

Aspekte der Agrarpolitik 2007

Bettina Rudloff, Thomas Heckeley und Sebastian Rasch
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

1. Einleitung

Auf internationaler Ebene ist das „agrarpolitische Jahr 2007“ zunächst gekennzeichnet durch schleppende und noch nicht abgeschlossene WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde. Unter anderem begrenzte auch der Verlust des fast-track-Verhandlungsmandats der US-Regierung zur Jahresmitte die möglichen Fortschritte. Ein letzter Vorschlag des WTO-Agrarausschusses im Sommer zu den Modalitäten blieb bislang ohne Einigung, stellt aber nach der jüngsten Aussage des Vorsitzenden (WTO NEWS ITEMS vom 18.11.07) eine gute Grundlage für einen Abschluss in 2008 dar und wird deshalb in diesem Artikel etwas genauer betrachtet. Die zunehmende Relevanz bilateraler Abkommen scheint zu den Verzögerungen der WTO-Verhandlungen zu passen. Die Verhandlung der EU-AKP-Partnerschaftsabkommen sowie der Start der Verhandlungen der EU mit den ASEAN-Staaten, Indien und Südkorea sind hier besonders zu nennen.

Auf europäischer Ebene setzte sich der Reformprozess der Marktordnungen mit der Einbeziehung zusätzlicher Sektoren in die Betriebsprämienregelungen fort. Gleichzeitig schritt die Gestaltung der regionalen Programme im Rahmen der zweiten Säule der GAP voran und auch die Vorlagen der Bundesländer wurden von der Kommission geprüft und genehmigt. Unter „sonstigen Entwicklungen“ ist der Beitritt von Bulgarien und Rumänien zu nennen. Ausserdem trat im Bereich der Lebensmittelpolitik eine Verordnung zur Kennzeichnung von Lebensmitteln in Kraft. Anfang November wurde eine Reform der landwirtschaftlichen Sozialversicherung vom Bundestag mit dem Ziel der allgemeinen Effizienzsteigerung und finanziellen Stabilisierung der landwirtschaftlichen Unfallversicherung verabschiedet.

Die agrarpolitische Diskussion in der zweiten Hälfte des Jahres wurde zunehmend bestimmt durch die Erwartung und spätere Kommentierung der Kommunikation der EU-Kommission an das Parlament und den Rat zum „Health Check“ der GAP vom 20. November. Der letzte Abschnitt widmet sich deshalb den wesentlichen Teilen dieser Kommunikationsmitteilung, deren Inhalt insgesamt eher begrenzte Anpassungen der gegenwärtigen GAP als grundsätzliche Reformperspektiven aufweist.

2. Internationale Agrarverhandlungen

2.1 Welthandelsorganisation (WTO)

Bis zur Jahresmitte wurden trotz mehrerer Initiativen in verschiedenen Länderkonstellationen keine entscheidenden Schritte in Richtung der Wiederaufnahme der ausgesetzten Doha-Verhandlungen gemacht. Erst der letzte gemeinsame Entwurf von Modalitäten zum Agrarsektor und nicht agrarischen Gütern (NAMA) vom 1. August (WTO, 2007) initiierte konkrete Diskussionen und stellt den zuletzt verfügbaren Stand der Verhandlungen dar:

(1) Im Bereich des Marktzuganges weist der Vorschlag eine progressive Kürzung der MFN-Zölle in den Bändern der „tiered formula“ aus: Eine Kürzung von 48-52 % erfolgt hiernach unterhalb von 20 % der Ad-Valorem-Equivalente (AVEs), von 55-60 % bei AVEs von 20-50 %, 62-65 % bei AVEs von 50-75 % und eine maximale Kürzung von 66-73 % bei AVEs oberhalb von 75 %. Für Entwicklungsländer werden größere Zollbänder und kleinere Kürzungen vorgeschlagen. Die EU hatte im Vorfeld die Begrenzung der maximalen Zollkürzung auf 60 % gefordert (EURACTIVE vom 19.07.2007).

