

Agrar- und Fischereipolitik

Christian Lippert

AGRARPOLITIK

EU-Agrarhaushalt 2011 und Diskussion zum Haushaltsrahmen 2014 bis 2020

Nach schwierigem Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Rat konnte erst kurz vor Weihnachten 2010, zwei Monate nachdem das Haushaltsjahr bereits begonnen hatte, der EU-Haushalt 2011 verabschiedet und damit eine längere Budgetkrise abgewendet werden. Demzufolge stehen im Haushaltsjahr 2011 unter der Rubrik „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“, die im Wesentlichen dem Agrarhaushalt (incl. Fischerei) entspricht, insgesamt 58,7 Milliarden Euro an Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung (minus 1,4 Prozent gegenüber dem Haushalt 2010). Dieser Betrag macht rund 41,4% am gesamten EU-Haushalt aus. Von den vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen entfallen auf die marktbezogenen Ausgaben und die Direktzahlungen – die so genannte erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – 42,9 Milliarden Euro (minus 2,1 Prozent gegenüber 2010) und auf die Ländliche Entwicklung, als zweiter Säule der GAP, und die Fischerei 15,7 Milliarden Euro (plus 0,7 Prozent). Die Kürzungen der ersten Säule betreffen dabei hauptsächlich Marktmaßnahmen. Den genannten Verpflichtungsermächtigungen 2011 stehen 56,4 Milliarden Euro an Zahlungsverpflichtungen gegenüber. Die Kommission hatte sich im Sommer 2010 mit dem Rat der Finanzminister bereits auf einen gekürzten Agrarhaushalt geeinigt. Nachdem jedoch das seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags auch hinsichtlich der ersten GAP-Säule mitgestaltungsberechtigte Parlament diesem Kompromiss seine Zustimmung verweigert hatte, musste ein Vermittlungsausschuss mit je 27 Rats- und Parlamentsvertretern tätig werden. Für den Zeitraum ohne gültigen Haushalt wurde das Vorjahresbudget jeweils anteilig monatlich fortgeschrieben. Der Konflikt hatte sich weniger an einzelnen Haushaltspositionen entzündet, auch wenn die Parlamentarier ursprünglich insgesamt gerne 3,5 Milliarden Euro an Zahlungsverpflichtungen mehr als vom Rat beschlossen ausgegeben hätten, als an grundsätzlichen Fragen zur künftigen Mitsprache des Parlaments bei den EU-Eigenmitteln und bei unvorhergesehenen Ausgaben sowie bei der Haushaltsplanung im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2014 bis 2020. Schließlich gaben sich die Abgeordneten mit Absichtserklärungen des Rates und der Kommission zufrieden, das Parlament künftig stärker einzubinden.

Nicht nur wegen der Mitgestaltungsforderungen durch das Parlament, sondern auch wegen der unterschiedlichen Interessen und Haltungen der Kommission sowie einzelner großer Mitgliedstaaten, dürften sich die anstehenden Verhandlungen zur finanziellen Vorausschau schwierig gestalten. Der Haushaltskommissar geht von einer Verringerung des Agrarhaushalts auf unter 40 Prozent des EU-Budgets aus, wobei die absoluten Aufwendungen auf dem gegenwärtigen Niveau konstant gehalten werden könnten. In jedem Fall hängt der EU-Haushaltsmittelbedarf in den Jahren 2014 bis 2020 wie bisher auch in hohem Maße von der künftigen GAP ab. Während die Bundesregierung wiederholt bekundet hat, die EU-Ausgaben nicht ausweiten zu wollen und – bei weitgehend konstanter Verteilung

der Agrardirektzahlungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten – für eine Begrenzung des Haushalts auf ein Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens (bisher 1,13 Prozent) plädiert, möchte die polnische Regierung den Gesamthaushalt ausdehnen und legt dabei insbesondere auf eine gerechtere Verteilung der Agrarzahlungen wert. Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy lehnt jegliche Kürzung des Agrarhaushalts kategorisch ab und droht für diesen Fall mit einer Blockadehaltung Frankreichs, das bisher der größte Nutznießer der Gemeinsamen Agrarpolitik ist: im Jahr 2009 gingen 9,87 (6,90) Milliarden Euro der EU-Agrarausgaben nach Frankreich (Deutschland), während Polen und Großbritannien 3,72 bzw. 4,04 Milliarden Euro bezogen. Auf Italien und Spanien entfielen demgegenüber 6,08 bzw. 7,26 Milliarden Euro. Die britische Regierung, die in der Vergangenheit für eine Kürzung der Agrarsubventionen eingetreten ist, hat zuletzt ihre ursprüngliche Forderung, das EU-Budget auf 0,85 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu begrenzen, nicht mehr erhoben. In diesem Zusammenhang wurde spekuliert, dass die deutsche und die französische Regierung den damit einhergehenden Verzicht auf einschneidende agrarpolitische Reformen womöglich durch den Fortbestand des so genannten „Brittenrabatts“ – der die britische Nettozahlerposition erheblich abmildert – erkaufen könnten.¹

