

Prof. Dr. Wolfgang Karnowsky, Dortmund

9.02.2010

Kommentar (11 Seiten) zur Presserklärung von Ministerin Ilse Aigner, CSU vom 9. Februar 2010 auf der Basis eines früheren Beitrages für eine der häufigeren Diskussionen zur EU im Rahmen des „Politischen Arbeitskreises Tierrechte in Europa“, (PAKT e.V., Düsseldorf)

**Entwicklungen der europäischen Agrarpolitik oder der Weg durch die Schluchten der EU-Lobby-Bürokratie oder der Schatz im Milchsee  
(frei nach Karl May, 1842- 1912)**

**Vorweg die Aigner-Presseerklärung von heute:**

**Bundesministerin Aigner begrüßt Dacian Ciolos als neuen  
EU-Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung –**

Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner hat Dr. Dacian Ciolos zu seiner Ernennung als EU-Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung gratuliert. „Ich beglückwünsche Dacian Ciolos zu seinem neuen Amt als Agrarkommissar und freue mich auf eine intensive und konstruktive Zusammenarbeit mit ihm“, sagte Aigner heute in Berlin. Ciolos übernehme das Amt in einer Zeit, in der unter anderem über die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik vor dem Hintergrund der künftigen Ausgestaltung des EU-Haushalts zu entscheiden ist. „Dafür wünsche ich ihm viel Erfolg. Wir wollen gemeinsam an Weichenstellungen arbeiten, die Europas Landwirten wirtschaftliche Perspektiven eröffnen, Planungssicherheit geben und dabei gleichzeitig den Beitrag der Landwirtschaft in der Europäischen Union zur Welternährung und zum Klimaschutz mit einer nachhaltigen Landbewirtschaftung verbessern“, so Aigner anlässlich der Ernennung von Ciolos.

Ciolos verfügt aufgrund seiner Ausbildung als Agronom und als früherer rumänischer Landwirtschaftsminister Rumäniens über umfangreiche agrarpolitische Erfahrungen und über sehr gute Kenntnisse der Landwirtschaft und des Agrarsektors auch in den alten Mitgliedstaaten.

„Ich erhoffe mir von ihm eine moderne Agrarpolitik und eine starke Vertretung der Interessen

der Landwirtschaft in ganz Europa“, sagte Aigner weiter.

Dacian Ciolos übernimmt das Amt von der bisherigen Kommissarin Fischer Boel, die seit

November 2004 für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in der EU-Kommission zuständig war. „Ich danke Mariann Fischer Boel für ihre sehr erfolgreiche Arbeit als Agrarkommissarin und ihren unermüdlichen Einsatz für die Belange der europäischen Landwirtschaft. In ihrer Zeit als Agrarkommissarin setzte sie den Weg der stärkeren Marktorientierung der Landwirtschaft fort und entwickelte die europäische Agrarpolitik zu einer modernen und zukunftsorientierten Politik fort“, würdigte Bundesministerin Aigner.

Neben einem „Gesundheitscheck der Agrarpolitik“, in dem wichtige Anpassungen vorgenommen wurden, um auf neue Herausforderungen besser reagieren zu können, erfolgte unter Federführung von Fischer Boel die Reform der Marktordnungen für Zucker, Wein sowie Obst und Gemüse. Zudem wurden in ihrer Amtszeit wesentliche Verbesserungen vereinbart, um die Politik für die ländliche Entwicklung leistungsfähiger zu gestalten. In einem Europa der **27** sei es naturgemäß nicht im-

mer einfach, einvernehmliche Lösungen zu erzielen, sagte Aigner. „Auch dabei hat Mariann Fischer Boel viel Fingerspitzengefühl und diplomatisches Geschick bewiesen. Zitatende

### **Mein PAKT-Kommentar:**

#### **Entwicklungen der europäischen Agrarpolitik oder der Weg durch die Schluchten der EU-Lobby-Bürokratie oder der Schatz im Milchsee (frei nach Karl May, 1842- 1912)**

##### Als Anmerkung:

Verf. war einige Jahre im **Beirat des Bundeslandwirtschaftsministeriums** unter CSU-Minister Kiechle, der **Tierschutzkommission gem. § 16 b TSchG**. Dort spielte das EU-Recht auch schon eine sehr große Rolle.

#### **1. Wie die EU-Agrar-Misere anfang oder das Schlüsseljahr 1957**

Mit der Unterzeichnung des Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Vertrages (EWGV) gründeten Deutschland, die drei Benelux-Staaten, Italien und Frankreich 1957 die Basis für eine Europäische Zollunion, die Europäische Gemeinschaft (EG), später dann Europäische Union (EU). Hervorgegangen ist diese Kooperation aus der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die auf Wunsch der ehemaligen „Erbfeinde“ Deutschland und Frankreich nach dem zweiten Weltkrieg gegründet wurde, um sich einander politisch und wirtschaftlich anzunähern und damit die Gefahr eines innereuropäischen Krieges auf lange Sicht zu vermindern. Langfristiges Ziel der EWG war die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, welcher im allgemeinen mit der Europäischen Währungsunion 1999 als vollendet gilt.

