

Die Gemeinsame Agrarpolitik – von der Vergangenheit in die Zukunft

Rede zur Verabschiedung von Prof. Dr. Stefan Tangermann

Dirk Ahner
Europäische Kommission, Brüssel, Belgien

**Lieber Stefan,
meine Damen und Herren,**

die Agrarpolitik und ihre Reform ist ein Thema, das alle heutigen Redner und auch unseren Laureaten zumindest einen guten Teil ihres professionellen Lebens in Atem gehalten hat. Und wenn einer aus Brüssel nach Göttingen kommt, um über die Gemeinsame Agrarpolitik der EU zu sprechen, dann trägt er im Grunde Eulen nach Athen und kann wahrscheinlich mehr Erkenntnisse zu diesem Thema mit nach Hause nehmen, als er hergebracht hat. In der Tat: Göttingen hat einen klingenden Namen in der agrarökonomischen Welt. Nicht zuletzt auch dank Deiner Arbeit, Stefan, blickt man in der EU nach Göttingen, um seriösen und brauchbaren wissenschaftlichen Rat zu bekommen, wenn eine Reform der GAP, Handelsabkommen oder EU-Erweiterungen hoch auf der politischen Agenda stehen. Hier zu sein, ist schon ein Erlebnis. Und ist man dann noch zu einem so besonderen Anlass wie dem heutigen hier, dann ist man von den Eindrücken und Gefühlen geradezu überwältigt.

Aber lassen Sie mich nun in mein heutiges Thema einsteigen: "Die Gemeinsame Agrarpolitik – von der Vergangenheit in die Zukunft".

Die frühen Jahre

Die GAP wurde Anfang der 60er Jahre als erste Gemeinsame Politik in der damaligen Sechsergemeinschaft gegründet, zu einem Zeitpunkt also, als die Erinnerungen an die Lebensmittelknappheit und Armut der Kriegs- und Nachkriegsjahre in Europa noch relativ frisch waren. Folglich wurden die Hauptziele der Agrarpolitik auf Nahrungsmittelsicherheit, Produktivitätssteigerung, Marktstabilisierung und Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe festgelegt.

Aus heutiger Perspektive wurden damals über Zollschutz, Einfuhrabschöpfungen und Ausfuhrerstattungen sowie garantierte Mindestpreise auf dem Binnenmarkt zu lange zu starke Anreize gegeben, Produktivität und Produktion zu steigern. Dennoch,

als die ersten Marktordnungen eingeführt wurden, gab es Proteste in denjenigen Ländern, die ihr noch höheres Protektionsniveau senken mussten. Wie man hört, ist selbst die Fakultät in Göttingen damals von wütenden Landwirten mit Steinen beworfen worden, und Professoren wurden bezichtigt, die Vernichtung des Bauernstandes zu betreiben.

Die Krisenjahre

Trotz alledem haben die europäischen Landwirte sehr schnell und positiv auf die neuen Anreize der Agrarpolitik und die Möglichkeiten, die der europäische Binnenmarkt eröffnete, reagiert. Die Erzeugung erreichte bei einigen Schlüsselprodukten bereits in den 70er Jahren den einheimischen Verbrauch und begann diesen dann ab Mitte der 70er Jahre zu übersteigen. Die europäische Landwirtschaft entwickelte sich zu einem bedeutenden Exporteur von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und weiter verarbeiteten Lebensmitteln, nicht zuletzt dank eines ausgeklügelten Systems von Ausfuhrsubventionen.

Aber die subventionierten Ausfuhren alleine reichten in vielen Sektoren nicht. Immer mehr musste die Gemeinschaft Getreide, Butter, Magermilchpulver, Weinalkohol und Rindfleisch aufkaufen. Dies führte zu einem rasanten Anstieg der Ausgaben für die GAP. Die berühmt-berüchtigten agrarpolitischen Berge und Seen wuchsen in den 80er Jahren bei jährlichen Schwankungen tendenziell im Rhythmus der beachtlichen Produktivitätsfortschritte in der Landwirtschaft. Dieses Bild der exzessiven Lagerhaltung, der agrarpolitischen Berg- und Seenlandschaft geistert selbst heute noch manchmal in den Medien und zum Teil in der Öffentlichkeit herum, obwohl sich die GAP seitdem grundlegend geändert hat und diese Phänomene nun wirklich der Vergangenheit angehören.