Agrarpolitische Entwicklungen und Krisenreaktionen

Nachdem deutsche Behörden im Mai 2011 vor dem Verzehr von rohen Gurken, Tomaten und Salat gewarnt hatten, die zunächst irrtümlich als Ursache für vor allem in und um Hamburg auftretende schwere, teils tödliche Erkrankungen durch EHEC-Bakterien angesehen wurden, brach der Gemüseabsatz in Deutschland und im exportorientierten Spanien aber auch in anderen EU-Ländern drastisch ein. Russland verhängte Anfang Juni ein umfassendes Importverbot für Gemüse aus der EU, das seitens der Kommission als grundlos kritisiert wurde, nachdem Sprossen aus einem niedersächsischen Gartenbaubetrieb als mutmaßliche Ursache der Erkrankungen identifiziert worden waren. Auch einige arabische Staaten und Taiwan hielten Mitte Juni an ihren Importbeschränkungen fest, die sich allerdings in der Regel lediglich gegen Tomaten, Gurken und Salat aus Spanien und Deutschland richteten. Allein in Spanien schätzte man während der Krise die wöchentlichen Verluste der Gemüsebauern auf 200 Millionen Euro. Die spanische Agrarministerin Rosa Aguilar kritisierte, dass die Hamburger Gesundheitsministerin, deren Bericht über EHEC-Bakterien auf spanischen Gurken den Absatzeinbruch ausgelöst hatte, gehandelt habe, ohne vorher die EU-Kommission in Kenntnis zu setzen. Einige spanische Politiker hatten zunächst Schadensersatzforderungen gegen die Bundesrepublik erhoben. Kommission und zuständiger Verwaltungsausschuss haben schließlich 210 Millionen Euro für Teilentschädigungen an alle von Absatzeinbrüchen bei Tomaten, Gurken, Paprika, Zucchini und bestimmten Salatarten betroffene EU-Landwirte bereit gestellt. Die Europäischen Bauernverbände hielten diesen Betrag sowie die Beschränkung auf die genannten Gemüsearten für unzureichend. Agrarkommissar Dacian Cioloș hatte zuvor bedauert, dass angesichts früherer Agrarmarktreflexen, die Möglichkeiten zur Erzeugerunterstützung inzwischen

1 Agra-Europe 31/2010, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 34/2010, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 41/2010, EU-Nachrichten, S. 13-14; Agra-Europe 48/2010, EU-Nachrichten, S. 14; Agra-Europe 51/2010, EU-Nachrichten, S. 13-14; Agra-Europe 1/2/2011, EU-Nachrichten, S. 3-4; Agra-Europe 20/2011, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 21/2011, EU-Nachrichten, S. 5; Agra-Europe 23/2011, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 24/2011, EU-Nachrichten, S. 1.

„stark eingeschränkt“ seien. Diese Aussage steht im Gegensatz zur liberalen Haltung seiner dänischen Vorgängerin. Auch würde der Kommissar gerne wieder Marktmaßnahmen anwenden können, ohne dass zuvor bestimmte Preisschwellen unterschritten wurden.

Im Mai 2011 hatte Kommissar Ciolos bereits angekündigt, eine französische Anfrage zu prüfen, Landwirten in stark von der Frühjahrstrockenheit betroffenen Ländern, die Direktzahlungen erneut – wie zum Beispiel in Deutschland anlässlich der Milchkrise – bereits im Oktober anstatt wie üblich im Dezember auszuzahlen, um die Liquidität der Betriebe zu verbessern. Auch Spanien hat kurz darauf einen ähnlichen Antrag gestellt, der in diesem Fall jedoch mit zuviel Regen im vergangenen Jahr sowie den Auswirkungen der Wirtschaftskrise begründet wurde. Die niederländische und die deutsche Regierung befürworteten klare, in einer „horizontalen Rechtsgrundlage“ definierte Kriterien für derartige Fälle, um diese in Zukunft nicht mehr als Ausnahmeregelung behandeln zu müssen.

