



# EU-Agrarpolitik

## Hintergründe und Entwicklung

### Lernziele und Kompetenzen:

- Die Schülerinnen und Schüler
- ➔ lesen den Text und beantworten Fragen dazu;
  - ➔ skizzieren die Entwicklung der EU-Agrarpolitik;
  - ➔ erklären zentrale Begriffe mit ihren eigenen Worten;
  - ➔ erörtern die Auswirkungen einzelner Maßnahmen.

**Fächer:** Erdkunde, Politik, Wirtschaft, Gemeinschaftskunde

**Die Mehrheit aller gesetzlichen Regelungen, die Einfluss auf die deutsche Landwirtschaft nehmen, wird in Brüssel entschieden. Häufig hört man in den Nachrichten von neuen oder gestrichenen Subventionen oder anderen Steuermaßnahmen. Der Unterrichtsbaustein erklärt Hintergründe und zentrale Begriffe, die helfen, aktuelle Beschlüsse zu verstehen und einzuordnen.**

### Sachinformation:

#### Agrarpolitik als europäisches Handlungsfeld

Die deutsche Agrarpolitik ist eng mit den Entscheidungen der Europäischen Union (EU) verbunden. Die europäische Agrarpolitik gehört seit Beginn der Einigung Europas vor über 50 Jahren zu den wichtigsten Aufgabenfeldern der EU-Politik. Die Markt- und Preispolitik sowie die Agrarstrukturpolitik der EU werden zu großen Teilen auf europäischer Ebene geregelt und durch die Bundesregierung und die Bundesländer umgesetzt. Im Bereich der Agrarsozialpolitik dagegen entscheidet fast ausschließlich die deutsche Regierung. Hinzu kommen Regelungen im Bereich von Umwelt-, Natur-, Tier- sowie Verbraucherschutz, die ebenfalls die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und deren Entwicklung erheblich beeinflussen. Die heutige Agrarpolitik basiert – neben der Effizienzsteigerung – verstärkt auf den Prinzipien einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen und verbraucherorientierten Landwirtschaft.

#### Die Anfänge der gemeinsamen Agrarpolitik

Die Geschichte der EU-Agrarpolitik gründet sich auf die durch Hunger und Verwüstung geprägte Situation in Europa nach dem Ende des 2. Weltkrieges. Um die Menschen mit ausreichend Nahrungsmitteln zu erschwinglichen Preisen zu versor-

gen, einigten sich die Gründerstaaten der heutigen EU – Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande – 1957 auf die Grundzüge einer gemeinsamen europäischen Agrarpolitik. Als Ziele wurden die Förderung der landwirtschaftlichen Produktivität und die Stabilisierung der Märkte für eine sichere Lebensmittelversorgung sowie Einkommenslage der landwirtschaftlichen Bevölkerung festgehalten. Diese Ziele bestehen bis heute.

Die Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) begann aber erst 1962 mit der Einigung auf eine europäische Marktorganisation für Getreide. Die gemeinsame Organisation beruhte auf drei Grundprinzipien:

- ➔ ein einheitlicher Markt und freier Verkehr landwirtschaftlicher Produkte innerhalb Europas
- ➔ die Bevorzugung von EU-Produkten (Gemeinschaftspräferenz) zum Schutz des Binnenmarktes vor Niedrigpreisprodukten aus Drittländern und Schwankungen des Weltmarktes
- ➔ finanzielle Solidarität, d.h. Finanzierung fast aller Maßnahmen durch den Gemeinschaftshaushalt der EU.

#### Agrarpolitik bis Mitte der 90er-Jahre

Die EU stützte von da an mit später insgesamt 22 Marktordnungen wie z.B. für Milch, Mehl oder Zucker den Markt und die Preise. Diese Politik nutzte folgende Instrumente und Mechanismen:

hoher Außenschutz, Mindesterzeugerpreise über Weltmarktniveau, staatliche Aufkäufe von Überschüssen zur Preisstützung und Exportsubventionen, um Produktionsüberschüsse auf dem Weltmarkt absetzen zu können. Die Folge waren Überproduktion („Milchseen“ und „Butterberge“), ausufernde Agrarausgaben und ein abgeschotteter EU-Binnenmarkt.