Als Antwort auf diese gelegentlich geradezu krisenhaften Entwicklungen in den 80er Jahren wurden ad-hoc-Mechanismen in die GAP aufgenommen, um die Symptome zu dämpfen. Mitte der 80er Jahre wurde

die Milchquote eingeführt, die die Milchproduktion im Großen und Ganzen stabil hielt, allerdings auf überhöhtem Niveau. Butterberge wuchsen nicht mehr so stark, und Landwirte und Molkereien profitierten von relativ hohen Preisen. In die Entwicklung der Getreidepreise wurde ein Dämpfer eingebaut, der über eine Reihe von Jahren zu leicht sinkenden Preisen führte. Während letztere Maßnahme schon nach wenigen Jahren abgeschafft wurde, haben sich die Milchquoten bis heute gehalten. Doch ihr Ende nach 2015 ist in Sicht, nach dann bald 25 Jahren schrittweiser, aber insgesamt doch wohl grundlegender Reform der GAP.

Schon 15 Jahre bevor der Reformprozess begann, im Jahre 1976, hast Du, Stefan, zusammen mit Ulrich Köster das Buch "Alternativen zur Agrarpolitik" veröffentlicht. Darin entwickelt ihr die ersten Ideen zu Direktzahlungen. Selbst die Grundzüge des nach Dir benannten Bondsystems sind darin beschrieben. Wie so oft mit neuen radikalen Ideen, die Realität brauchte lange, bis sie bereit war, diese Gedanken zumindest teilweise aufzunehmen.

Die Reform von 1992

Die Krisenjahre veränderten in vielerlei Hinsicht die Wahrnehmung der GAP in der Öffentlichkeit, der politischen Welt und in den internationalen Beziehungen. Die öffentliche Debatte wandelte sich grundlegend in der 2. Hälfte der 80er Jahre. Produktionsüberschüsse und Ausgabensteigerungen wurden Gegenstand einer zunehmend kontroversen Debatte. Negative Externalitäten der intensiven Landwirtschaft wurden von der zunehmend in Städten lebenden Öffentlichkeit als Bedrohung wahrgenommen. Ebenso wurden die internationalen Handelsbeziehungen belastet, was zu wachsenden politischen Spannungen führte und die Verhandlungen der Uruguay-Runde in Mitleidenschaft zog. Die verschiedenen Triebkräfte für Veränderung verstärkten sich gegenseitig gegen Ende der 80er Jahre. Die GAP musste sich verändern, sollte sie weiterhin akzeptiert werden.

Die Krise veränderte auch die agrarpolitische Diskussion in Europa. Langsam betraten Umweltschutzgruppen die agrarpolitische Bühne, daneben Verbraucherverbände und Gruppen, die sich für die wirtschaftliche Entwicklung ländlicher Räume einsetzten oder sich für die Entwicklungszusammenarbeit stark machten. Sie alle brachten neue Themen, Analysen, Sichtweisen und Vorschläge in die Diskussion ein, die weit über die traditionellen landwirtschaftlichen und ernährungsindustriellen Vorstellungen hinausgingen.

Aber noch etwas anderes veränderte sich in dieser Zeit, zumindest auf europäischer Ebene. Wissenschaftliche Analysen und Rat wurden wichtige Elemente in den Vorbereitungen der GAP-Reformen. Sie bildeten die Grundlage für die Ausarbeitung von Politikoptionen, der Analyse ihrer Auswirkungen und der Ausarbeitung besserer Lösungen während der Verhandlungen. Eine der Lehren, die wir aus den Reformprozessen seit 1992 ziehen können, ist, dass gut fundierte Vorschläge besser zu erklären und zu verteidigen sind.