In der zweiten Jahreshälfte 2010 wurde der deutsche Agrardieselsteuersatz ohne betrieblichen Selbstbehalt und ohne Obergrenze nun unbefristet auf den angesichts der Wirtschaftskrise bereits in den letzten beiden Jahren geltenden Satz von 25,56 Euro/100 Liter festgelegt, was mit jährlichen Steuermindereinnahmen des Bundes von etwa 260 Millionen Euro einhergeht. Begründet wurde dies durch Wettbewerbsnachteile die den deutschen Landwirten wegen der niedrigeren Besteuerung in anderen EU-Ländern entstünden. In Frankreich beträgt der entsprechende Steuersatz lediglich 0,66 Euro/100 Liter. Der deutsche Bauernverband drängt deshalb auf eine Angleichung der EU-Steuersätze.

Im April 2010 wurde in Deutschland das Betriebsprämierendurchführungsgesetz geändert, sodass ab 2012 (für die Stärkekartoffelbeihilfe ab 2013) sämtliche Prämien vollständig entkoppelt, im Rahmen einer in Zukunft regional einheitlichen Flächenprämie ausbezahlt werden. In Frankreich bestehen demgegenüber an die Tierzahl gekoppelte Prämien, wie zum Beispiel die Mutterkuhprämie, fort.

Entgegen deutschen und französischen Bedenken hält die Kommission an der für 2016 vorgesehenen Abschaffung der seit 1978 bestehenden Weinbaupflanzrechte fest. Es wird befürchtet, dass diese Liberalisierung einen Produktionsanstieg auf ebenen Flächen im Süden Europas und eine Abnahme der Erzeugung insbesondere in den Steillagen der nördlichen Weinbauregionen zur Folge haben wird. Agrarkommissar Ciolos verwies hierzu auf Agrarumweltprogramme und nationale Beihilfen, mit denen der Weinbau in den Steillagen gefördert werden könne sowie auf über 5 Milliarden Euro, die in den Jahren 2009 bis 2013 für die Umstrukturierung des Weinsektors vorgesehen sind.

Im November 2010 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) einer Klage deutscher Landwirte statt gegeben und geurteilt, dass die namentliche Veröffentlichung der Agrarsubventionsempfänger gegen EU-Recht verstößt und in unzulässiger Weise in das Privatleben eingreift. Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner hat daraufhin den Internet-Zugang zur deutschen Agrarsubventionsempfängerdatenbank unverzüglich sperren lassen. Inzwischen werden Direktzahlungen an juristische Personen wieder im Internet ausgewiesen. Informationen zu natürlichen Personen sollen jedoch erst dann wieder veröffentlicht werden, wenn eine neue EU-Verordnung, die dem durch das EuGH-Urteil belassenen Spielraum Rechnung trägt, vorliegt.²

Vorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2014 bis 2020

Am 18. November 2010 hat die Kommission in einer Mitteilung zur GAP bis zum Jahre 2020 erste Reformvorschläge unterbreitet³: nach Darlegung der künftigen Herausforderungen benennt die Kommission die „rentable Nahrungsmittelerzeugung“, die „nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen“ sowie eine „ausgewogene räumliche Entwicklung“ als Hauptziele der GAP, zu deren Erreichung „die öffentliche Unterstützung für den Agrarsektor und die ländlichen Gebiete aufrechterhalten werden“ müsse. Dabei soll jedoch der bisherige agrarpolitische Instrumenteneinsatz modifiziert werden. Unter anderem legt die Kommission nahe, bei den entkoppelten *Direktzahlungen* eine mitgliedstaats- oder regionsspezifische Einkommensgrundsicherung vorzusehen (d.h. keine EU-weit einheitliche Flächenprämie), deren Bezug an die Einhaltung weiterer – über die bestehenden Cross-Compliance-Anforderungen⁴ hinausgehenden – Umweltstandards geknüpft ist („Ökologisierungskomponente“ bzw. „Begrünung“ oder „greening“ der ersten Säule der GAP). Gleichzeitig sollen die Cross-Compliance-Bestimmungen vereinfacht und die Grundsicherung unter Berücksichtigung der Zahl der im jeweiligen Betrieb Beschäftigten durch eine Direktzahlungsobergrenze „gedeckelt“ werden, letzteres „um die Verteilung der Zahlungen zwischen den Landwirten zu verbessern“. Auch sollen Kleinlandwirte „spezifisch“ und mit geringem bürokratischem Aufwand unterstützt werden, „um die Wettbewerbsfähigkeit und den Beitrag zur Lebensfähigkeit der ländlichen Gebiete zu verstärken“. Landwirte in „Gebieten mit besonderen natürlichen Einschränkungen“ sollen darüber hinaus eine zusätzliche Flächenzahlung im Rahmen der ersten Säule der GAP erhalten. Diese würde ohne nationale Kofinanzierungspflicht zusätzlich zur bestehenden Unterstützung aus der zweiten Säule der GAP (kofinanzierte Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten) gewährt werden. Auch sollen die Mitgliedstaaten in bestimmten problematischen Regionen weiterhin von der Möglichkeit der Teilkopplung der Direktzahlungen an Tierzahlen oder Erträge Gebrauch machen können. Bei den *marktbezogenen Maßnahmen* sollten die gegenwärtigen Instrumente, eventuell in modifizierter Form, beibehalten werden. Die für 2015 vorgesehene Abschaffung der Milchquoten wird nicht in Frage gestellt. Die Zukunft der Zuckermarktordnung nach 2014/15 bleibt hingegen vorerst offen. Bei der Politik zur *Entwicklung des ländlichen Raums* wird zum Einen die zukünftige Nützlichkeit bestehender Instrumente (z.B. Investitionsförderung, Umweltmaßnahmen, Förderung benachteiligter Gebiete) postuliert, zum anderen werden neue Instrumente für das Risikomanagement angedacht, sodass die Mitgliedstaaten