1992 beschloss die Welthandelsorganisation (WTO) in der Uruguay-Runde, auch Agrarprodukte den Regeln des internationalen Warenhandels zu unterwerfen. Die Agrarminister veranlassten die umfassende „MacSharry-Reform“, benannt nach dem damaligen EU-Agrarkommissar. Die Stützung der Landwirtschaft, sprich der Produktpreise und Agrarmärkte, wurde ab 1992 Schritt für Schritt aufgegeben. Im Gegenzug wurden als Einkommensstütze Direktzahlungen an die Landwirte eingeführt. Um die Überproduktion zu verringern, zahlte die EU nun Fördergelder für stillgelegte Flächen. Die Subventionen waren also nicht mehr abhängig von der Produktionsmenge. Auch Umweltbelange fanden ab 1992 vermehrt Eingang in die GAP.

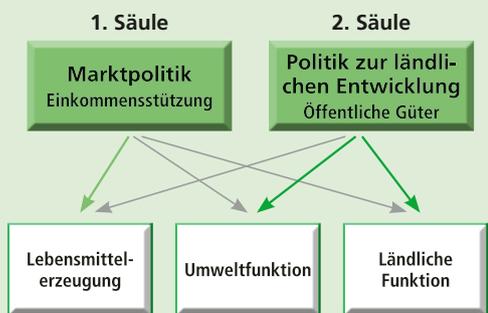
#### 1993–2013: Direktzahlungen auf dem Prüfstand

Mit einer Agrarreform im Jahr 2003 wurde das System der Direktzahlungen noch einmal grundlegend verändert. Wurden

### Das Modell der zwei Säulen

Seit der Agenda 2000 hat die Förderung ländlicher Räume (die sogenannte 2. Säule) zusehends an Bedeutung gewonnen. Deren Grundstein wurde bereits 1968 durch den Mansholt-Plan mit dem Ziel einer landwirtschaftlichen Strukturpolitik gelegt. Im Unterschied zu marktpolitischen Instrumenten („1. Säule“) werden Maßnahmen der 2. Säule nur zum Teil durch die EU finanziert. Die BRD stockt die Förderung mit Bundes- und Landesgeldern auf, für z.B. umweltverträgliche Landbewirtschaftung, Investitionen in moderne Stallbauten und Maschinen oder alternative Erwerbsquellen für Landwirte.

Insgesamt stellte die Bundesregierung 2013 Agrarmittel in einer Gesamthöhe von 5,27 Milliarden Euro bereit. Das entspricht weniger als zwei Prozent des deutschen Haushalts. Zum Vergleich: Im EU-Haushalt für 2013 entfielen anteilig etwa 39 Prozent des Gesamtbudgets auf Agrarausgaben (1. und 2. Säule).



Die Maßnahmen der 2. Säule sollen die Maßnahmen und Reformen der 1. Säule begleiten und ergänzen.

Quelle: variiert nach EU-Kommission, Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013, Fact Sheet (2007)

in den Jahren zuvor Prämien pro Hektar für bestimmte Kulturen gezahlt, ging man im Zuge dieser Reform ab 2005 auf

eine EU-Betriebsprämie über. Diese Prämie, die bis heute besteht, ist nicht mehr an die Produktion gebunden, sondern an die fachgemäße Bewirtschaftung der Flächen und an die Einhaltung der hohen europäischen Standards im Tier-, Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Die Landwirte werden nach EU-weiten Vorgaben auf die Einhaltung dieser Standards, der Cross Compliance, geprüft. Bei Verstößen erfolgen Kürzungen der EU-Direktzahlungen.

Die Mittel, die seit 2003 nicht mehr für Direktzahlungen aufgewendet wurden, nutzte die EU für die 2. Säule (= Modulation der Mittel). 2008 zog sie Bilanz und überprüfte, was die Reform 2003 bewirkt hatte („Health Check“). In der Folge beschlossen die Agrarpolitiker, die Direktzahlungen bis 2012 stetig weiter zu kürzen. Im Gegenzug sollten insbesondere Projekte in den Bereichen erneuerbare Energien, Klimawandel, Forschung oder Biodiversität verstärkt über die 2. Säule gefördert werden.

