

Agrar- und Fischereipolitik

Christian Lippert

Anders als im Vorjahr konnten sich diesmal Ministerrat und Parlament bereits Anfang Dezember 2011 auf den EU-Haushalt 2012 verständigen. Im Haushaltsjahr 2012 entfallen auf die Haushaltsrubrik „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“, die in etwa dem Agrarhaushalt entspricht, insgesamt 60,0 Milliarden Euro an Verpflichtungsermächtigungen (plus zwei Prozent gegenüber dem Haushalt 2011) bzw. 57,03 Milliarden an Zahlungsermächtigungen. Damit haben die Verpflichtungsermächtigungen dieser Rubrik einen Anteil von 40,7% an den gesamten Verpflichtungen des EU-Haushalts. Für die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – d.h. für Marktinstrumente und Direktzahlungen – wurden dabei 43,7 Milliarden Euro veranschlagt. Für die Ländliche Entwicklung (zweite Säule der GAP) können Verpflichtungen in Höhe von rund 14,6 Milliarden Euro eingegangen werden.

Die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 dauerten an. Einige Abgeordnete des Landwirtschaftsausschusses des Europäischen Parlaments wollen erst dann einer GAP-Reform zustimmen, wenn der Finanzrahmen für diesen Zeitraum feststeht. In einer Mitteilung hatte die Kommission im Juli 2011 für die erste Säule der GAP einen Sieben-Jahres-Bedarf von 281,8 Milliarden Euro kalkuliert. Für die zweite Säule sollten 89,9 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Außerdem sollten weitere 15,2 Milliarden Euro aus anderen Haushaltsbereichen für unterschiedliche Agrar- und Ernährungszwecke vorgesehen werden. Die Finanzierung der GAP würde damit ohne Inflationsausgleich auf dem Niveau von 2013 verbleiben, was beim vorgesehenen weiteren Anstieg des gesamten EU-Haushalts dazu führen würde, dass sich der GAP-Anteil am Budget im Jahr 2020 nur noch auf etwa 34% beläuft. Da sich im September 2011 acht Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Italien gegen die von der Kommission vorgesehene Erhöhung des gesamten Budgets ausgesprochen haben und zudem einen Anstieg der nationalen Beiträge zum Unionshaushalt ablehnen, ist der Umfang der GAP-Mittel für die kommenden Jahre noch ungewiss.¹

Konflikt um die Zulassung gentechnisch veränderter Organismen (GVO)

Nicht zuletzt wegen der in der Union weit verbreiteten ablehnenden Haltung zur „grünen Gentechnik“ gestaltet sich die Einigung auf Regeln zur GVO-Zulassung seit Jahren als überaus schwierig. Während weltweit vor allem in Nord- und Südamerika große Flächen insbesondere mit gentechnisch verändertem Soja, Mais und Raps bestellt werden, spielt der GVO-Anbau in der EU auch aufgrund der rigiden Zulassungspraxis sowie nationaler Anbauverbote keine nennenswerte Rolle. Im Sommer 2011 trat eine von der Mischfutterin-

¹ Agra-Europe 29/2011, Dokumentation: Ein Haushalt für „Europa 2020“; Agra-Europe 38/2011, EU-Nachrichten, S. 3; Agra-Europe 49/2011, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 13/2012, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 18/2012, EU-Nachrichten, S. 4-5.

dustrie seit Langem geforderte EU-Verordnung zur GVO-Toleranzschwelle bei importierten Futtermitteln in Kraft: Importe dürfen nun bis zu 0,1% an GVO enthalten, für die in der EU ein Erstzulassungsantrag gestellt wurde, die jedoch noch nicht zugelassen sind. Wäre die zuvor geltende Nulltoleranzschwelle beibehalten worden, hätte – angesichts der „Eiweißlücke“ der Union und bei Importen von 33 Millionen Tonnen Sojaschrotäquivalenten allein im Wirtschaftsjahr 2008/2009 – die Gefahr bestanden, dass der heimischen Tiererzeugung nicht mehr genügend Eiweißfuttermittel zur Verfügung gestanden hätten. Für Lebensmittel gilt wie bisher eine Null Prozent-Toleranzgrenze bezüglich in der Union nicht zugelassener GVO. Gegen den Willen der Bundeslandwirtschaftsministerin strebt die Kommission hier jedoch eine der neuen Futtermittelregelung entsprechende Toleranzschwelle an.