Die Verschmelzung verschiedener nationaler Märkte zu einem einheitlichen europäischen Markt, auf dem alle Güter und Dienstleistungen ohne Hindernisse oder Barrieren gehandelt werden können, erforderte eine Angleichung der stark divergierenden nationalen Regelungen.

Die nationalen Agrarpolitiken wurden so seit Beginn der europäischen Integration **zugunsten supranationaler Agrarpolitiken** abgelöst und damit auf die Ebene der Europäischen Union übertragen.

Grundlage für die Übertragung von agrarpolitischen Hoheitsrechten war der Artikel 38 IV des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Verantwortlich für die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) waren seitdem der Agrarminister-Rat (eine Zusammenkunft aller nationalen Agrarminister), die Europäische Kommission und bei besonders wichtigen Entscheidungen und Fragestellungen, die im Agrarminister-Rat keinen Konsens fanden, der Europäische Rat.

Die europäische Agrarpolitik ist von Beginn an sehr durch Frankreich geprägt worden, dessen Agrarmarkt schon vor der EWG hoch protektioniert war. Diese Handelsbarrieren wurden nun im Sinne einer Zollunion auf alle Mitgliedsstaaten ausgeweitet. Im Laufe der Zeit wurden so für ca. 70 % aller Agrarprodukte Marktordnungen festgelegt, die dazu dienten, das Preisniveau für landwirtschaftliche Erzeugnisse auf dem EU-Markt oberhalb des Weltmarktpreisniveaus zu halten, indem Produkte aus Drittländern mit einem hohen Einfuhrzoll belegt und Exportsubventionen an europäische Landwirte gezahlt wurden. Die Maßnahmen lassen sich in Preisstützung, Außenschutz und direkte Transfers an die Bauern klassifizieren. Die Ausgaben für den Bereich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds

Landwirtschaft (EAGFL) betrug 1970 ca. 3.166,0 Mio. Euro (damals ECU) und hatten damit einen Anteil von 88,5 % am gesamten EU-Budget. Bis 1980 wuchs das EU-Budget auf 16.454,8 Mio. Euro, 70,5 % davon flossen in die Landwirtschaft. Auf Grund der immer schwieriger werdenden Finanzierung begann in den 90er Jahren eine Reduzierung der Ausgaben für die Agrarpolitik, so dass im Jahr 1999 45,8 % des 86.908,1 Mio. Euro betragenden EU-Budgets in diesen Sektor flossen. Führt man sich nun vor Augen, dass der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung von 13,5 % 1970, über 9,7 % in 1980 auf 3,3 % 1995 zurückgegangen ist und der Anteil der Landwirtschaft am EU-Bruttoinlandsprodukt 1970 6,8 %, 1980 3,7 % und im Jahr 1990 2,8 % betrug, so wird deutlich, dass die stark steigenden Ausgaben einem immer kleineren Teil der Bevölkerung zu Gute kommen.

Es stellt sich also die Frage, wie es dazu gekommen ist, dass ein so hoher Anteil des EU-Budgets in einen mehr und mehr an Bedeutung verlierenden Wirtschaftssektor fließt.

## **2. Zweifelhafte Legitimation und widersprüchliche Ziele der europäischen Agrarpolitik**

Die oben genannten Zahlen beweisen anschaulich, dass die Gemeinsame Agrarpolitik einen bedeutenden staatlichen Eingriff in den Marktmechanismus darstellt. Die Preispolitik, Direktsubventionen und verschiedenen Zollmaßnahmen bewirken, im Vergleich zu einer Situation ohne staatliches Engagement, eine deutliche Veränderung des Marktverhaltens und Marktergebnisses. Hierzu bedarf es in einer marktwirtschaftlichen Volkswirtschaft einer Legitimation.

Der Eingriff in den Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse wird allgemein dadurch legitimiert, dass im Agrarsektor Marktversagen vorliegt. Nach der Theorie des Marktversagens liegt Marktversagen vor, wenn eine der Bedingungen des Modells der vollständigen Konkurrenz verletzt wurde. Da dieses Modell jedoch keine realistischen Kriterien nennt, wann der Tatbestand des Marktversagens vorliegt, überprüft man den Markt hilfsweise nach seiner Funktionsfähigkeit. Diese Frage ist im Hinblick auf einige landwirtschaftliche Erzeugnisse durchaus realistisch, wenn man davon ausgeht, dass kurzfristig betrachtet die angebotene Menge dem Ernteertrag entspricht und die nachgefragte Menge (an Nahrung) der zum Überleben notwendigen Menge entspricht.