Die wachsende Nachfrage nach fundierten Analysen blieb nicht ohne Folgen für die agrarökonomische Forschungslandschaft in Europa. Allmählich wurden analytische Kapazitäten innerhalb der Universitäten, der Forschungsinstitute aber auch der Kommission aufgebaut oder gestärkt. Glücklicherweise wurde auch die Rechnerleistung für Modellanalysen immer besser. Dank dieser Entwicklungen fanden Modelle und andere quantitative Methoden zunehmend ihren Platz in der europäischen agrarökonomischen Forschung. Forschungsschwerpunkte änderten sich und neue Ideen wie Direktzahlungen – und seien sie am Anfang der 90er Jahre schon mehr als 15 Jahre alt – fanden ihren Eingang in die breite Forschung.

Ende der 80er Jahre sahen wir nur den Anfang dieser Entwicklungen. Nichtsdestoweniger war die grundlegende und akzeptable Neuorientierung der GAP die wichtigste Aufgabe. Die GAP nach 1992 reduzierte die Stützung der Marktpreise und verlagerte Mittel zu den Direktzahlungen. In der Folge entkoppelten sich die Ausgaben vom Produktivitätsfortschritt. Der Übergang zu direkten Einkommenszahlungen half auch bei der Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen. Selbst kritische Organisationen wie die OECD bescheinigten uns damals, dass solche Art von Zahlungen weniger marktverzerrend wirken als die traditionelle Markt- und Preisstützung in der EU. Agrarumweltmaßnahmen fanden ihren Eingang in die GAP und halfen uns, Instrumente bereit zu stellen, um einige der negativen Externalitäten zu mildern. Kurzum, es kam langsam Bewegung in die gemeinsame Agrarpolitik.

Die EU-Erweiterungen

Anfang der 90er Jahre begann eine andere Entwicklung, die starke Auswirkungen auf die GAP haben sollte. Der Fall des Eisernen Vorhangs und der politische Wille, den europäischen Kontinent zusammenzuführen, eröffneten den Staaten Mittel- und Osteuropas eine Beitrittsperspektive zur EU. Die Frage war nicht

mehr, ob ein Beitritt von Ländern, denen ein starkes landwirtschaftliches Produktionspotential nachgesagt wurde, stattfindet – sondern lediglich, wann dieser Beitritt stattfindet. Damit stellte sich, natürlich auch für die Agrarpolitik, die Frage, wie man einen solchen Beitritt sinnvoll gestalten konnte und welche Folgen er haben würde.

Stefan, wieder warst Du mit Deiner Forschung zur rechten Zeit an zwei zentralen Punkten, als diese hoch auf der politischen Agenda standen. Dies war einerseits die Forschung rund um die Europaabkommen, die uns zeigte, wer tatsächlich profitierte, und welche Handlungsoptionen wir hatten.

Andererseits warst Du eine wesentliche Triebfeder in der Forschung rund um die Auswirkungen eines Beitritts im Agrarbereich. Ich erinnere mich lebhaft an die vier Grundlagenberichte von 1994 für die Kommission, von denen Du und Tim Josling einen geschrieben habt.¹

Diese sind von den „Who is Who“ der europäischen Agrarökonomie zur damaligen Zeit geschrieben worden (Buckwell, Mahé, Guyomard, Tarditi, March). Sie waren eine Wegmarke, die das politische Denken beeinflusst hat. Gleichzeitig setzten sie die Forschungsagenda für die nächsten 10 Jahre in Europa und darüber hinaus. Genauso hast Du uns im Aufbau von analytischen Kapazitäten geholfen, und das nicht nur durch das Schreiben wichtiger Beiträge, sondern auch durch die Ausbildung der richtigen Leute. All dies hat geholfen. All dies war wichtig für die Gestaltung der Agrarpolitik vor, bei und nach der Erweiterung. Doch bleiben wir im Zeitablauf.