Der Vorschlag für sensible Produkte, die geringeren Zollkürzungen unterliegen sollen, begrenzt zunächst die Anzahl auszuweisender Produkte auf 4-6 % aller Zolllinien eines Mitgliedslandes. Die USA hatten gefordert, diese Zahl auf 1 % zu beschränken, aber die EU bestand darauf, etwa 8 % ihrer landwirtschaftlichen Produkte vor Zollkürzungen zu schützen (EURACTIVE vom 19.07.2007). Als Ausnahme von der begrenzten Definition sensibler Produkte ist vorgeschlagen, dass Mitglieder mit einem überproportionalen Anteil von über 30 % der Zolllinien im höchsten Band, einen höheren Anteil an sensiblen Produkten von 6-8 % definieren können. Für Entwicklungsländer ist ein maximaler Anteil von einem Drittel vorgeschlagen. Die anvisierte Verringerung entsprechender Zollkürzungen der sensiblen Produkte liegt bei maximal Zweidrittel der Regelkürzung nach der „tiered formula“.

Zollquoten sollen einen Marktzugang von 4-6 % (3-5 %) des heimischen Verbrauchs ermöglichen, bei sensiblen Produkten ansteigend mit zunehmender Abweichung von der Regelkürzung. Eine nur geringere Ausdehnung ist wiederum vorgeschlagen, wenn ohnehin ein hoher Anteil von MFN-Zolllinien einer Kürzung von über 60 % unterliegen oder der Marktzugang bereits bei 10 % des heimischen Verbrauchs liegt. Für die In-Quota-Zölle liegt nur der allgemeine Vorschlag vor, dass die relative Marge MFN-Zoll und In-Quota Zoll nicht durch die MFN-Kürzung erhöht werden darf. Hiermit ist die Minimalforderung festgelegt, dass die Kürzung der In-Quota-Zölle nicht kleiner als die Kürzung der MFN-Zölle ist.

Für die besondere Schutzklausel, die Zusatzzölle bei besonderen Marktsituationen gestattet, ist als erste Alternative ein vollständiges Auslaufen vorgeschlagen, initiiert durch eine Begrenzung der betroffenen Zolllinien auf 50 % und schrittweise Rückführung auf Null. Die zweite Alternative erlaubt die Beibehaltung des Mechanismus, sieht aber eine Verschärfung und klarere Definition der Auslöseschwellen für Mengen und Preise vor.

Für die Erweiterung des „Special and Differential Treatment“ für Entwicklungsländer, die Definition besonderer Produkte, andere Auslöseschwellen im Rahmen der Schutzklausel für besondere Produkte oder die vollständige Marktöffnung für tropische Produkte und solcher zum Ersatz von Drogenanbau („Diversification products“) wird die Notwendigkeit einer Einigung betont, ohne dass konkrete Entwürfe vorliegen.

Die G-33-Gruppe als Koalitionsblock einiger Entwicklungsländer inklusive China, Indien und Indonesien verfolgt die Idee eines besonderen Zollschutzes für Länder mit dominanter Subsistenzwirtschaft. Exportorientierte Entwicklungsländer dagegen möchten diese Ausnahmen minimieren (BRIDGES WEEKLY vom 7.11.2007).

Ebenso werden als relevant für weitere Verhandlungen die Themen Zolleskalation, Zollvereinfachung, die Reduktion der In-Quota-Zölle sowie die Verwaltung von Zollquoten ohne konkrete Vorschläge identifiziert.