Ob ein so beschriebener Markt aber tatsächlich existiert, hängt von seiner zeitlichen, räumlichen und sachlichen Abgrenzung ab. In Bezug auf die heutige Situation des EU-Agrarmarktes ist aber davon auszugehen, dass es sich nicht um einen wie oben beschriebenen Markt handelt. Die zeitliche Dimension hat durch die technologische Weiterentwicklung an Bedeutung verloren. Heutzutage sind nahezu alle Agrar-„Güter“ bis zu einem bestimmten Maße lagerfähig. Selbst leichtverderbliche „Früchte“ lassen sich mit Hilfe der Tiefkühlung noch Monate (oft Jahre: Konserven eben „tiefgefroren“) nach der Ernte oder „Schlachtung“ genießen.

Durch die Möglichkeit, Güter zu importieren (bzw. - im Fall von Überschüssen - zu exportieren), besteht auch räumlich gesehen keine Schranke mehr, die einem Gleichgewicht entgegen steht. Betrachtet man den sachlichen Aspekt, also die gehandelten Nahrungsmittel, erscheint es wenig sinnvoll, alle Agrarprodukte heute unter dem Aspekt der langfristigen Nachfragefunktion oder gar Sicherstellung wegen der Erntezyklen zu sehen. *Dieser Gesamtkomplex soll wohl noch immer die EU-Bürokratie rechtfertigen?!* Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass die marktregulierende Maßnahmen nicht durch ein fehlendes Marktgleichgewicht begründet werden können.

Neben dem Fehlen eines Marktgleichgewichtes besteht aber auch die Möglichkeit, dass die Tendenz, das Gleichgewicht zu erreichen, zu gering ist. Bekanntestes Beispiel ist der sog. „Schweinezyklus“, der dadurch charakterisiert ist, dass sich die Anbieter bei ihrer Entscheidung über die Produktionsmenge allein am Preis der Vorperiode orientieren.

Unter der Voraussetzung, dass die Produktion der Güter eine Periode benötigt und die Güter nicht lagerfähig sind, wird so eine sofortige Anpassung der angebotenen Menge verhindert. Je nach Verlauf der Angebots- und Nachfragekurven kommt es also zu stärker oder schwächer werdenden Angebots- und Preisschwankungen auf dem Markt. Diese Zyklen gehören inzwischen aber sicher der Vergangenheit an, da in der Regel eine mehrperiodige Lagerfähigkeit besteht. Außerdem schützt das Bewusstsein über diesen Zusammenhang vor einem entsprechenden Verhalten. Flexibilitätsmängel entstehen durch die Immobilität des Faktors Boden. Im Gegensatz zu anderen Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital ist die Anbaufläche immobil und kann sich somit nicht an den Ort oder Sektor der optimalen Produktion oder gar Nachfrage bewegen.

Dies führt zu Produktions- und Effizienzdefiziten, die eine disparitäre Entwicklung der Einkommen von Beschäftigten in der europäischen Landwirtschaft zur Folge haben. Hier meint die EU-Bürokratie eingreifen zu müssen. Trotz der häufigen Kritik wird die Einkommensdisparität von EU-Politikern seit langer Zeit als Nachweis für Marktversagen verwendet, um so staatliche Interventionen in das Marktgeschehen zu legitimieren. Die staatliche Subventionierung der landwirtschaftlichen Einkommen führt allerdings nicht zu einer Lösung des Problems, sondern zu einer Verstärkung der sog. Fehlallokation. Die künstlich erhöhten Einkommen setzen falsche Signale und halten eigentlich abwanderungswillige Arbeitskräfte davon ab.

### **3. Ein EU-Wohlstandsziel?**

Das in Art. 39 EWGV a) festgelegte Ziel der „Steigerung“ der „Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren“ wird vor allem in Zusammenhang mit Artikel 39 Abs. 2 EGV 12 als Wohlstandsziel bezeichnet. Das Ziel der Steigerung der Wohlfahrt ist demnach auf die Wohlfahrt der in der Landwirtschaft tätigen Personen begrenzt und ist - wenn auch vage formuliert - eine Umschreibung der Besonderheiten, „die als Ergebnis eines prinzipiellen Versagens des Marktes interpretiert werden.“ Eine derartige Zieldefinition entsprach damals den grundsätzlichen Zielen einer jeden Landwirtschaftspolitik und war damit von übergeordnetem Interesse der sechs Gründerstaaten. Die Unterzeichnerstaaten waren sich einig, dass nach dem Abbau von zwischen ihnen bestehenden Handelsschranken die europäische Landwirtschaft gemeinsam vor Konkurrenz aus Drittstaaten geschützt werden sollte. Die Sicherung der landwirtschaftlichen Einkommen hatte bei der Verfolgung des Wohlstandsziels die höchste Priorität, Produktivitätssteigerungen und andere Ziele waren diesem Ziel eher untergeordnet. Schon bei der Konferenz der Mitgliedsstaaten 1958 in Stresa wurde jedoch festgestellt, „dass die Maßnahmen zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen oft zu Produktivitätssteigerungen geführt haben, die die auf den Märkten bereits anzutreffenden Schwierigkeiten verstärkt haben“. Dementsprechend wurde schon früh gefordert, dass „zwischen Produktion und Absatzmöglichkeiten ein Gleichgewicht gesucht wird“.