2 Agra-Europe 14/2010, Dokumentation; Agra-Europe 29/2010, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 46/2010, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 52/2010, Länderberichte, S. 23; Agra-Europe 4/2011, EU-Nachrichten, S. 7; Agra-Europe 18/2011, Länderberichte, S. 28; Agra-Europe 21/2011, EU-Nachrichten, S. 7-8; Agra-Europe 23/2011, EU-Nachrichten, S. 1, 5-6; <http://www.tagesschau.de>: EHEC auf Sprossen – Gurken freigesprochen (11.6.2011); Agra-Europe 25/2011, EU-Nachrichten, S. 4-5, 8.

3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Brüssel, den 18.11.2010, KOM(2010) 672 endgültig.

4 Die *Cross Compliance-Bestimmungen* bestehen aus den geltenden EU-Vorschriften im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes, der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie den jeweiligen nationalen Vorschriften zur Erhaltung der Nutzflächen in einem guten Zustand. Sie sind von den Landwirten zu beachten, um in den vollen Genuss der Direktzahlungen (Flächenprämien) zu gelangen.

„auf Erzeugungs- und Einkommensrisiken reagieren können“. Dabei denkt die Kommission u. a. an die Förderung von Versicherungsinstrumenten, aber auch an Maßnahmen der Einkommensstabilisierung, die WTO-regelkonform zu gestalten wären. Die Aufteilung der GAP in zwei Säulen soll beibehalten werden. Abschließend skizziert die Kommission drei Optionen zur Fortführung der GAP, wobei insbesondere die ersten beiden Optionen nicht klar voneinander abgegrenzt sind. In beiden Fällen sollen z. B. die Verteilung der Direktzahlungen „gerechter“ sowie Risikomanagementinstrumente verstärkt werden. Die im vorderen Teil der Mitteilung angeregten Änderungen des Direktzahlungsregimes finden sich jedoch nur in Option 2, sodass davon auszugehen ist, dass die Kommission diese Variante bevorzugt. Option 3 sieht das Auslaufen der Direktzahlungen und der meisten marktbezogenen Maßnahmen vor.

Nicht nur wegen der unscharfen Abgrenzung der Optionen und den zum Teil sehr vagen Formulierungen hält das Papier einer kritischen Ziel-Mittel-Analyse nicht stand. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, der bereits im Mai 2010 ein Auslaufen der Direktzahlungen angeraten und sich gegen deren Begründung mit zusätzlichen Auflagen ausgesprochen hatte,⁵ kritisiert an der Option 2 unter anderem das langfristige Festhalten am einkommenspolitisch motivierten Instrument der Direktzahlungen, das der Beirat nur für einen Übergangszeitraum als sinnvoll erachtet, sowie die unzureichende Berücksichtigung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Auch wird moniert, dass weder die Wirkungen der „Begründung“ auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebe noch die volkswirtschaftlichen Effekte der betrieblichen Direktzahlungsobergrenze analysiert werden und generell nicht aufgezeigt wird, ob mit den angedachten Instrumenten eine effiziente Zielerreichung möglich ist. Die Beibehaltung der Kopplungsmöglichkeit wird ebenso kritisiert wie der voraussichtlich zunehmende bürokratische Aufwand und das Fehlen konkreter Maßnahmen in einigen aktuellen Problemfeldern (art- und umweltgerechte Tierhaltung, ländliche Entwicklung, Bioenergie- und Klimapolitik). Zusammenfassend plädiert der Beirat „für eine mutige Reform der Agrarpolitik, die sich an langfristigen Zielen orientiert und Agrarpolitik nicht länger als eine Schutz- oder Verteilungspolitik für den heimischen Agrarsektor versteht“. Aus seiner Sicht lässt die Kommissionsmitteilung mit ihrer Fokussierung auf ein modifiziertes Direktzahlungssystem „ein langfristig überzeugendes und stringentes Konzept für die Agrarpolitik der Zukunft vermissen“.⁶