### Agrarpolitik mit grünem Anstrich

2013 kam es zu einer erneuten GAP-Reform, welche die Direktzahlungen zukünftig noch stärker an Umweltauflagen koppelt. Infolgedessen erhalten Landwirte 30 Prozent der Direktzahlungen nur dann, wenn sie nachweislich Umweltleistungen erbringen. Dies sind z.B. eine höhere Vielfalt der Fruchtfolgen (= Abfolge der angebauten Pflanzen), die dauerhafte Erhaltung von Wiesen und Weiden (Dauergrünland) oder die Bereitstellung von „ökologischen Vorrangflächen“ wie Biotope, Hecken oder mit Leguminosen und Zwischenfrüchten bestellte Flächen. Die Ökologisierung ist auch ein wesentlicher Bestandteil der 2. Säule zur Förde-

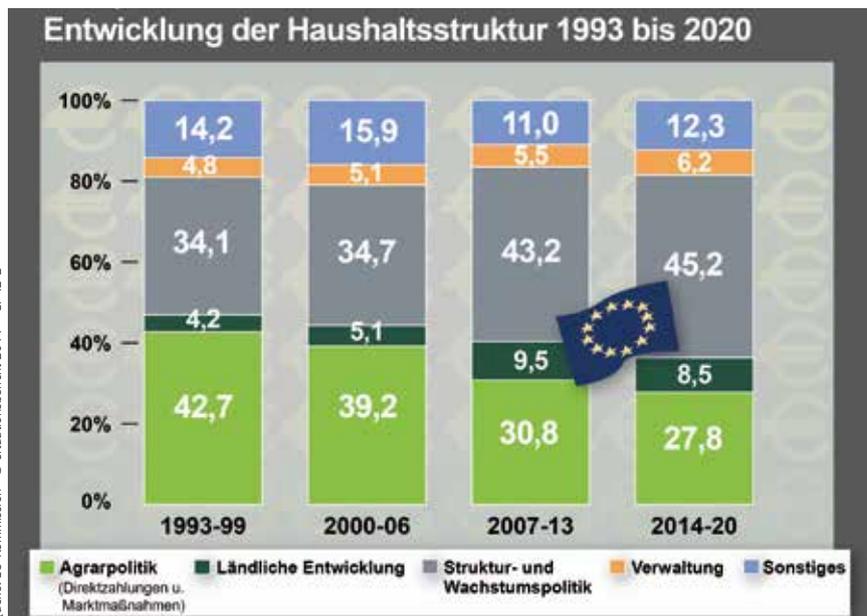
rung ländlicher Räume. Hier müssen die Mitgliedstaaten nun mindestens 30 Prozent der erhaltenen EU-Fördermittel für umweltbezogene Maßnahmen und die Förderung benachteiligter Regionen einsetzen. Ende 2018 wird die EU-Kommission den ausgehandelten Kompromiss mit Blick auf die drei Kernziele „rentable Nahrungsmittelproduktion“, „nachhaltige Bewirtschaftung“ und „ausgewogene räumliche Entwicklung“ erneut überprüfen.

### Deutsche Agrarsozialpolitik

In der deutschen Agrarpolitik spielt zudem die Sozialpolitik eine große Rolle. Dies lässt sich anschaulich anhand der Budgetmittel darlegen. Vom Bundesagrarausgaben für das Jahr 2013 entfielen allein 70 Prozent auf Sozialausgaben (3,67 Milliarden Euro), v.a. für die Übernahme der Alterssicherung und Krankenversicherung der Landwirte, die durch den Strukturwandel Defizite aufweist.

### Methodisch-didaktische Anregungen:

Dieses Thema ist sehr umfassend, daher sollte jede/r SchülerIn den Sachtext selbst lesen und Fragen dazu beantworten (**Arbeitsblatt 1**). Bevor es aber an die klassische Text- und Einzelarbeit geht, sollte die Klasse vorher Begriffe rund um Agrarpolitik sammeln, die durch die Nachrichten „geistern“. Mit dem Text vollziehen die SchülerInnen dann die GAP-Entwicklung mit ihren Anfängen von Ernährungssicherung über Absicherung der Einkommen bis Umweltschutz nach. Ergänzend dazu besprechen sie die große Grafik zur Übersicht (siehe Heftmitte bzw. als **Download**) im Plenum. Wissen nun alle SchülerInnen, was die Begriffe und Meldungen in der Presse bedeuten und wie sie einzuordnen sind? Mit **Arbeitsblatt 2** hinterfragt die Klasse in Gruppenarbeit die Auswirkungen von agrarpolitischen Maßnahmen, deren wirtschaftliche Bedeutung und Notwendigkeit. Dabei obliegt es der Klasse und ihrer Lehrkraft, die Beispiele nur kurz oder ausführlicher zu recherchieren und zu bearbeiten.