Aus dem Wohlstandsziel lassen sich unmittelbar Regelungen wie Einfuhrzölle oder Mindestpreise ableiten. Einige Maßnahmen, wie zum Beispiel Exportsubventionen,

lassen sich in ihrem Ursprung nicht eindeutig auf ein Ziel reduzieren; sie dienen neben dem Wohlstandsziel auch dem Verteilungsziel, da in beiden Fällen die Einkommen der Landwirte unterstützt werden: Art. 33 (2) a) EGV „besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit“ und die „strukturellen und naturbedingten Unterschiede“. Ökologische oder gar tierschützerische Gesichtspunkte konnte ich trotz der bekannten Probleme der industriellen Massentierhaltung in keinem Text finden.

#### **4. Gab es ein/das gerechte(s) Verteilungsziel?**

Das sog. Verteilungsziel meint eine Veränderung der Voraussetzungen und Ergebnisse der Verteilung, die sich durch den Markt ergibt. Welche Verteilung „gerecht“ ist, bleibt ein Werturteil und wird auf politischem Wege entschieden. Im Falle der EU wird versucht den systematischen Einkommensrückstand der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen gegenüber den Beschäftigten in anderen Wirtschaftsbereichen zu kompensieren. Festgelegt wurde das Verteilungsziel in Artikel 39 b) EWGV. Es bietet die Grundlage für alle Transfers an die Landwirte der EU, mit deren Hilfe versucht wird, die Einkommensdisparität zu vermindern. Problematisch erwies sich vor allem die Operationalisierung, da zum einen erhebliche Unterschiede in den nationalen Pro-Kopf-Einkommen (z.B. 1998: 36.557 Euro in Luxemburg im Gegensatz zu 12.903 Euro in Griechenland) bestanden und zum anderen die landwirtschaftlichen Gewinne auf die in der Landwirtschaft tätigen Personen und die Eigentümer der Böden aufgeteilt werden. Wichtigstes Instrument zur Erreichung des Zieles ist die Preispolitik, welche aber in zunehmenden Maße durch verschiedene Formen direkter Transferzahlungen substituiert wird. Fraglich ist auch, ob Umverteilung auf EU-Ebene im Agrarbereich überhaupt Sinn macht (?).

#### **5. Das sogenannte Stabilitätsziel**

Der Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse ist durch starke, oft naturbedingte Schwankungen des kurz- bis mittelfristigen Angebots gekennzeichnet. Destabilisierend wirkt zudem, dass die geringe Preiselastizität der mengenmäßigen Nachfrage zu verstärkten Preisschwankungen führt. Um die Dispositionen der Haushalte, Landwirte und anderer Marktteilnehmer zu erleichtern, wird versucht, durch staatlichen Eingriff die Märkte zu stabilisieren und damit ein gesamtwirtschaftlich besseres Marktergebnis zu erreichen. Dabei wird in der EU-Agrarpolitik implizit unterstellt, dass eine Stabilisierung der Preise mit einer Stabilisierung der Märkte gleichzusetzen ist. Somit fällt das Ziel der „Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen“ auch unter das Stabilitätsziel. Was man jedoch unter „angemessen“ versteht, ist eine Ermessensfrage und kann damit auch zu wesentlichen höheren Preisen als ohne Preispolitik führen. Sollten die angemessenen Preise im Interesse der Verbraucher so interpretiert werden, dass Angebot und Nachfrage zum Ausgleich gelangen, so lässt sich aus diesem Ziel jedoch keine Preispolitik ableiten. Diese Interpretation entspricht dann dem Versorgungsziel. Billiges Fleisch als Stabilitätsziel?

#### **6. Das Versorgungs(?) - oder auch (?) Sicherheitsziel**

Die Sicherstellung der Ernährung der europäischen Bevölkerung wurde - bedingt durch die Erfahrungen aus den beiden Weltkriegen - als ein Ziel der Agrarpolitik festgelegt. Das Ziel galt jedoch schon seit den fünfziger Jahren als erreicht, denn schon damals wurde für eine Reihe landwirtschaftlicher Produkte der volle Selbstversor-

ungsgrad erlangt oder sogar überschritten. Der Selbstversorgungsgrad errechnet sich anhand der im Inland produzierten Menge, die durch die im Inland benötigte Menge dividiert wird. Eine Erreichung „voller“ Selbstversorgung unter normalen Bedingungen garantiert jedoch noch keine Ernährungssicherheit zu Katastrophen- oder Kriegszeiten, da in diesen Fällen nicht davon auszugehen ist, dass dieselbe Menge produziert werden kann wie vorher. Liegt keine Extremsituation vor, ist eine Selbstversorgung ökonomisch ineffizient, da Produkte aus anderen Ländern unter Umständen günstiger bezogen werden könnten.