Die Agenda 2000

Die bevorstehende Erweiterung, eine bereits programmierte weitere Welthandelsrunde sowie der generelle Wunsch, den Reformprozess der GAP voranzubringen, führten zur Agenda 2000. Sie vertiefte und erweiterte die Reform von 1992, indem die Direktzahlungen vereinfacht und verstärkt und die Markt- und Preisstützung weiter abgebaut wurden. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit war eine der wichtigen Zielrichtungen. Die ländliche Entwicklung wurde zur zweiten Säule der GAP proklamiert und – allerdings sehr vorsichtig – gestärkt. Die Zeit war noch nicht reif für große Schritte.

Dennoch machte der Reformprozess um die Agenda 2000 die Änderung des politischen Kontexts deutlich. Neben den Landwirten trugen Umweltgruppen erheblich zur Debatte bei. Ländliche Entwicklung wurde zunehmend im Zusammenhang der ländlichen Räume und ihrer wirtschaftlichen Entwicklung insgesamt gesehen, selbst wenn die sektorielle landwirtschaftliche Dimension nach wie vor dominierte.

Die Reform von 2003

Der Reformprozess von 2003 schaffte, was die Agenda 2000 nicht geschafft hatte: einen weiteren großen Reformschritt. Vielleicht hat der Druck der Doha-Runde dabei geholfen. Wie dem auch sei, die Reformen führten deutlich mehr Marktorientierung ein und entkoppelten – soweit dies denn möglich ist – einen wichtigen Teil der landwirtschaftlichen Stützung von der Produktion. Die ländliche Entwicklung gewann zusätzliche Mittel durch die Modulierung, und die Konturen der heutigen ländlichen Entwicklungspolitik mit ihren vier Achsen begannen sich abzuzeichnen.

Die Reform war eine konsequente Weiterentwicklung der Ansätze von 1992. Mehr noch: Mit der weitgehenden Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung wurden ein für die Gepflogenheiten europäischer Agrarpolitik geradezu revolutionärer Schritt getan. Er war dementsprechend schwierig und musste erst einmal anfängliche Zweifel und Widerstände überwinden. Dazu waren auch Kompromisse notwendig.

Trotz aller Schwierigkeiten, trotz aller Kompromisse und trotz aller Abstriche, die gemacht werden mussten: Die Reform war ein Modellbeispiel für wissenschaftlichen Input und wohlfundierte Vorschläge. Als wir begannen, an der Ausgestaltung der Entkopplung zu arbeiten, fanden wir nur wenig Material und Ideen in der europäischen Forschung. Allerdings hatte die OECD eine gute analytische und empirische Basis geschaffen, auf die wir uns stützen konnten.

Dort wiederum, Stefan, hattest Du wichtige Beiträge geleistet. Der Tangermann-Bond schaffte es diesmal nicht in die bevorzugte Option. Aber er war dennoch ein wichtiger Beitrag für unser Denken rund um die Vorschläge zur Handelbarkeit der Prämienrechte und die Auswirkungen auf Bodenmärkte.

Wie schon bei früheren Reformen waren auch diesmal wieder die analytischen Kapazitäten, die wir innerhalb und außerhalb der Kommission mobilisieren konnten, von großer Hilfe. Unsere erste Präsentation der Auswirkungen im Agrarministerrat führte zu großem Interesse und der Frage nach mehr detaillier-

¹ TANGERMANN, S. und T. JOSLING (1994): Pre-Accession Agricultural policies for Central Europe and the European Union. Report prepared for European Commission, DGI, Brussels.

teren Analysen, vor allem der Reformauswirkungen auf regionaler Ebene. Die Analyse als solche wurde nicht in Frage gestellt, sondern eher begrüßt.

