikalien	Früchte	Länder						Codex
		EU	USA	Kanada	Japan	Vietnam	China	
		Obergrenzen (maximum residue limits – MRL) in ppm.						
Carbaryl	Zitrusfrüchte	0,01	10	10	1	7	–	15
Methidathion	Zitrusfrüchte	0,02	5	2	5	5	2	5
Captan	Äpfel	3	25	3	5	25	15	15
Fenbutatin-Oxide	Äpfel	2	15	3	5	5	5	5
Acetamiprid	Äpfel	0,80	1	1	2	–	0,80	0,80
Bifenthrin	Tee	5	30	–	30	–	–	30
Endosulfan	Tee	30	24	–	30	30	–	10
Fenpropathrin	Tee	2	2	2	25	–	5	2
Chlorothalonil	Preiselbeeren	0,67	5	2	5	–	–	5

Quelle: Fiankor et al. (2019), Präsentation, Universität Göttingen; – Bedeutet kein Standard für das entsprechende Produkt/Pestizid

5. Wichtige Erfahrungen aus 60 Jahre GAP

Preisstützung und Marktsteuerung ist keine nachhaltige Strategie

- Agrarprodukte sind handelbar, Agrarpolitik hat daher immer eine internationale Dimension
- Preisstützung führt unweigerlich zu Handelsverzerrungen, hohe Kosten, Konflikte mit Handelspartner
- Das kann sich ein reiches, kleines Importland vielleicht leisten (Norwegen, Schweiz)
- Aber kein großes Land, oder Ländergruppe, das Agrarprodukte exportieren möchte

Interessenausgleich in einer Gemeinschaft mit heterogenen Mitgliedern erfordert Kompromisse

- Entscheidungsfindung kostet viel Zeit
- Kompromisse sind manchmal unbefriedigend
- Die Rechte und Interessen der ‚kleinen‘ Mitglieder müssen geschützt werden, Entscheidungsfindung darf nicht von wenigen ‚großen‘ dominiert werden
 - Z.B. inoffizielle Regel in der EU: Der Agrarkommissar/die Agrarkommissarin stammt nie aus Deutschland, Frankreich
 - Sondern stets aus Mitgliedsstaaten wie Österreich, Dänemark, Rumänien, Irland

Agrarpolitik ist keine rein sektorale Politik mehr

- Handel, Umwelt, Klima, Gesundheit – alle wollen bei Agrarpolitischen Entscheidungen mitreden
- In vielen Ländern gibt es kein ‚Agrarministerium‘ mehr, sondern ‚Ernährung und Landwirtschaft‘, ‚Landwirtschaft und Umwelt‘ usw.
- Landwirtschaft ist ein Teil der Landnutzung insgesamt
- Agrarinteressen müssen neue Verbündete finden und in Entscheidungsprozesse einbinden

Kontakte

Prof. Dr. Stephan von Cramon-Taubadel

scramon@gwdg.de

Dmitry Chervyakov

chervyakov@berlin-economics.com

German Economic Team Belarus

c/o BE Berlin Economics GmbH

Schillerstraße 59, D-10627 Berlin

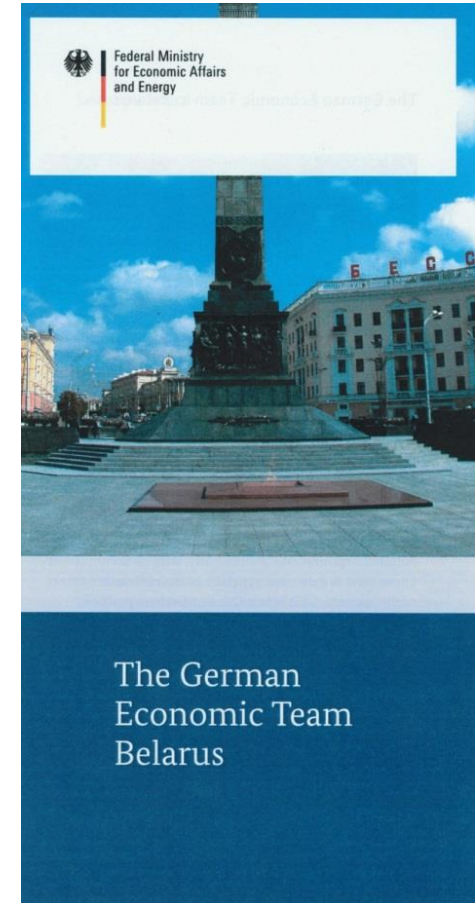
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0

Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9

www.get-belarus.de

Twitter: @BerlinEconomics

Facebook: @BE.Berlin.Economics



 Berlin
Economics