## **7. Die zweifelhaften Instrumente einer Europäischen Agrarpolitik**

### **a) Die Agrar-„abschöpfung“**

Das Abschöpfungssystem ist das wichtigste Instrument der Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Der Ministerrat beschließt jährlich für die einzelnen Agrarprodukte einen Richtpreis, der nicht unterschritten werden darf. Da der Weltmarktpreis jedoch unter dem Richtpreis liegt, wird ein Zoll erhoben. Die Höhe des Zolls ist variabel und wird an den aktuellen Weltmarktpreis sowie an Transport- und Vermarktungskosten angepasst. So wird sichergestellt, dass keine Waren unter dem Richtpreis angeboten werden können. Es wurde mit Beginn der Marktordnung eingeführt, um den europäischen Produzenten ein höheres Preisniveau zu gewährleisten. Im Vergleich zu einer Situation bei Weltmarktpreisen steigt damit durch den höheren Preis das inländische Angebot an Agrargütern, während die Nachfrage sinkt. Dies führt zu einem Verlust an Konsumentenkaufkraft und zu einem Anstieg der Produzentengewinne, also dem Einkommen der Landwirte. Demnach würde diese Maßnahme der Erreichung des Wohlstandszieles dienen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht hat die Abschöpfung zudem weitere Effekte. Der Staat erhält durch die Zölle Einnahmen, die er für die Bereitstellung öffentlicher Güter aufwenden kann. Da der EU-Agrarmarkt einer der größten Märkte der Welt ist, gelingt es durch den Zoll, die Weltmarktpreise zu senken, so dass ausländische Produzenten einen Teil ihrer Gewinne verlieren.

Im Ergebnis ist das Abschöpfungssystem negativ zu bewerten, da neben dem Verlust an Konsumentenkaufkraft die internationale Arbeitsteilung verschlechtert und der strukturelle Wandel der Agrarregionen innerhalb der EU blockiert wird.

### **b) Die Flächenstilllegung**

Die Flächenstilllegung ist eine neuere Maßnahme, die mit der 1992 beschlossenen Agrarreform eingeführt wurde. Im Zusammenhang mit Preissenkungen für verschiedene Agrarprodukte gewährte man den Landwirten nur dann einen Ausgleich ihrer daraus resultierenden Mindereinnahmen, wenn sie einen bestimmten Teil ihrer Produktionsfläche nicht mehr bewirtschafteten. Den Verlust durch den entgangenen Ertrag dieser Fläche wollte man mit Hilfe einer Prämie, die dem sonst erwirtschafteten Gewinn entsprechen sollte, ausgleichen. Betrachtet man diese Maßnahme gesamtwirtschaftlich, so erkennt man viele Nachteile.

Jeder Landwirt wird gezwungen, eine bestimmte Zahl seiner Flächen stillzulegen, auch wenn diese stillgelegte Fläche produktiver wäre als die noch bewirtschafteten Flächen eines anderen Bauern. Es wird also unter Umständen der Einsatz von effektiveren Produktionsfaktoren verhindert, was zu einem Wohlfahrtsverlust führt. Daneben ergeben sich noch Probleme der Operationalisierung, da es sehr aufwen-

dig erscheint, für jede stillgelegte Fläche den Gewinn zu bestimmen, um dann eine Prämie in genau dieser Höhe an den Landwirt zu zahlen. Außerdem müssen Landwirte aufwendig kontrolliert werden, damit man sicher gehen kann, dass sie das Feld nicht doch bebauen. Ökonomisch sinnvoll wäre die Stilllegung einer Fläche für den Landwirt sonst nur, wenn sie eine negative (oder zumindest keine) Grenzproduktivität aufweisen würde. Die Landwirte bebauen so eine kleinere Fläche und erhalten dafür ein gleiches Einkommen, ihre Arbeitsleistung sinkt also. Dieses Instrument widerspricht ordnungspolitischen und alloktionstheoretischen Grundsätzen, da Einkommen jetzt durch weniger Leistung erzielt wird, obwohl in einem marktwirtschaftlichen System eigentlich mehr Einkommen durch mehr Leistung erreicht wird. Als Hintergrund für diese Maßnahme ist aufgrund dieser Überlegungen also nicht das Ziel der Erhöhung der Produktivität zu sehen, die Flächenstilllegung ist vielmehr Folge der Preispolitik. Die hohen Preise führten zu einem Überschussangebot, das man so zu verringern suchte. Dadurch sollten unter anderem die Kosten für Exportsubventionen gesenkt werden.

Ein weiteres Argument für die Flächenstilllegung ist der (ökologische) Naturschutzgedanke. Die Wirkung wird jedoch heftig diskutiert, gerade weil andere Maßnahmen wie eine extensivere Landwirtschaft - echte Weidewirtschaft, statt Aufstallung in Fleischfabriken - wesentlich bessere Ergebnisse versprechen. Das fehlt weitgehend in der von mir eingesehenen Literatur. Unter der Berücksichtigung der über die Verhaltensweisen gemachten Annahmen wird von mir nun versucht, das in der EU vorgefundene Verhalten der einzelnen Akteure zu erklären.