Die Ausgaben der EU für marktpolitische Maßnahmen und Direktzahlungen werden seit 1993 stetig verringert.

**Link- und Literaturtipps:**

- ➔ Broschüre „Informationen zur deutschen Landwirtschaft“ unter [www.ima-agrar.de](http://www.ima-agrar.de) → Medien
- ➔ [www.netzwerk-laendlicher-raum.de](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de)
- ➔ Broschüre unter [europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/agriculture\\_de.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/de/agriculture_de.pdf)
- ➔ [www.bpb.de](http://www.bpb.de) → Suche „GAP“

# Ernährungs- und Einkommenssicherung

## Aufgabe 1:

Beantworten Sie folgende Fragen zum Text:

- Welche der Begriffe im Text haben Sie schon mal in den Nachrichten gehört?
- Was bedeutet GAP und warum ist sie von wem gegründet worden?
- Fassen Sie die Ziele und Prinzipien der GAP bis 1992 zusammen.
- Warum ist das Jahr 1992 ein Wendepunkt? Was hat sich verändert?
- Welches waren die Gründe, die zur Abwendung von der bisherigen Markt- und Preispolitik geführt haben?
- Erläutern Sie das Modell der zwei Säulen.
- Fassen Sie die Idee und die Entwicklung der Direktzahlungen zusammen.
- Was ist mit „Förderung der ländlichen Entwicklung“ gemeint? Welche Rolle spielt sie?
- Nennen Sie Beispiele für „Greening“-Maßnahmen der Landwirte. Wodurch fordert und fördert die EU diese?
- Welche Folgen hat der Strukturwandel der Landwirtschaft für die soziale Sicherung der Landwirte?

## Aufgabe 2:

Beschreiben Sie die Grafik und werten Sie diese aus. Setzen Sie sie in Bezug zu den Informationen aus dem Sachtext. Gehen Sie dabei auch auf den Anteil der Direktzahlungen ein. Warum gibt es noch Kosten für Lagerhaltung und Ausfuhrerstattungen?



## Aufgabe 3:

Schauen Sie sich die Grafik mit der großen GAP-Übersicht an (s. Handout in Heftmitte oder Download). Fällt Ihnen zu allen Stationen etwas ein? Erläutern Sie sie sich gegenseitig und klären, was noch unklar ist.

## Agrarpolitik unter der Lupe

Die EU-Agrarpolitik ist seit Jahrzehnten im Wandel. Die politischen Strategien und Förderregelungen ändern sich stetig und beeinflussen die Märkte. Damit betreffen sie unmittelbar oder indirekt die Entscheidungen und Arbeit der Landwirte, denn wie jeder Unternehmer müssen die Landwirte auf Veränderungen des Marktes reagieren. Um ihre meist familiären Betriebe vor wirtschaftlichen Verlusten zu schützen, wünschen sich die Landwirte von der Politik Planungssicherheit und möglichst „sanfte“ Kurswechsel, z.B. Änderungen in kleinen Schritten mit langen Fristen für teure Umbauten.