Der Konflikt um die GVO-Zulassungspraxis in der Gemeinschaft blieb im ersten Halbjahr 2012 verfahren. Nach einem Kompromissvorschlag der dänischen Ratspräsidentschaft sollten die Mitgliedstaaten zum Einen die Möglichkeit erhalten, *während* eines laufenden Zulassungsverfahrens mit dem Antragsteller eine gesonderte Vereinbarung zum Ausschluss ihres Staatsgebietes von der Zulassung zu treffen. Darüber hinaus sollten nationale Anbauverbote von GVO-Sorten *nach* bereits erfolgter EU-Zulassung möglich sein, sofern sie in ihrer Begründung nicht der Unbedenklichkeitsbewertung widersprechen, die der EU-Zulassung zugrunde lag. Das hieße z.B. dass Probleme der Koexistenz mit anderen landwirtschaftlichen Nutzungen, nicht aber Gesundheitsbedenken angeführt werden dürften. Deutschland, Belgien und Frankreich waren die entschiedensten Gegner nationaler Anbauverbote und bildeten im Rat der Umweltminister eine Sperrminorität gegen den Kompromissvorschlag. Unter anderem bestanden Zweifel, ob der Vorschlag WTO-konform und mit den Prinzipien eines einheitlichen Binnenmarktes vereinbar ist. Somit gilt weiterhin eine EU-GVO-Zulassung unmittelbar im gesamten Unionsgebiet. Nationale Ausnahmen wie das seit 2009 geltende deutsche MON810-Verbot dürfen nur mit Sicherheitsbedenken, nicht jedoch politisch begründet werden. Hinsichtlich des in Frankreich geltenden Verbotes der GVO-Maissorte MON810 hat der Europäische Gerichtshof im September 2011 festgestellt, dass derartige Ausnahmen mit fallspezifischen, wissenschaftlich belegten Gesundheits- oder Umweltrisiken zu begründen sind. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit sieht keine hinreichenden Gründe für das im März 2012 erneut formulierte französische MON810-Anbauverbot.²

Diskussion der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Jahre 2014 bis 2020

Im Oktober 2011 hat die Kommission ihre Legislativvorschläge zum künftigen Rechtsrahmen der GAP veröffentlicht. In ihrer Begründung der Vorschläge nennt sie zunächst ausdrücklich drei Reformziele: neben dem *Produktivitätsziel* („rentable Nahrungsmittelerzeugung“) werden ein *ökologisches Ziel* („nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen“) sowie ein *strukturpolitisches Ziel* („ausgewogene

2 Agra-Europe 17/2011, Sonderbeilage, S. 5; Agra-Europe 26/2011, EU-Nachrichten, S. 4-5; Agra-Europe 27/2011, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 37/2011, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 10/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 11/2012, EU-Nachrichten, S. 9-10; Agra-Europe 22/2012, EU-Nachrichten, S. 7-8; Agra-Europe 23/2012, EU-Nachrichten, S. 7; Agra-Europe 24/2012, EU-Nachrichten, S. 8; <http://www.tagesschau.de/inland/gentechnik126.html> (11. 6. 2012); vgl. auch Christian Lippert: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, Baden-Baden 2010, S. 117-124, hier S. 122.

räumliche Entwicklung“) angeführt. Etwas später im Text wird außerdem implizit ein *verteilungspolitisches Ziel* postuliert, indem die vorgeschlagene stufenweise Kürzung der Direktzahlungen mit „einer besseren Verteilung der Zahlungen auf die Betriebsinhaber“ begründet wird. Diese Ziele sollen unter anderem mit den folgenden Reformelementen erreicht werden: Die Cross Compliance-Regeln³, deren Befolgung eine Voraussetzung für die ungekürzte Auszahlung der betrieblichen Zahlungsansprüche darstellt, sollen um Vorgaben zur Fruchtfolge, um ein Grünlandumbruchverbot und um das Gebot, mindestens 7% der prämierten Ackerflächen als „im Umweltinteresse genutzte Flächen“ (d.h. als Brachflächen oder Landschaftselemente wie z.B. Hecken und Feldgehölze) zu bewirtschaften, erweitert werden (sogenannte Ökologiesierung oder „Begrünung / greening“ der GAP). Dabei ist noch nicht abschließend geklärt, welche Flächennutzungsarten im Einzelnen auf diese neue „Flächenstilllegung“ angerechnet werden dürfen.