### **Exkurs: Die Europäische Kommission**

Die EU-Kommission besteht jetzt aus (zu vielen) Kommissaren und hat die Aufgabe, Gemeinschaftsinteressen nach innen und außen zu vertreten. Sie wird dabei unterstützt von ihrem Verwaltungsapparat, der aus ..zig Generaldirektionen besteht, die je ein Ressort (ähnlich einem Ministerium) abdecken. Neben den exekutiven Funktionen hat die Kommission aber auch starken legislativen Einfluss, wie das alleinige Vorschlagsrecht für Gesetze. Dadurch hat sie die Möglichkeit, die Grenzen und Regeln, unter denen sie Instrumente (z.B. im Sinne der Agrarpolitik) einsetzt, selbst zu bestimmen. Die einzelnen Kommissare sind mit Ministern auf nationaler Ebene vergleichbar. Da sie jedoch nicht vom Volk gewählt sondern, von den Regierungen ernannt werden, ordnet man sie (und andere Institutionen wie die Generaldirektionen) besser unter die Bürokraten ein. Demnach verfolgen die Mitglieder der Kommission das Ziel, ihre Macht zu erweitern. Mehr Einfluss können sie unter anderem dadurch erlangen, dass immer mehr Zuständigkeiten von nationaler Ebene auf EU-Ebene übertragen werden. Dass dies der Fall ist, erkennt man zum Beispiel daran, dass inzwischen für ca. 70 % der Agrarprodukte Marktordnungen bestehen; die Regelungsintensität ist also stark angestiegen. Kontrolliert wird die Kommission in der Erfüllung ihrer Aufgaben zum einen durch die Bürger der EU, zum anderen durch einflussreiche Verbände. Der Wähler nimmt seine Kontrollfunktion kaum wahr, da die Informationsbeschaffungskosten unter anderem aufgrund der Entfernung nach Brüssel, für ihn zu hoch sind. Interessenverbände, wie zum Beispiel die Bauernverbände, nutzen ihre Kontrollfunktion dagegen sehr gut. Sie haben die Möglichkeit, dafür Mitglieder nach Brüssel zu entsenden, und können so Einfluss nehmen. Zudem ist die Kommission auf die Zusammenarbeit mit Interessenverbänden angewiesen, da sie von ihnen wichtige Informationen bekommt, die sie zur Ausführung ihrer Aufgaben (z.B.

Vorbereitung von Gesetzen) benötigt. Um möglichst schnell und mit geringem Aufwand an diese Informationen zu gelangen, werden die Bürokraten versuchen, möglichst ein gutes Verhältnis mit den Verbänden zu haben. Eine Maßnahme oder ein Gesetz, das für die Mitglieder eines Interessenverbandes Kosten verursacht, würde dieses Verhältnis allerdings gefährden, so dass die Kommission eher geneigt ist, so zu handeln, dass für die Mitglieder ein Vorteil oder zumindest nur ein möglichst geringer Nachteil resultiert. Die kaum überschaubare Zahl von ca. 700 einzelnen Regelungen und Verfahrensweisen, durch die der europäische Markt für Agrarprodukte geprägt ist, macht die Agrarpolitik der Kommission für den Bürger völlig undurchschaubar. Dies könnte durchaus beabsichtigt sein, da so der Informationsbeschaffungsaufwand für Wähler erhöht wird. Institutionelle Kontrollorgane wie der Europäische Gerichtshof oder Europäische Rechnungshof prüfen nur, ob das Verhalten der Kommission nicht gegen den EWG-Vertrag oder andere Vorschriften verstößt. Dies stellt jedoch keine ausreichende Kontrolle dar, weil die Kommission an der Formulierung der Gesetze selber maßgeblich beteiligt ist.

### **9. Der Agrarministerrat**

Die Zusammenkunft aller nationalen Landwirtschaftsminister bezeichnet man als den Agrarministerrat. Er erfüllt in erster Linie die Aufgabe der Legislative, verabschiedet also Gesetze und legt Ziele für die Arbeit der Kommission fest. Obwohl jeder Minister nach unserem demokratischen Verständnis für das Gemeinwohl aller Bürger verantwortlich ist, setzen sich die Agrarminister zumeist für die Interessen der Landwirte ein. Dies erscheint auch wenig verwunderlich, wenn man berücksichtigt, dass viele Agrarminister vor ihrer Ernennung zum Minister, wichtige Funktionen in landwirtschaftlichen Interessenverbänden innehatten. Einen Beleg für ein polarisiertes Verhalten bietet die Aussage des deutschen Minister Kiechle (CSU) 1985, dass die geplante 1,8 prozentige Preissenkung für Getreide „deutsche Interessen“ gefährdete. In Wirklichkeit waren aber nur die Interessen der Landwirte gefährdet; auf das deutsche Gesamtwohl hätte die Preissenkung positive Auswirkungen gehabt. 1988 zog Kiechle sogar sein Vorhaben, den Milchpreis um 3 % zu senken, zurück, da der Bayerische Bauernverband androhte, dass im Falle einer Preissenkung bis zu 5.000 Bauern aus der CSU austreten würden. Ein gemeinwohlschädigendes Verhalten der Minister kann also völlig rational sein, da sie nur versuchen, den Interessen ihrer Basis, also den landwirtschaftlichen Interessenverbänden, gerecht zu werden, um somit wieder gewählt zu werden. Wie schon bei der EU-Kommission erkennt man auch bei der Politik des Rates eine deutliche Tendenz zur Verschleierung. Informationskosten werden unter anderem dadurch erhöht, dass Abstimmungen und Diskussionen des Agrarministerrates in der Regel nicht öffentlich waren. Dadurch wird es dem Wähler unmöglich zu kontrollieren, welche Position der Agrarminister seines Landes vertreten hat. Eine Kosten-Nutzen-Analyse über finanziell gewichtige Entscheidungen ist auf EU-Ebene zudem nicht üblich, so dass es fraglich ist, inwieweit die Ratsmitglieder in der Lage sind, ihre Entscheidungen auf Basis „neutraler“ Informationen zu treffen.