Angesichts dieser akademischen Kritik am Entwurf der Kommission ist festzuhalten, dass – wie in der Vergangenheit auch – die künftige GAP wohl kaum nach zweckrationalen Erwägungen und eingehender Ziel-Mittel-Analyse ausgestaltet werden wird. Vielmehr ist bereits der vorliegende Entwurf als das Ergebnis der unterschiedlichen materiellen Interessenlagen sowie der entsprechenden Mehrheitsverhältnisse in den 27 EU-Mitgliedstaaten zu betrachten. Dies wird sowohl an der Aussage eines Unterabteilungsleiters des Bundeslandwirtschaftsministeriums deutlich, die Bundesregierung wolle den deutschen Landwir-

5 Hierzu und zu weiteren Empfehlungen seitens der Wissenschaft vgl. Lippert, Christian, *Agrar- und Fischereipolitik*, in Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*, Baden-Baden 2011, S. 123f.

6 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: *Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020*, 20. Januar 2011.

ten so viele Mittel wie möglich bewahren, wozu die Direktzahlungen, die 40 bis 70 Prozent ihrer Einkünfte ausmachten, unverzichtbar seien, als auch am Vorschlag in der Kommissionsmitteilung, bei der anstehenden Neuverteilung der Direktzahlungen, die „Gewinne und Verluste der Mitgliedstaaten“ dadurch zu begrenzen, dass in allen Mitgliedstaaten ein Mindestanteil des EU-weiten Prämiedurchschnittsniveaus gewährt wird. Auch dass der niedersächsische Landwirtschaftsminister die Einkommenswirksamkeit der Direktzahlungen nicht in Frage stellen möchte, ebenso wie die Diskussion um die vorgeschlagene verteilungspolitisch motivierte „Deckelung“ der Direktzahlungen zeigen, dass die Reformdiskussion eher im Hinblick auf kurzfristige materielle Interessen der Landwirte des jeweiligen Mitgliedstaates geführt wird und nicht durch eine sorgfältige Wirkungsanalyse geleitet ist. Hinsichtlich des verteilungspolitischen Ziels wäre z. B. die Frage zu stellen, warum eine Einkommensstützung nicht nach Bedürftigkeit und unabhängig von der Tätigkeit der Begünstigten erfolgen soll. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist es wenig zielführend, kleinere Betriebe flächenbezogen stärker zu fördern als tendenziell wettbewerbsfähige Großbetriebe. Mit Blick auf die Interessen der großen Betriebe in den ostdeutschen Bundesländern haben die Bundesregierung und Vertreter ostdeutscher Landesregierungen vehement gegen die Kappung der Direktzahlungen Stellung bezogen, während der Landwirtschaftsminister des agrarisch eher klein strukturierten Bayerns eine Kappungsgrenze unter Berücksichtigung der Normarbeitskräfte akzeptieren würde. Der Landwirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments hat sich inzwischen mehrheitlich für eine betriebsgrößenabhängige stufenweise Reduzierung der Flächenprämien ausgesprochen. Während der französische und der niederländische Landwirtschaftsminister bei Beibehaltung erheblicher Zahlungen aus der ersten Säule die „Begrünung“ der Direktzahlungen befürworten, ist die Bundesregierung auch angesichts des damit verbundenen administrativen Aufwands skeptisch. Der polnische Landwirtschaftsminister hat im November 2010 erneut für eine Annäherung der Direktzahlungen in alten und neuen Mitgliedstaaten plädiert. Er befürwortete die Grundzüge des Reformentwurfs der Kommission, trat allerdings für eine starke Verringerung der Direktzahlungen ein, um auf diesem Wege Mittel für die ländliche Entwicklung (zweite Säule der GAP) freizusetzen, deren Budget in Zukunft ebenso ausgestattet sein sollte wie dasjenige der ersten Säule. Er begründete dies mit dem fehlenden Modernisierungsinteresse von Landwirten, deren Einkommen zu großen Teilen aus Direktzahlungen besteht. Eine liberale Position, die der Option 3 in der Kommissionsmitteilung entspricht, vertrat im Januar 2011 die britische Agrarministerin. Sie hält angesichts des weltweiten Nahrungsmittelnachfrage und -preisanstiegs die Zeit für gekommen, die Abschaffung der Direktzahlungen einzuleiten. Diesbezüglich erscheinen ihr die Kommissionspläne nicht ehrgeizig genug. Die Kommission plant die Rechtsvorschläge für die Agrarreform im Oktober vorzulegen. Mit einer Verabschiedung der Reform wird Ende 2012 bzw. Anfang 2013 gerechnet.⁷