(2) Im Bereich der heimischen Subventionen sind progressive Kürzungen innerhalb von Bändern sowohl für die gesamte Stützung (Overall Trade-Distorting Domestic Support, OTDS) als Summe der „Amber“-Box-, „Blue“-Box- und De-minimis-Stützung als auch für die einzelnen Stützungskategorien vorgeschlagen:

Der Höchstsatz der Kürzung für OTDS ist mit 75-85 % veranschlagt, falls die Gesamtstützung bei über 60 Mrd. \$ liegt. Für Stützungsniveaus zwischen 10 und 60 Mrd. \$ ist ein Kürzung von 66-73 % vorgeschlagen und unterhalb von 10 Mrd. \$ Stützungsvolumen ein Satz von 50-60 %. Die EU schlug dagegen eine geringere Kürzung um 75 % vor. Nach dem WTO-Vorschlag jedoch erfolgt bei dem maximal erlaubten Stützungsniveau von ca. 100 Mrd. \$ die Kürzung um 85 % und damit auf 15 Mrd. \$ (siehe Tabelle 1). Für die USA resultiert daraus eine Kürzung bis auf 13 Mrd. \$ (EURACTIVE vom 19.07.2007), allerdings wird derzeit in einem WTO Streitfall geprüft, ob in den USA Übernotifizierungen vorliegen (WTO-DS 356).

Die ebenfalls progressive Kürzung der durch das Uruguay-Abkommen gebundenen Amber-Box-Maßnahmen ist beim Niveau von 15 Mrd. \$ auf 45 % festgesetzt, steigt bei 15-40 Mrd. \$ auf 60 % an und erreicht bei über 40 Mrd. \$ Stützungsniveau eine 70 %ige Kürzung. Hiermit fällt die EU mit einem Amber-Box-Niveau von über 70 Mrd. \$ in die höchste Kürzungsstufe und die USA mit 19 Mrd. \$ immerhin noch in die zweithöchste. Für die EU ergibt sich daraus eine Kürzung auf 21,7 Mrd. \$ der zuletzt 2003/04 mit 30,88 Mrd. \$ notifizierten tatsächlich eingesetzten Amber-Box-Stützung.

Der Vorschlag zur Kürzung der De-minimis-Stützung um 50-60 % trafe selbst momentan die USA nicht zu scharf, obwohl sie die stärksten Nutzer dieser Kategorie sind. Die Kürzung des geschätzten Ausgangsniveaus in den USA von 9,9 auf 9,3 Mrd. \$ bedeutet bei den 2004 eingesetzten 8 Mrd. \$ sogar eine mögliche Erhöhung (DE GORTER, 2005).

Laut Vorschlag sollen Blue-Box-Maßnahmen auf maximal 2,5 % des landwirtschaftlichen Produktionswerts begrenzt werden bzw. bei großer Relevanz dieser Maßnahmen – mehr als 40 % des OTDS – sind Reduktionsschritte entsprechend der progressiven Kürzung der Amber Box vorgesehen. Die EU liegt nach dem Stand der letzten Notifizierung von 2003 mit 37 % Anteil bereits knapp unter dieser Grenze. Dies dürfte sich mittlerweile durch die Entkopplung der Flächenprämien noch weiter entschärft haben.

Zur Ableitung der Schärfe dieser Vorschläge aus EU-Sicht werden die vorgeschlagen Obergrenzen, bezogen auf den Status nach Uruguay, verglichen mit den jüngst notifizierten Werten der EU. Wegen der Unsicherheiten falscher Notifizierung im Bereich produktspezifischer Amber-Box-Maßnahmen ist diese Kategorie ausgeschlossen, so dass sich nur ungefähre Größenordnungen ergeben (BUTAULT UND BUREAU, 2006). Als Basiswert für erlaubte De-mini-

mis-Verpflichtungen dienen die Obergrenzen des Uruguay-Abkommens von 5 % des Produktionswerts. Da für Blue-Box-Zahlungen keine vorgegebenen Maximalgrenzen nach dem Uruguay-Abkommen vorliegen, werden die maximalen Basiswerte von 5 % des Produktionswerts der Jahre 1995-2000 aus dem WTO-Kompromissvorschlag angesetzt (BUTAULT UND BUREAU, 2006).