Nach intensiver Diskussion im Agrarrat zeichnete sich zuletzt ab, dass die Kommission bereit ist, hierbei auch Flächen mit bestimmten aus der zweiten Säule der GAP geförderten Agrarumweltmaßnahmen zu berücksichtigen. Für Betriebe des ökologischen Landbaus sollen die neuen Auflagen pauschal als erfüllt gelten. Der Auszahlungsbetrag der Direktzahlungen soll mit steigendem Prämienanspruch ab einem Betrag von 150.000 Euro zunehmend reduziert werden, bis die Kürzung für die Tranche oberhalb von 300.000 Euro schließlich 100% beträgt, wobei Großbetriebe bei der Ermittlung der Kürzungen ihre Lohnkosten berücksichtigen dürfen. Dies würde bedeuten, dass die Höhe der Subventionszahlungen davon abhinge, wie viele Arbeitsplätze der betreffende Betrieb bietet. Direktzahlungen sollen zudem nur noch „aktive Landwirte“ erhalten, jedoch keine Personen, bei denen „der jährliche Betrag der Direktzahlungen [...] sich auf weniger als 5% ihrer Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten im jüngsten Steuerjahr [beläuft]“. Diese Regel soll jedoch nicht gelten, wenn im Vorjahr weniger als 5000 Euro an Direktzahlungen bezogen wurden. Die Mitgliedstaaten dürfen weiterhin einen Teil (allerdings nur noch bis zu 5% ihres jeweiligen nationalen Limits) der Direktzahlungen als an bestimmte Produktionsverfahren, wie z.B. die Mutterkuhhaltung, gekoppelte Stützung auszahlen, sofern sich die begünstigten Landwirtschaftsformen „in Schwierigkeiten befinden und ihnen aus wirtschaftlichen und/oder sozialen und/oder ökologischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt“. Im Jahr 2010 waren in der EU (in Deutschland) rund 14,6% (1,6%) der 39,7 (5,45) Milliarden Euro an Direktzahlungen an eine bestimmte Erzeugung gebunden. Vor allem Frankreich hat bisher von der Kopplungsmöglichkeit starken Gebrauch gemacht. In Deutschland sind mit dem Jahresbeginn 2012 die letzten produktionsabhängigen Beihilfen (z.B. für Eiweißpflanzen und Stärkekartoffeln) in die entkoppelten Flächenprämien überführt worden. Junglandwirte, die sich erstmalig niederlassen, sollen bis zu fünf Jahre lang einen Zuschlag zu ihren Zahlungsansprüchen erhalten. Die Mitgliedstaaten können bis zu 5% ihrer nationalen Obergrenze für zusätzliche Flächenprämien an Landwirte in den ausgewiesenen benachteiligten Gebieten verwenden und sie dürfen bis zu 10% der Obergrenze in die Entwicklung des Ländlichen Raums (zweite Säule der GAP) transferieren, was dann zu einer entsprechenden Kürzung

3 Die gegenwärtigen *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 guten Erhaltung der Nutzflächen. Verstößt ein Landwirt gegen eine oder mehrere dieser Bestimmungen, können die ihm zustehenden Direktzahlungen (Flächenprämien) gekürzt werden.