### **10. Das Europäische Parlament und der Europäische Rat**

Das Europaparlament (EP) hat wesentlich weniger Rechte und Einflussmöglichkeiten als die vergleichbaren Institutionen auf Ebene der Nationalstaaten. Seine Aktivitäten standen bisher stets im Schatten der anderen europäischen Organe, wobei der Trend aber von einem einfachen Anhörungsrecht zu inzwischen deut-

lich mehr Mitsprache geht. Im Zusammenhang mit der Agrarpolitik ist besonders der Landwirtschaftsausschuss zu erwähnen. Er ist für die Ausarbeitung der vom Parlament zu verabschiedenden Stellungnahmen zu den Kommissionsvorschlägen zuständig. Er setzte sich aber zumeist aus Mitgliedern zusammen, die in direktem Kontakt mit der Landwirtschaft standen, da sie oft aus landwirtschaftlich geprägten Wahlkreisen stammten. Ganz im Gegensatz dazu der Europäische Rat. Die Runde der nationalen Regierungschefs hat oft erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Agrarpolitik gehabt. Entscheidungen im Rat wurden in der Regel nach dem „Luxemburger Kompromiss“ einstimmig getroffen. Aus dieser Besonderheit resultiert ein wichtiges Phänomen der Entscheidungen, das „log rolling“. Waren die Interessen einzelner Staaten so unterschiedlich, dass kein Kompromiss gefunden werden konnte, einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen Stimmentausch. Es wurden strittige Entscheidungen, die oft miteinander in keinem Zusammenhang standen, so zusammen zur Abstimmung gebracht, dass alle Staaten einen Vorteil aus der Entscheidung ziehen konnten. Die Nachteile der Entscheidung 1 für Staat A wurden durch die Vorteile der Entscheidung 2 kompensiert. Diese hingegen stellte einen Nachteil für Staat B dar, der aber durch den Gewinn aus Entscheidung 1 ausgeglichen wurde. Dieses System der Konsensfindung kam oft dann zum Einsatz, wenn das landwirtschaftlich orientierte Frankreich auf Widerstand der eher industriell geprägten Bundesrepublik stieß.

## 11. Die Interessenverbände

1995 existierten ca. 600 wirtschaftliche Lobbyzusammenschlüsse, unter denen Dachverbände, wie zum Beispiel der Europäische Gewerkschaftsbund, die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europa und die Agrarlobby, das „Committee des producteurs agricoles“ (COPA), zu nennen sind. Der größte Zusammenschluss von landwirtschaftlichen Interessenverbänden trägt einen französischen Namen, was als ein weiteres Indiz für den Stellenwert Frankreichs innerhalb der EU Agrarpolitik zu werten ist. Die COPA bestand aus 31 landwirtschaftlichen Dachverbänden, die ihre Herkunft in 12 verschiedenen Mitgliedstaaten hatten. Sie war finanziell sehr gut ausgestattet und war so in der Lage, umfangreiches Informationsmaterial zur Situation der Landwirtschaft in den EG-Ländern zusammenzustellen. Diese Informationen stellten die Basis für die Lobby-Arbeit dar, die sich in erster Linie auf die Kommission konzentrierte. Die enge Zusammenarbeit zeigte sich zum Beispiel darin, dass sich das Präsidium der COPA mindestens einmal im Monat mit dem Agrarkommissar traf. Die Kommission war auf diesen Informationsaustausch angewiesen, da die COPA die einzige regierungsunabhängige Stelle war, von der man relativ „objektive“ Informationen über die landwirtschaftliche Situation erhalten konnte. Um diese Informationen selbst zu beschaffen, mangelte es der Kommission an Ressourcen. Die steigende Komplexität der gemeinsamen Agrarpolitik verstärkte die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit der COPA, die sich innerhalb der Kommission zu einem „Sprachrohr der Landwirtschaftsinteressen“ entwickelte und „gegenüber nicht-landwirtschaftlichen Interessen eine ausgesprochen ablehnende Haltung einnahm“. Der starke Einfluss erklärt also einen Teil der Entwicklung der Agrarpolitik und macht verständlich, dass alle Reformbestrebungen bis Ende der achtziger Jahre kaum Ergebnisse zeigten und eher einen kosmetischen Charakter aufwiesen.