Die Reform von 2003 demonstrierte vor allem den Willen der EU, auf einem konsistenten Pfad der Reformen hin zu einer starken Reduzierung der Marktverzerrungen zu bleiben. Wir sind diesen Pfad seit 1992 Schritt für Schritt gegangen. Das war sicher weniger spektakulär als die Sprünge in anderen Ländern. Dafür sind wir auf unserem Reformpfad geblieben, und wenn man die einzelnen Schritte zusammenrechnet, kommt schon eine beachtliche Distanz von der Politik der späten 80er und frühen 90er Jahre zusammen. Einige Beobachter sprechen bereits von einem Paradigmenwechsel.

Die Reform verbesserte unsere Position in der Doha-Runde. Auch zu diesem Themenkomplex hat unser Laureat bedeutend beigetragen, und das nicht nur durch akademische Arbeit, sondern auch durch sein Wirken in der OECD. Leider und trotz unserer gemeinsamen Anstrengungen ist diese aber immer noch nicht abgeschlossen.

Auch die Reform der GAP ist mit dem Schritt von 2003 nicht abgeschlossen. So wurden die Reformen von 2003 in den folgenden Jahren auf eine Reihe von Marktordnungen ausgedehnt, die 2003 beiseite gelassen worden waren, um das Reformboot nicht zu überladen. Dies klingt einfach und logisch, war aber gewiss keine leichte Aufgabe, mussten doch politisch höchst sensible Marktordnungen wie Zucker, Baumwolle, Tabak und Olivenöl grundlegend verändert werden.

Der Health Check

Der jüngste Reformschritt im Rahmen des sogenannten „Health Check“ führt weitere Optionen bei der Entkopplung der Direktzahlungen ein. Zudem beendet er schrittweise eines der letzten Überbleibsel der Krisenjahre. Bis 2015 sollen die Milchquoten abgeschafft werden. Ebenso ist die öffentliche Lagerhaltung zur Marktstabilisierung weiter reduziert worden und spielt heute kaum noch eine bedeutende Rolle. Die GAP ist damit im 21. Jahrhundert angekommen.

Doch die Zeit läuft weiter, und neue Herausforderungen zeichnen sich ab. Denken wir nur an den gewünschten Abschluss der Doha-Runde oder an etwaige Erweiterungen um neue Länder mit großer Agrarproduktion. Denken wir an die zunehmende Knappheit öffentlicher Haushalte und neue politische Prioritäten, die aus diesen Haushalten zu bedienen sind. Denken wir aber auch an die großen gesellschaftlichen Herausforderungen, vor denen unsere Wirtschaft und Gesellschaft stehen. Dies sind die Globalisierung mit ihren rasant zunehmenden internationalen Verflechtungen und ihrem Wettbewerbsdruck; die demographische Entwicklung mit einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung und der Tendenz zur Abwanderung junger Menschen aus ländlichen Räumen; der Klimawandel und die Notwendigkeit einer nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Energieversorgung. Hier muss sich die GAP als Sektorpolitik und Politik für den ländlichen Raum ihren Aufgaben stellen. Mit einem Satz: Die Entwicklung der GAP – gleich, ob wir von Reform sprechen oder nicht – ist nicht zu Ende.

Lassen sie mich dagegen zum Ende kommen: Stefan, Du hast wesentliche Beiträge zur Politikentwicklung geleistet. Du hast uns bei unserer Arbeit an der Reform der GAP direkt und indirekt durch Deine Arbeit in vielerlei Hinsicht geholfen. Dafür hier und heute ein großes Dankeschön. Ich hoffe sehr, dass wir auch weiterhin von Deinem Ratschlag profitieren können. Es ist also fast eigennützig, wenn ich Dir auch im Namen meiner Kollegen von der Kommission alles Gute für die Zukunft wünsche.

DR. DIRK AHNER

Generaldirektor der Generaldirektion Regionalpolitik
Europäische Kommission, GD REGIO, CSM1 8/100
BE-1049 Brüssel, Belgien
E-Mail: Dirk.Ahner@ec.europa.eu