der nationalen Flächenprämien führen würde. Insbesondere die südeuropäischen Mitgliedstaaten und Frankreich lehnen die verbindliche Einführung einer regional einheitlichen Flächenprämie ab. Gegen die betriebsgrößenabhängige Deckelung der Direktzahlungen haben sich erneut Deutschland, aber auch Tschechien und das Vereinigte Königreich ausgesprochen. Eine mit Blick auf die Haushaltsdisziplin von Schweden und dem Vereinigten Königreich vorgeschlagene lineare jährliche Kürzung der Direktzahlungen ist im Rat nicht mehrheitsfähig. Die diesbezügliche Haltung der Bundesregierung, die sich gemeinsam mit Österreich ausdrücklich gegen solche Kürzungen ausgesprochen hat, ist schwer nachvollziehbar, da sie sich gleichzeitig gegen einen Anstieg des Gesamtbudgets engagiert und es bei der GAP-Reform auch um die Anhebung der Flächenprämien in den zwölf zuletzt beigetretenen Mitgliedstaaten geht. Diese sind mit der von der Kommission vorgeschlagenen 33%igen Reduzierung der Differenz zwischen 90% des EU-Durchschnitts und den ihnen 2013 zur Verfügung stehenden Mitteln bis zum Jahr 2020 nicht einverstanden. Dem entgegen steht der Wunsch der Nettozahlerländer, die Haushaltsausgaben zu begrenzen sowie der Widerstand der Länder mit höheren Flächenprämien, Kürzungen ihrer Prämien zu akzeptieren.

Bei den Marktmaßnahmen sind einige Staaten, darunter Deutschland, Frankreich, Spanien, Rumänien, Österreich und Ungarn gegen eine Abschaffung der mengenbegrenzenden Zuckerquoten bereits ab dem Jahr 2015, während das Vereinigte Königreich, Irland und Schweden es strikt ablehnten, die Kontingentierung nach 2015 weiterzuführen. Auch Agrarkommissar Ciolos besteht auf einem Ende der Zuckerquoten im Jahr 2015. Winzerinteressenvertretungen, weinproduzierende Mitgliedsländer und das EU-Parlament sind gegen das gleichfalls für 2015 geplante Auslaufen der flächenbezogenen Weinbaupflanzrechte. Der Dachverband der EU-Weinwirtschaft, der Weinhändler und Sektellereien repräsentiert, befürwortet hingegen den von der Kommission favorisierten Verzicht auf die Pflanzrechte. Bis Ende 2012 soll nun eine Hochrangige Gruppe Empfehlungen erarbeiten. Der Vorschlag der Kommission, bei „außergewöhnlichen Marktkrisen“ selbständig Krisenmaßnahmen auslösen zu dürfen, wurde von Deutschland, dem Vereinigten Königreich und anderen eher liberal orientierten Staaten abgelehnt. Fraglich ist auch, wie derartige Krisen von üblichen Preisschwankungen zu unterscheiden wären.

Weil einige Mitgliedstaaten noch keine Simulationen zur Auswirkung der neuen Gebietskulissen auf ihre Agrarsektoren vorlegen mochten, will der Landwirtschaftsausschuss des EU-Parlaments die umstrittene Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete, in denen neben den Flächenprämien eine zusätzliche „Ausgleichszulage“ gewährt wird, auf das Jahr 2015 verschieben. Das Parlament hatte im Übrigen bereits 2011 gefordert neben den von der Kommission vorgeschlagenen acht „biophysikalischen Faktoren“ (unter anderem Bodenqualität, Hangneigung, Klima) weiterhin auch sozioökonomische Abgrenzungskriterien zu berücksichtigen.

Es stellt sich die Frage, inwiefern die Kommissionsvorschläge zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen den oben genannten Zielen gerecht werden und ob durch die teils komplizierten Regelungen nicht unnötige Zielkonflikte entstehen. Hinsichtlich der „Begrünung“ ist einerseits festzustellen, dass der geforderte Anbau von jährlich mindestens drei Feldfrüchten – bei denen die Hauptkultur immerhin bis zu 70% der Ackerfläche einnehmen darf! – gute fachliche Praxis im Eigeninteresse der Landwirte darstellt, die kaum eine staatliche Kompensationszahlung begründet. Andererseits wird mit dem generellen Grünlandumbruchverbot und der 7%igen „Flächenstilllegung“ die angestrebte öko-

logische Verbesserung unter Umständen teuer erkaufte: Auf Gunststandorten fallen hohe Flächennutzungskosten in Form entgangener Erträge an, die in Zukunft bei weltweit steigender Nachfrage nach Agrarprodukten eigentlich dringend benötigt würden, während auf marginalen Standorten zu niedrigeren Kosten gegebenenfalls mehr ökologische Vorrangflächen zur Verfügung gestellt werden könnten. Hier ergibt sich ein Konflikt zwischen dem Produktivitätsziel und dem ökologischen Ziel, der durch einen besseren agrarpolitischen Instrumenteinsatz aufgelöst werden könnte, z.B. indem die Direktzahlungen gekürzt und ein Teil der dadurch freiwerdenden Mittel für weitere freiwillige Agrarumweltprogramme verwendet würden. Deren Angebot wäre regional differenziert und unter Beachtung des jeweiligen ökologischen Nutzens auszurichten.