### Aufgaben:

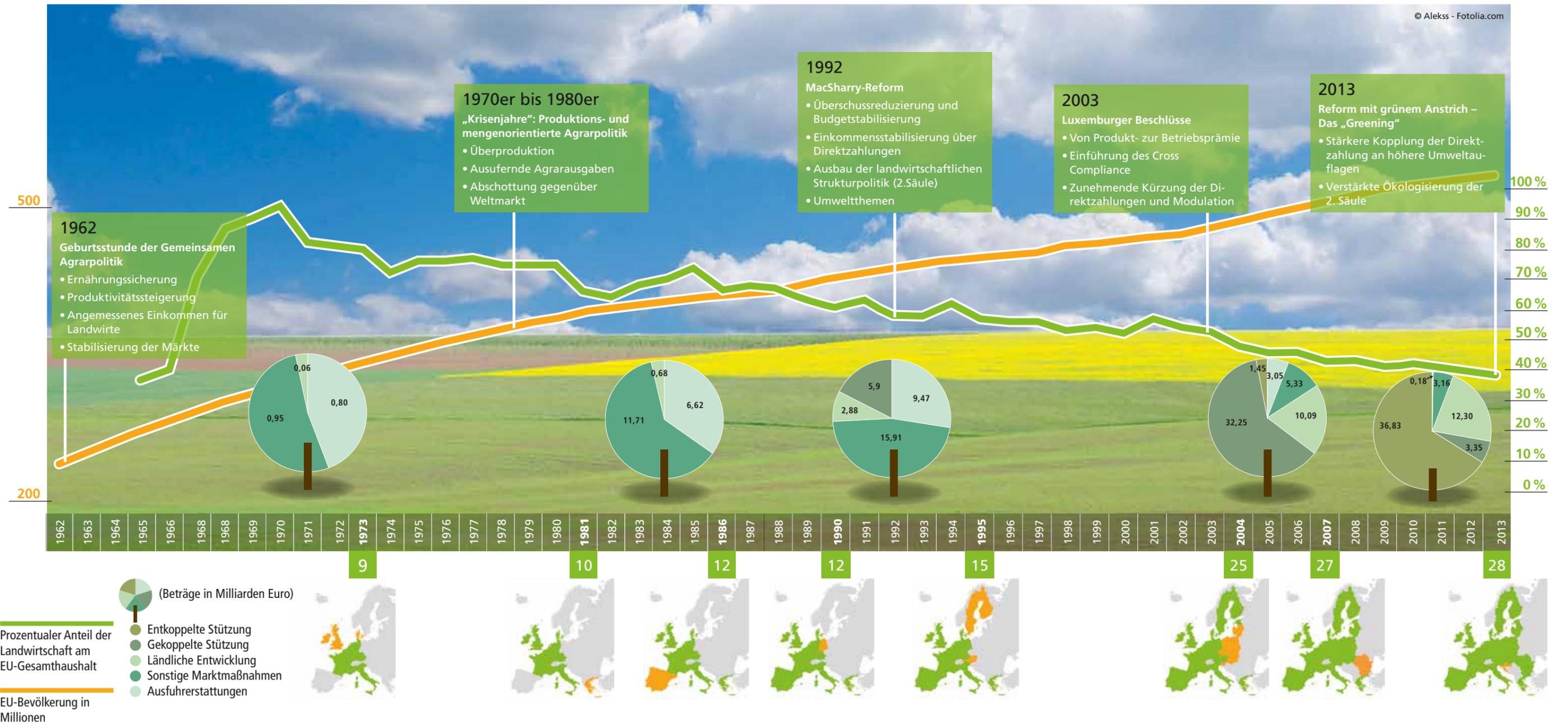
1. Bilden Sie Gruppen und suchen Sie sich eines der drei aktuellen Beispiele der EU-Agrarpolitik aus:
  - Marktordnung Milch und Milchquoten
  - Nachwachsende (Industrie- und Energie-)Rohstoffe
  - Stilllegungs- und ökologische Ausgleichsflächen
  
2. Recherchieren Sie dazu umfassend in Rückblicken und aktuellen Presseartikeln die Hintergründe und aktuellen Entwicklungen:
  - Was war die ursprüngliche Strategie der Politiker? Warum wurde damals in den Markt eingegriffen?
  - Wie und warum haben sich die politischen Strategien, Gesetze und Subventionen über Jahrzehnte verändert?
  - Wie haben sich die Veränderungen und Folgemaßnahmen im Laufe der Zeit ausgewirkt?
  - Welche weiteren Änderungen sind geplant? Wie sollen sich diese auswirken, d.h. welche Ziele strebt man damit an?
  - Welche Meinungen und Positionen entdecken Sie in Ihren Quellen dazu? Gibt es Interessenskonflikte? Wer profitiert von den Regelungen, wer hat ggf. Nachteile dadurch?
  
3. Präsentieren Sie Ihre Ergebnisse in der Klasse und ziehen Sie Ihr eigenes Fazit:
  - Sind die Subventionen notwendig und gerecht?
  - Wie würden Sie als Landwirt oder Agrarpolitiker die Situation ändern wollen?

### Adressen für die Recherche:

- Bundeszentrale für politische Bildung: [www.bpb.de](http://www.bpb.de) → Suche „Agrarpolitik“
- Europäische Kommission: [ec.europa.eu/agriculture](http://ec.europa.eu/agriculture)
- Positionspapiere von Bauernverbänden
- Tageszeitungen, Politik- und Wirtschaftsmagazine, ...



# Die Entwicklung der europäischen Agrarpolitik 1962-2013



Quelle: EU-Kommission 2012; Überarbeitete und ergänzte Grafik