Tabelle 1. Schärfe der Modalitätsvorschläge 2007 für heimische Subventionen (Mrd. \$)

	EU 25
Basisraten aus Uruguay-Verpflichtung	
Gebundener Amber-Box-Anteil	72,40
De minimis: 5 % des Produktionswertes	13,83
Obergrenze der Blue Box: 5 % des Produktionswertes	13,83
Basis OTDS	100,00
Kürzungsvorschlag	
Kürzungsvorschlag gesamt OTDS (85 %)	15,00
Amber-Box-Kürzung (70 %)	21,70
Kappung Blue Box auf 2,5 % des Produktionswertes	6,90
De minimis-Kürzung 60 %	5,53
Tatsächlich notifizierte Mittel 2003/04	
OTDS notifiziert	61,00*
Amber-Box-Komponente	30,88
De minimis	1,00
Blue Box	24,70
Green Box	22,70
Bestehender Reduktionsdruck OTDS	- 46,00

* Im gesamten OTDS sind alle notifizierten Werte enthalten, deren gesonderte Aufstellung allerdings entfällt wegen Abgrenzungsproblemen zwischen einigen zusätzlichen Kategorien (siehe WTO, 2006).

Quelle: angepasst nach BUTAULT und BUREAU (2006), letzter Stand der EU-Notifizierung von 2003 nach WTO (2006)

Die derzeitige Ausschöpfungsrate der EU liegt bezogen auf die Notifizierungswerte von 2003/2004 bei 60 % für die Gesamtstützungsgrenze bei OTDS. Nach Anwendung der Kürzungsvorschläge bzw. Kappungsgrenzen ergibt sich eine notwendige Kürzung bei OTDS von 46 Mrd. \$, von denen auf die Einzelkategorie Amber Box 9,1 Mrd. \$ entfällt und der Blue Box mit einer Kürzung bis zur Kappungsgrenze von 2,5 % die größte Reduktion von 17,8 Mrd. \$ zukommt. Durch die im Jahr 2003 eingeleitete Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (Mid Term Review Reform) mit einer umfangreichen Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion ist davon auszugehen, dass mittlerweile 90 % der Direktzahlungen in die Green Box fallen, auch wenn es dazu keine neuen Notifizierungen gibt. Damit könnte die EU ihren möglichen zukünftigen Reduktionsverpflichtungen innerhalb einer eventuell beibehaltenen Blue Box nachkommen. Bei der derzeitigen geringen Ausnutzung von De-minimis-Stützung wäre für diese Kategorie sogar eine Erhöhung möglich.

Entscheidend für die zukünftige Notifizierung werden eventuelle Änderungen der Green-Box-Kriterien sein, die im Vorschlag nur sehr allgemein enthalten sind und lediglich um die notwendige Berücksichtigung von Belangen von Entwicklungsländern ergänzt werden. Bei Verschärfung der

Kriterien ist möglicherweise eine volle Anrechnung der einzelbetrieblichen Zahlungen als Green-Box-Maßnahme nicht möglich. Die Modulation der Prämienzahlungen durch die EU kann dabei eine ausreichende Antwort auf die eventuelle Verschärfung der Kriterien sein, da damit möglicherweise kritisch bewertete Prämienzahlungen im Zeitablauf gekürzt werden.

Für die USA mit der Obergrenze an OTDS von ca. 48 Mrd. \$ resultiert daraus eine gesamte Kürzung auf 13 Mrd. \$. Die derzeitigen eingesetzten, aber nur teilweise notifizierten Mittel belaufen sich auf ca. 18 Mrd. \$, so dass der Kürzungsdruck für die USA geringer ist als für die EU (BRIDGES WEEKLY vom 10.10.2007).

(3) Der Vorschlag zum Exportwettbewerb ist gekennzeichnet durch das Auslaufen der Exportsubventionen bis 2013, mit dem ersten Schritt einer Reduktion der wertmäßigen Volumen um 50 %. Dieser Vorschlag wurde bislang seitens der EU unterstützt. Im Sinne einer Gleichbehandlung anderer Formen der Verzerrung des Exportwettbewerbes sind Vorschläge zu Regelung für Exportkredite und deren Rückzahlungsfristen sowie zum Abbau aller Subventionen, die von staatlichen Handelsunternehmen geleistet werden, enthalten.