Auch das Element der *betriebsgrößenabhängigen Reduzierung der Flächenprämien* ist im Hinblick auf das Produktivitätsziel kontraproduktiv, denn es besteht die Gefahr, dass hierdurch Betriebsstrukturen erhalten werden, die auf Dauer nicht wettbewerbsfähig sind. Ökologische Ziele werden durch die höhere Flächensubventionierung kleinerer Betriebe nicht befördert, da es bislang keinen Hinweis gibt, dass kleine Betriebe generell umweltfreundlicher wirtschaften. Die betriebsgrößenabhängigen Flächenprämien sind auch zur langfristigen Verfolgung verteilungspolitischer Ziele ungeeignet. Verteilungspolitik sollte unabhängig von der Berufszugehörigkeit und mit Blick auf die tatsächliche Bedürftigkeit betrieben werden. Auch flächenarme Betriebe können unter Umständen hohe landwirtschaftliche Einkommen erzielen. Anders als in Frankreich, wo die Pachtpreise staatlich reglementiert werden, ist zudem in Deutschland bei einem Pachtflächenanteil von inzwischen 60% davon auszugehen, dass im Zuge des Wettbewerbs auf den Pachtmärkten ein nicht unerheblicher Teil der Flächenprämien an – zum Teil wohlhabende – Landverpächter weiter gereicht wird und somit nicht die Einkommen bedürftiger Landwirte erhöht.

Die Degression der Flächenprämien in Verbindung mit der *Lohnkostenanrechnung bei der Kürzung der Direktzahlungen* ist im Übrigen wenig zielführend im Hinblick auf strukturpolitische Ziele, die hierdurch zu unnötig hohen Kosten verfolgt werden. Diese Regelung bedeutet de facto eine Subventionierung des Faktors Arbeit ausschließlich in der Landwirtschaft. Doch weder aus wettbewerbspolitischer noch aus strukturpolitischer Sicht ist es sinnvoll, die Arbeitskosten in nur einem Wirtschaftssektor gezielt zu senken, da auf diese Weise Fehlanreize geschaffen werden können, sodass schließlich mehr Arbeitskräfte im Agrarsektor beschäftigt werden, als volkswirtschaftlich sinnvoll ist.

Eine gut koordinierte Wirtschafts- und Umweltpolitik könnte stattdessen den Faktor Arbeit in der gesamten Volkswirtschaft durch Senkung der Lohnnebenkosten und Umbau des Steuersystems verbilligen und gleichzeitig die Energie verteuern. Besser wäre es auch, gezielt wirtschaftliche Aktivitäten zu fördern, die Arbeitsplätze im strukturschwachen ländlichen Raum schaffen. Im Übrigen benötigen prosperierende ländliche Regionen aus strukturpolitischen Gründen keine Maßnahmen zum Erhalt möglichst vieler landwirtschaftlicher Arbeitsplätze. Die verteilungspolitisch motivierte Idee, Prämien nur an „aktive Landwirte“ auszuzahlen, würde in jedem Fall zu einem hohen bürokratischen Aufwand bei der Ermittlung „nicht aktiver Landwirte“ führen. Dabei wären von dieser Regel, so wie sie in den Legislativvorschlägen steht, ohnehin nur wenige Personen mit sehr hohem außerlandwirtschaftlichem Einkommen betroffen. Sollte die Regel so verändert werden, dass ein größerer einkommensstarker Personenkreis betroffen wäre, ergebe sich zwangsläufig ein Konflikt zwischen Verteilungs- und ökologischem Ziel, da die „nicht aktiven Landwirte“ dann ihre Flächen bewirtschaften könnten, ohne die ökologischen Cross Compliance-Stan-