7 Agra-Europe 46/2010, EU-Nachrichten, S. 1; KOM(2010) 672 endgültig; Agra-Europe 47/2010, EU-Nachrichten, S. 1-3; Agra-Europe 3/2011, EU-Nachrichten, S. 3; Agra-Europe 1/2/2011, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 4/2011, EU-Nachrichten, S. 5-6; Agra-Europe 8/2011, Sonderbeilage; Agra-Europe 14/2011, EU-Nachrichten, S. 10-11; Agra-Europe 22/2011, EU-Nachrichten, S. 1-3, 5-6; Agra-Europe 23/2011, EU-Nachrichten, S. 1-2.

Agrarkommissar Ciolos hat entgegen deutschen Bedenken den bestehenden Kommissionsvorschlag zur Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete, in denen zusätzlich zu den Flächenprämien aus der ersten Säule eine „Ausgleichszulage“ gewährt wird, verteidigt. Die Kommission möchte im Prinzip nicht auf eine EU-einheitliche Ausweisung dieser Gebiete anhand acht „biophysikalischer“ Faktoren verzichten, scheint jedoch bereit zu sein, bestimmte „kleine Gebiete“, die nach den neuen Kriterien nicht mehr als benachteiligt eingestuft würden, weiter entsprechend anzuerkennen, sofern solche Gebiete nicht mehr als zehn Prozent der Fläche des jeweiligen Mitgliedstaates ausmachen und dort die Landwirtschaft wegen des Fremdenverkehrs, aus Gründen des Umweltschutzes oder im Hinblick auf den ländlichen Lebensraum erhalten werden soll.⁸

WTO-Verhandlungen und Agrarhandel

Auch 2011 war ein Ende der seit nunmehr zehn Jahren laufenden *Doha-Runde* zur Welt Handelsliberalisierung einschließlich eines Abbaus der Agrarsubventionen nicht in Sicht. Für Dezember 2011 strebt WTO-Generalsekretär Pascal Lamy stattdessen wenigstens die Verabschiedung eines Minimalkonsenses an, der den ärmsten Entwicklungsländern zu gute kommen soll. Dabei sollen ein unbegrenzter zollfreier Zugang dieser Staaten zu den Märkten der Industrieländer – den ihnen die EU im Gegensatz zur USA bereits weitgehend gewährt –, der in den USA stark protegierte Baumwollsektor sowie Ausnahmeregelungen für die ärmsten Entwicklungsländer auf der Tagesordnung stehen. Ausnahmen sollen hierbei zum Schutz des Dienstleistungssektors und bei Zöllen als Reaktion auf ansteigende Importe möglich sein. Die EU mochte bisher, trotz des grundsätzlichen Einvernehmens, das diesbezüglich bereits auf der Ministerkonferenz 2005 erzielt worden war, die Abschaffung der Exporterstattungen noch nicht verbindlich zusagen. Solange die USA und Kanada ihre Agrarexporte durch Kredite bzw. staatliche Handelsmonopole fördern, und auch um über Verhandlungsmasse zu verfügen, dürfte die EU ihre Option, Exportsubventionen beschließen zu können, nicht einseitig aufgeben wollen. Bundeslandwirtschaftsministerin Aigner mochte sich jedenfalls nicht der Forderung des Bundesentwicklungsministers anschließen, die EU solle bis 2013 auch ohne Ergebnis der Doha-Runde auf Agrarexportsubventionen einseitig verzichten. Im Haushaltsjahr 2010 hat die EU 360 Millionen Euro für Exporterstattungen ausgegeben. Eingeplant war fast doppelt so viel. Die entspannte Lage am Milchmarkt ermöglichte jedoch einen geringeren Mitteleinsatz. Die USA haben nach wie vor Vorbehalte gegen eine „spezielle Schutzklausel“ für Entwicklungsländer, die zum Beispiel Indien für seine Kleinbauern reklamiert.