12. Einflussnahme der Verbände auf den politischen Entscheidungsprozess  
Der Einfluss der Verbände konzentrierte sich in erster Linie auf die Kommission. Im ersten Moment könnte man denken, dass die Kommission unter dem Einfluss ver-

schiedener Verbände mit gegensätzlich gerichteten Interessen stand. So könnte man annehmen, dass der Agrarminister nicht nur mit den Landwirtschaftsverbänden in Kontakt stand, sondern gleichzeitig auch Verbraucherverbände versuchen würden, Einfluss auf kommende Entscheidungen zu nehmen. Berücksichtigt man nun, dass der Anteil der Bauern an der EU-Bevölkerung im Vergleich zu dem Anteil der Konsumenten verschwindend gering ist, liegt es nahe, zu vermuten, dass gleiches für den Einfluss der Konsumenten gilt. Dem war und ist aber nicht so, was vor allem auf die unterschiedliche Struktur der Verbände zurückzuführen ist. Eine ähnlich effektive Arbeit, wie die der COPA, war zum Beispiel dem „Bureau Europeen des Unions des Consommateurs“ (BEUC) aufgrund der folgenden Faktoren nicht möglich. Die Verbraucher sind keine homogene Gruppe, haben dadurch unterschiedliche Interessen und sind somit schlecht organisierbar. Zudem konsumiert der Verbraucher nicht eine bestimmte Produktpalette, sondern eine Vielzahl völlig unterschiedlicher Produkte, von denen die wenigsten Nahrungsmittel sind. Die heterogene Zusammensetzung schwächt somit die Verhandlungsstärke eines Verbandes, weil er nach außen keine geschlossene Haltung demonstrieren kann. Weitere negative Wirkungen hat die Tatsache, dass Verbraucherverbände die Ausgaben ihrer Mitglieder vertreten, während Agrarverbände für das Einkommen ihrer Mitglieder kämpfen. Dies ist zudem eine Ursache für den äußerst geringen Anteil der aktiven Mitglieder unter der großen Gruppe der Konsumenten. Verbraucherverbände sind aufgrund ihrer

15

wenigen Mitglieder grundsätzlich schlecht mit finanziellen Mitteln ausgestattet und werden oft zu einem erheblichen Teil durch staatliche Finanzzuweisungen finanziert.

### 13. Neueste Entwicklungen der europäischen Agrarpolitik

Seit Beginn der neunziger Jahre ist zu erkennen, dass die bisherige Agrarpolitik nicht weitergeführt werden kann und Reformen nahen. Faktoren für diese Trendwende waren vornehmlich der Druck von außen durch die GATT-Verhandlungen und das Finanzierungsproblem, vor allem im Hinblick auf die kommende EU-Osterweiterung. Im Rahmen der GATT-Verhandlungen zwingt das Ergebnis der „Uruguay-Runde“ 1994 die EU dazu, verschiedene Zölle, Einfuhrbeschränkungen und Exportsubventionen um ein konkretes Maß zu drosseln und somit die EU ein Stück mehr für den Weltmarkt zu öffnen. Auch wenn geplant war, die daraus entstehenden Einkommensverluste der Landwirte voll durch direkte Transfers zu kompensieren, zeigte sich dennoch, dass dies aus verschiedensten Gründen nicht vollständig erfolgte. Die Beibehaltung der derzeitigen Agrarpolitik ist bei der künftigen Ausdehnung der EU nach Osten nicht mehr finanzierbar. Neueste Entwicklungen zeigen, dass die EU in Zukunft immer weniger direkte Transfers leisten will und die Zahlung von der Verwirklichung umweltpolitischer machen möchte und von tierschutzgerechten Zielen machen müsste.

Als Grundlage könnte man das oben bereits erwähnte Sicherheitsziel nennen, das nicht nur Sicherstellung der Ernährung bedeutet, sondern auch, dass eine Mindestqualität der Nahrung und vielleicht auch ein ökologischer Standard gewährleistet wird. Die Nahrungsqualität ist für den Konsumenten nicht prüfbar, während der Produzent in der Regel genau darüber Bescheid weiß.

In diesem Fall deuten die asymmetrisch verteilten Informationen auf Marktversagen hin, das der Staat durch das Setzen von Mindestanforderungen an die Qualität der Nahrung und Tierhaltungsbedingungen zu lösen versucht. Seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte gibt es zudem die Möglichkeit, Prämien für erbrachte **Umweltleistungen (!!)** an die Landwirte zu zahlen. –

Wir Tierrechtler haben hier bei und in der EU kaum Chancen und müssen doch auch in Brüssel weiter kämpfen!