dards zu beachten. Werden zwei Ziele angesteuert, führt eine derartige Verkopplung agrarpolitischer Instrumente (hier: die Verknüpfung von Auflagen mit einem Einkommenstransfer) zu suboptimalen Zielerreichungsgraden.⁴ Es bleibt festzuhalten, dass die Kommissionsvorschläge zu unnötigen Zielkonflikten führen und insgesamt keinen überzeugenden Reformentwurf darstellen. Trotz Finanzkrise und angespannter Haushaltslage in der Union werden die landwirtschaftlichen Direktzahlungen, die ursprünglich zur Kompensation von inzwischen weit (bei Getreide zehn Jahre und mehr) zurückliegenden Stützpreissenkungen eingeführt wurden, nicht in Frage gestellt. Dabei könnte die Landwirtschaft mittel- bis langfristig Subventionskürzungen umso mehr verkraften, als angesichts der zu erwartenden Knappheits- und Agrarpreisentwicklungen in Zukunft mit höheren Markteinkommen zu rechnen ist und ein Teil der durch eine Kürzung frei werdenden Haushaltsmittel für die Aufstockung von Agrarumweltprogrammen im Rahmen der zweiten Säule der GAP genutzt werden könnte (eine entsprechende Stärkung der ländlichen Entwicklung auf Kosten der Agrarsubventionen in der ersten Säule ist bisher insbesondere ein britisches Anliegen). Der wenig zielführende Kommissionsvorschlag zur „Begrünung“ der GAP erscheint als Teil einer Legitimationsstrategie gegenüber den Steuerzahlern, bei der anhaltende Einkommensübertragungen nun durch Umweltziele gerechtfertigt werden sollen. Diese Legitimation sollte jedoch zumindest nicht durch fadenscheinige Umweltauflagen, wie die vorgeschlagene Fruchtfolgeregelung, erfolgen. Ein schrittweiser Abbau der Einkommensstützung und eine zielgerichtete, flexible Agrarumweltpolitik, die den Landwirten zudem einen größeren Entscheidungsspielraum hinsichtlich der honorierten Umweltleistungen einräumt, wäre vorzuziehen. Doch wie bei früheren Reformrunden werden wohl auch diesmal kurzfristige materielle Interessen und Einkommenseffekte in den einzelnen nationalen Agrarsektoren den Reformkompromiss bestimmen.⁵ Im Hinblick auf die gravierenden wirtschaftlichen Probleme und die hohe Staatsverschuldung in Europa ist es dennoch erstaunlich, dass der nominale Gesamtumfang der landwirtschaftlichen Direktzahlungen, die sich 2012 auf immerhin voraussichtlich 40,5 Milliarden Euro belaufen werden, zur Zeit nicht zur Disposition steht.⁶

WTO-Verhandlungen und Agrarhandelsfragen

Ein Abschluss der Doha-Runde zur Liberalisierung des Welthandels ist nicht in Sicht. Somit kommt volkswirtschaftlich suboptimalen bilateralen Handelsvereinbarungen eine immer größere Bedeutung zu. Seitens der EU und der USA wird inzwischen erwogen, bila-

4 Vgl. Heinz Ahrens/Christian Lippert: Tinbergen-Regel und Agrarpolitik, in: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft, Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Band 30, Münster-Hiltrup 1994, S. 151-160.

5 Vgl. Christian Lippert: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 123-132, hier S. 127-128.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Brüssel, den 19.10.2011, KOM(2011) 625 endgültig/2; Agra-Europe 41/2011, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 42/2011, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 47/2011, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 52/2011, Länderberichte, S. 38; Agra-Europe 5/2012, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 9/2012, EU-Nachrichten, S. 2; Agra-Europe 13/2012, EU-Nachrichten, S. 2; Agra-Europe 17/2012, EU-Nachrichten, S. 11-12; Agra-Europe 18/2012, EU-Nachrichten, S. 4, 6; Agra-Europe 20/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 21/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 22/2012, EU-Nachrichten, S. 4; Agra-Europe 23/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 24/2012, EU-Nachrichten, S. 1, 4.