Wegen des Stillstands der Doha-Runde kommt *bilateralen Handelsvereinbarungen* der EU eine immer größere Bedeutung zu: so hat der Rat 2010 einem Freihandelsabkommen mit Südkorea zugestimmt, das gegen erhebliche Handelserleichterungen den koreanischen Handelspartnern für fast alle Agrarprodukte einen zollfreien EU-Marktzugang gewährt. Im Dezember 2010 wurde ein Freihandelsabkommen mit Marokko abgeschlossen, wonach 45 Prozent der EU-Nahrungsmittelpexporte nach Marokko zollfrei eingeführt werden dürfen. Im Gegenzug erhält Marokko ab 2015/16 unter anderem ein zollfreies Importkontingent von 285.000 statt bisher 52.000 Tonnen Tomaten. Auch für anderes Obst und Gemüse

⁸ Vgl. Lippert, Christian, Agrar- und Fischereipolitik, in Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011, S. 125; Agra-Europe 1/2/2011, EU-Nachrichten, S. 6.

wird der EU-Markt geöffnet. Agrarkommissar Ciolos erwartet wegen der geringen Größe der vereinbarten Handelsmengen und weil Grenzkontrollen unkontrollierte Warenflüsse verhindern sollen, dennoch keine „Marktverwerfungen“ innerhalb der EU. Mit China wird über die Anerkennung geographischer Herkunftsangaben verhandelt, mit Indien werden seit vier Jahren Gespräche geführt und auch für das Aushandeln eines Freihandelsabkommens mit Malaysia hat die Kommission ein Mandat erhalten. Weiterhin kritisiert wurden die seit Mai 2010 laufenden Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten. Der französische Staatspräsident lehnt ein entsprechendes Abkommen, das Einkommensverluste der französischen Tierhalter von 20 bis 30 Prozent mit sich brächte, ab. Gerhard Sonnleitner – seit April 2011 sowohl Präsident des Deutschen als auch des Europäischen Bauernverbandes – hat sich gegen eine bilaterale Einigung mit den vier Mercosur-Ländern und stattdessen für ein multilaterales WTO-Abkommen ausgesprochen. Er befürchtet hohe Verluste für den EU-Agrarsektor, sollte der Handel mit diesen Ländern ohne Beschränkungen liberalisiert werden und forderte bei einer eventuellen bilateralen Einigung den zollfreien Marktzugang auf die seitens der EU bereits 2004 angebotenen 60.000 bis 100.000 Tonnen Rindfleisch bzw. 45.000 bis 75.000 Tonnen Geflügel zu begrenzen. Zur Zeit stammen knapp 90 Prozent der Rindfleisch- und 70 Prozent der Geflügelfleischimporte sowie mehr als 50 Prozent der Eiweißimporte in die Union aus dem Mercosur.

Die Kommission hat vorgeschlagen, die Zahl der Länder, die unter das seit 1971 bestehende *Allgemeine Zollpräferenzsystem* fallen, deutlich von gegenwärtig 176 auf 80 Länder zu reduzieren, sodass Schwellenländer wie Brasilien oder Südafrika in Zukunft ebenso wenig automatisch erleichterten Zugang zum EU-Markt erhalten würden, wie Länder mit denen bereits ein bilaterales Handelsabkommen besteht. Auch sollen solche Länder zumindest vorübergehend den präferentiellen Marktzugang verlieren, die gegen bestimmte UN-Konventionen verstoßen oder sich unzulässiger Exportbeschränkungen bedienen. Eine entsprechende Regelung soll bis Ende 2012 zwischen Kommission, Rat und Parlament ausgehandelt werden.⁹

FISCHEREIPOLITIK

Die *Fangquotenfestsetzung* 2011 erbrachte für die deutschen Nordseefischer eine Erhöhung der Schollenquoten um 15 Prozent und der Heringsquoten um 23 Prozent. Damit dürfen die deutschen Nordseefischer knapp 4.000 (gut 17.400) Tonnen von 68.850 (142.000) Tonnen zulässiger gesamt-europäischer Fangmenge an Schollen (Hering) aus den betreffenden Seegebieten anlanden. Die deutschen Nordsee-Kabeljauquoten wurden demgegenüber um 20 Prozent gekürzt und beliefen sich auf 2.900 Tonnen von 22.300 Tonnen gesamt-europäischer Quote aus den betreffenden Gebieten. Die entsprechende deutsche Quote für Seelachs wurde um 13 Prozent auf gut 9.550 Tonnen (von 43.800 Tonnen insgesamt) reduziert. Sowohl in der westlichen als auch in der östlichen Ostsee wurde die erlaubte Fangmenge an Dorsch – wie der Kabeljau dort heißt – erneut aufgestockt und zwar auf 18.800 Tonnen (plus 6 Prozent) westlich bzw. 59.000 Tonnen (plus 15 Prozent) östlich der Insel