terale Freihandelsverhandlungen auch unter Einbeziehung des Agrarsektors zu führen. Für das Freihandelsabkommen zwischen der EU mit Kolumbien und Peru, das der Union Bedingungen bietet, wie sie die beiden südamerikanischen Länder auch den USA eingeräumt haben, stand im Sommer 2012 noch die Zustimmung durch das EU-Parlament aus. Im Agrarbereich gewährt die Union den südamerikanischen Partnern ein Zuckerzollkontingent von 62000 Tonnen, reduzierte Bananenzölle und einen verbesserten Zugang zum EU-Weinmarkt. Dafür profitiert die Union unter anderem von Handelserleichterungen bei Getreide, Olivenöl und Wein. Für Käse und Milchpulver erhält sie zunächst Zollkontingente, bevor der Marktzugang für diese Güter im Verlauf der nächsten 17 Jahre sukzessive vollständig liberalisiert werden soll.

Inzwischen hat sich – anders als noch im Vorjahr – auch Bundeslandwirtschaftsministerin Aigner für eine vorbehaltlose Abschaffung der Agrarexportsubventionen, unabhängig vom weiteren Verlauf der Doha-Runde, eingesetzt. Während das deutsche Anliegen, die Exporterstattungen abzuschaffen unter anderem von britischer Seite unterstützt wurde, sprachen sich Spanien und Frankreich für eine Beibehaltung dieser Subventionsmöglichkeit aus. Aufgrund der GAP-Reformen in der Vergangenheit, bei denen die Preisstützung durch direkte Einkommensübertragungen ersetzt wurde, sodass sich EU-Binnen- und Weltmarktpreise annähern konnten, beliefen sich die EU-Agrarexporterstattungen 2011 auf nur noch etwa 164 Millionen Euro. Im Jahr 1993 hatten die entsprechenden Subventionen 10,2 Milliarden Euro betragen. Dennoch möchte die EU-Kommission nicht einseitig und ohne entsprechendes Entgegenkommen der Handelspartner bei der Doha-Runde auf die Möglichkeit, weiterhin Exporterstattungen zu gewähren, verzichten.

Die WTO hat im Juli 2011 die vergangenen Reformen der GAP hin zu einer weniger marktverzerrenden Agrarstützung begrüßt, wies jedoch gleichzeitig darauf hin, dass diese mit rund einer Billion Euro, die zwischen den Jahren 2000 und 2009 durch Verbraucher und Steuerzahler an die EU-Landwirte transferiert wurde, immer noch hoch ist. Des Weiteren kritisierte die WTO die für exportierende Drittländer belastenden EU-Lebensmittelsicherheitsvorschriften sowie die in der jüngeren Vergangenheit praktizierte variable Zollgestaltung bei Getreide. Die Union hatte dabei angesichts hoher Weltmarktpreise ihren Futtergetreidezoll ausgesetzt. Folgen einer derartigen Zollpolitik sind stärkere Preisschwankungen am Weltmarkt und damit einhergehende größere Planungsunsicherheiten in Drittländern.⁷

FISCHEREIPOLITIK

Aufgrund günstiger Bestandsentwicklungen hat der EU-Fischereirat den deutschen Nordseefischern für 2012 gegenüber dem Vorjahr deutlich höhere *Fangquoten* bei Hering, Wittling, Schellfisch und Scholle zugewiesen. Beim Nordseehering ging die EU auf Betreiben Norwegens weit über die nach dem gemeinsamen langfristigen Bewirtschaftungsplan eigentlich maximal zulässige jährliche Quotenerhöhung um 15% hinaus. Mit Blick auf den überraschend hohen Bestand einigte man sich auf eine Zunahme der Fangmenge um mehr als 100% auf 405000 Tonnen. Die Seelachs- und Kabeljauquoten wurden verringert. Ersterer jedoch aufgrund gleichfalls unerwartet hoher Bestände weniger als zunächst geplant.

7 Agra-Europe 29/2011, EU-Nachrichten, S. 10-11; Agra-Europe 50/2011, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 5/2012, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 16/2012, EU-Nachrichten, S. 7; Agra-Europe 23/2012, EU-Nachrichten, S. 6.

Die erlaubten Fangmengen für Dorsch in der gesamten Ostsee sowie, nach Kürzungen in den Vorjahren, auch für Hering in der westlichen Ostsee wurden erhöht. In der übrigen Ostsee wurden die Heringsquoten hingegen gekürzt. Trotz der rund 30%igen Quotenanhebung hatten die deutschen Ostsee-Heringsfischer ihre Fangmenge aufgrund besonders günstiger Bedingungen bereits Anfang April 2012 ausgeschöpft. Der bisherige negative Trend scheint sich hier umzukehren, wobei es schwierig ist, die Bestandsentwicklungen in der Vergangenheit wissenschaftlich zu erklären. Wegen steigender globaler Nachfrage nach Hering vor allem in Asien und Afrika rechnet der Fischereisektor ungeachtet der großen Fänge mit stabilen Preisen.

Davon ausgehend dass 75% der europäischen Fischbestände überfischt und die EU-Fangflotten immer noch zu groß sind, hat die Kommission im Juli 2011 ihre Vorschläge zur *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)* vorgelegt. Wesentliche Reformelemente sind ein generelles Rückwurfverbot für unerwünscht gefangenen Fisch, die Einführung innerhalb eines Mitgliedstaates „übertragbarer Fischereibefugnisse“ (d.h. handelbare Fangquoten), die Ausrichtung ganzer Fischereien an mehrjährigen Bewirtschaftungsplänen, um schließlich höchstmögliche Dauererträge zu erzielen, eine Regionalisierung der GFP, bei der das „Mikromanagement“ der Bestände auf der Basis von EU-Rahmenplänen den Mitgliedstaaten überlassen werden soll sowie der Verzicht auf die Beseitigung von Fisch zur Preisstützung. Das grundlegende GFP-Prinzip der relativen Stabilität mit konstanten Anteilen der Mitgliedstaaten an den jeweils geltenden Gesamtfangmengen wird beibehalten. Die Handelbarkeit von Fangquoten, die z.B. in Dänemark bereits praktiziert wird, soll es den Fischern ermöglichen, auch bei erschöpfter eigener Quote sämtliche Fänge anzulanden sowie einen finanziellen Anreiz zur Aufgabe der Fischerei bieten. Ein generelles Rückwurfverbot, das von den skandinavischen Ländern ab 2013 für den Skaggeak bereits beschlossen wurde, würde einen höheren Kontrollaufwand bedeuten. Sowohl die vorgesehene Übertragbarkeit der Fangquoten als auch das generelle Rückwurfverbot wurden von einigen Regierungen sowie von Fischereivertretern kritisiert. Erstere könne zu einer unerwünschten Konzentration der Fischereiquoten führen. Das von der Bundesregierung grundsätzlich begrüßte Rückwurfverbot wird zum Teil als zu unflexibel erachtet, zumal einige Fischarten wie Seezungen und junge Schollen erhebliche Überlebensraten nach einem Rückwurf aufwiesen. Die Reform soll nach den Vorstellungen der Kommission bis Ende 2012 von Rat und Parlament beschlossen werden.⁸

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik. Brüssel, den 13.7.2011, KOM(2011) 425 endgültig.

Martin Freier/Martin Petrick/Thomas Glauben: Aspekte der Agrarpolitik 2011, in: German Journal of Agricultural Economics 61 2012, Supplement, Die landwirtschaftlichen Märkte an der Jahreswende 2011/12, S. 1-12, <http://www.gjae-online.de/>

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Stellungnahme Koexistenz Gentechnik in der Land- und Ernährungswirtschaft, Juni 2010.

8 Agra-Europe 29/2011, EU-Nachrichten, S. 7-9; Agra-Europe 30/2011, EU-Nachrichten, S. 5; Agra-Europe 43/2011, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 48/2011, Länderberichte, S. 46; Agra-Europe 50/2011, Länderberichte, S. 1-2, EU-Nachrichten, S. 10; Agra-Europe 52/2011, EU-Nachrichten, S. 2; Agra-Europe 15/2012, Länderberichte, S. 28-29; http://ec.europa.eu/fisheries/reform/proposals/index_de.htm.