⁹ Agra-Europe 38/2010, EU-Nachrichten, S. 11; Agra-Europe 41/2010, EU-Nachrichten, S. 6-7; Agra-Europe 51/2010, EU-Nachrichten, S. 12; Agra-Europe 18/2011, EU-Nachrichten, S. 8-9; Agra-Europe 19/2011, EU-Nachrichten, S. 10-11; Agra-Europe 20/2011, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 23/2011, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 24/2011, EU-Nachrichten, S. 2.

Bornholm. Die Heringsquote in der westlichen Ostsee hingegen wurde wiederum, diesmal um 30 Prozent auf knapp 15.600 Tonnen – von denen knapp 8.800 Tonnen auf deutsche Fischer entfallen – herunter gesetzt. Auch die Sprottenquote in der westlichen Ostsee wurde gekürzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwischen dem Dorsch und seiner Hauptnahrung, den Sprotten eine negative Korrelation besteht. Die sehr gute Situation des Schollenbestandes in der Nordsee hat bereits zu Vermarktungsproblemen geführt: im Januar 2011 mussten in den Niederlanden 100 Tonnen Scholle interveniert und zu Fischmehl verarbeitet werden, da der EU-Mindestpreis in Höhe von 0,84 Euro je Kilogramm nicht mehr erzielt werden konnte. Ähnlich niedrige Preise wurden 2011 zeitweise für Dorsch erzielt. Aus biologischer Sicht wäre angesichts erholter Bestände 2012 sogar eine weitere deutliche Erhöhung der erlaubten Fangmengen an Dorsch, Nordseehering und Nordseescholle möglich. Limitierend dürften dabei jedoch die Absatzmöglichkeiten wirken. Der Verband der deutschen Kutter- und Küstenfischer hat bereits Absatzförderungsmaßnahmen gefordert.

Da Spanien 2010 seine Makrelenquote von knapp 28.000 Tonnen um 58 Prozent überschritten hatte, wird als *Strafmaßnahme*, entsprechend einer neuen EU-Verordnung die jährliche spanische Makrelenquote bis einschließlich 2015 gekürzt (2011: minus 4.500 Tonnen, 2012: minus 5.500 Tonnen und 2013 bis 2015: jeweils minus 9.750 Tonnen).

Die Vorschläge der Kommission zur *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)* werden für die zweite Jahreshälfte 2011 erwartet. Die Bundesregierung lehnt bisher die vorgeschlagene Handelbarkeit von Fischereiquoten ab, da man in diesem Zusammenhang einen Konzentrationsprozess auf Kosten der kleinen Fischereibetriebe befürchtet. Seitens des deutschen, des irischen und des dänischen Fischereiverbandes wurden Bedenken gegen das sowohl von der Bundesregierung als auch von der Kommission geforderte generelle Verbot des Rückwurfs von zu kleinem oder anderweitig ungeeignetem Fisch oder von Fisch der aufgrund von Fangquotenbeschränkungen nicht vermarktet werden darf geäußert. Zum Einen wird befürchtet, dass eine Anlandungsverpflichtung die Märkte beeinträchtigen könnte. Zum anderen werden zusätzliche Belastungen für die Fischerei angeführt.¹⁰

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Brüssel, den 18.11.2010, KOM(2010) 672 endgültig.

Europäische Kommission: Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik – Grünbuch. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009.

Schriftenreihe der Rentenbank Band 27: Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013. Frankfurt am Main, 2011.

10 Agra-Europe 27/2010, EU-Nachrichten, S. 13; Agra-Europe 44/2010, EU-Nachrichten, S. 4-5; Agra-Europe 51/2010, EU-Nachrichten, S. 12; Agra-Europe 6/2011, EU-Nachrichten, S. 26; Agra-Europe 10/2011, EU-Nachrichten, S. 5; Hamburger Abendblatt (<http://www.abendblatt.de>): Deutschland stützt radikale Fischereireform (6.5.2011); Agra-Europe 24/2011, EU-Nachrichten, S. 2.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Gutachten. EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, Mai 2010, <http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/1005908/publicationFile/64289/GutachtenGAP.pdf>.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020, 20. Januar 2011, <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Kurzstellungnahme-WBA.html>.