Die Generaldirektion Handel betonte im September die Notwendigkeit der Annahme der Modalitäten; danach wurden keine weiteren Stellungnahmen veröffentlicht (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 30.11.2007). Die EU zeigte sich noch bis September zuversichtlich bezogen auf eine baldige Einigung und die EU und die USA betonten noch Ende November Einigkeit im gemeinsamen Vorschlag eines „Grünen Abkommens“ zum Abbau von Handelshemmnissen im Bereich von Umweltgütern und –dienstleistungen, welches in die Doharunde aufzunehmen sei (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 11.09.2007). Da jedoch das im Sommer 2007 ausgelaufene Verhandlungsmandat im fast-track-Verfahren für die derzeitige US-Regierung nicht verlängert wurde, ist bis zum Antritt der neuen Regierung kaum mit formalen Verhandlungsabschlüssen zu rechnen.

Für die zukünftige Position der USA wird ebenfalls der Ausgang des Streitfalls DS 365 relevant sein, der einer der insgesamt sieben im Jahr 2007 initiierten Streitfälle im Agrarsektor (D369, 367, 365, 364, 361, 360, 357) ist: Brasilien verklagt darin die USA, durch fehlende bzw. falsche Notifizierung ihren Verpflichtungen zur Kürzung der heimischen Stützung nicht korrekt nachzukommen. Ein weiterer Vorwurf bezieht sich auf die fehlende Einhaltung der Kürzungsverpflichtung bei Exportsubventionen, welche durch Exportkreditprogramme unterlaufen werde.

Der Ausgang dieses Verfahrens hat Einfluss auf Verhandlungsstärke und -spielraum der USA, indem z.B. die zusätzliche Berücksichtigung heimischer Stützung in der AMS-Kategorie zu größerem Kürzungsdruck nach den derzeitigen Vorschlägen des Ausschusses führt.

2.2 Bilaterale Abkommen

Besondere Relevanz auf bilateraler Ebene kommt dem bislang missglückten Abschluss der Europäischen Partnerschaftsabkommen (EPAs) mit den AKP-Staaten zu, wie er im Cotonou-Abkommen im Jahr 2000 anvisiert wurde. Da die WTO-Ausnahmeregelung („waiver“) für einseitige Marktzugangs erleichterungen seitens der EU Ende 2007

ausläuft, war der Abschluss der EPAs nötig, um für alle AKP-Staaten eine Verschlechterung der EU-Marktzugänge zu vermeiden. Lediglich 19 der insgesamt 78 AKP-Staaten konnten bisher reziproke Interimsabkommen im Sinne der EPAs unterzeichnen, darunter die Southern African Development Community (SADC), die East African Community (EAC), einige Staaten Ost- und Südafrikas, die Elfenbeinküste sowie Papua Neuguinea und Fidschi im pazifischen Raum. Alle Interimsabkommen sehen weitere Verhandlungen über deren Überführung in vollwertige EPAs bis spätestens Ende 2008 vor und betonen die Möglichkeit zur Erweiterung der Interimsabkommen um weitere Staaten der jeweiligen Region. Für andere Staaten ohne solche Interimsabkommen ergeben sich Verschlechterungen durch das Zurückfallen auf die Bedingungen des Allgemeinen Präferenzabkommens (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 11.09.2007).

Im April 2007 erhielt die Kommission das EU-Mandat zur Verhandlung bilateraler Abkommen mit Indien, Südkorea, ASEAN und lateinamerikanischen Staaten. Hiermit wird derzeit eine neue Welle insbesondere asiatisch orientierter Verhandlungen gestartet. Diese Aktivitäten könnten durchaus für die Verhandlungspositionen der EU bei den derzeit festgefahrenen WTO-Verhandlungen förderlich sein oder weisen sogar auf die zukünftig dominantere Rolle bilateraler Abkommen hin.

3. Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik

3.1 Marktordnungen

Die im Jahr 2007 beschlossenen Reformen der Marktordnungen beziehen sich sowohl (1) auf spezifische einzelne Sektoren als auch (2) auf Beschlüsse über alle Sektoren hinweg. Neben tatsächlich beschlossenen Änderungen gab es im Jahr 2007 auch (3) Vorschläge für weitere Reformen.

(1) Ein bereits im September 2006 vorgelegter Vorschlag für eine grundlegende Regelung zur Beihilferegulierung im Bananensektor wurde Ende Dezember 2006 von den EU-Agrarministern verabschiedet (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2006). Die Einigung beinhaltet in erster Linie eine Umschichtung der bislang ausgleichsbezogenen Beihilfen in das POSEI-Programm, welches die landwirtschaftliche Produktion in den Randgebieten von Europa in Höhe von zusätzlichen 278,8 Mio. € fördert. Dies betrifft die Kanarischen Inseln, Guadeloupe, Martinique, Azoren und Madeira. Im Rahmen des POSEI-Programms können diese Mittel nun in nationaler Verantwortung eingesetzt werden und sollen die ländliche Entwicklung (angemessener Lebensstandard, Berücksichtigung regionaler Besonderheiten) sowie die Umsetzung von GAP-Vorgaben und internationale Verpflichtungen unterstützen (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 19.12. 2006). In den relevanten Regionen in Zypern, Griechenland und dem portugiesischen Festland wird dagegen die Ausgleichsbeihilfe in die Betriebsprämienregelung überführt, wodurch der Bananensektor in das Konzept der Entkopplung integriert wird.

Im Januar 2007 wurde eine umfassende Reform der Obst- und Gemüsemarktordnung beschlossen (EUROPÄISCHER RAT, 2007c), die 2008 umgesetzt wird. Mit der Reform wird dieser Sektor, der durch seinen preisbezogenen Interventionsmechanismus noch einen Fremdkörper in der gene-

rellen Umschichtung der GAP-Förderung auf die entkoppelten Flächenprämien darstellte, in dieses grundlegende System integriert: Im Rahmen einer Übergangsregelung kann ein Teil der nationalen Obergrenze in Form gekoppelter Prämien ausgezahlt werden, der Rest wird in entkoppelte Prämienzahlungen überführt. Wie auch in den anderen Sektoren sind die Flächenzahlungen an die Einhaltung von Cross-Compliance-Bestimmungen gebunden, wobei die Erzeugergemeinschaften darüber hinaus nun mindestens 10 % der Ausgaben in jedem operationellen Programm für Umweltmaßnahmen verwenden müssen. Dies ist eine Erweiterung der bestehenden Marktordnung, bei der die Finanzierung von Umweltmaßnahmen bisher nicht berücksichtigt worden ist. Interventionsähnliche Rücknahmen bleiben als Teil des Systems zum Krisenmanagement bestehen, begründet mit dem besonderen Ausmaß an Verderblichkeit der Produkte (EUROPÄISCHER RAT, 2007c). Im Mittelpunkt der Rücknahmen stehen nach wie vor die Erzeugerorganisationen, deren preisbezogene Finanzierungssätze der Rücknahme wie bislang durch die EU kofinanziert werden. Zusätzlich können nun auch Versicherungen (z.B. Hagelversicherungen) kofinanziert werden, was eine Neuerung im System der EU-Stützung darstellt.

Die Reform sieht vor allem eine weitere Stärkung der auch bislang im Zentrum stehenden Erzeugergemeinschaften sowie eine Einbeziehung des Sektors in die Betriebsprämienregelung vor. Die Stärkung der Erzeugerorganisation verfolgt dabei das Ziel, die Marktkonzentration im Nachfragebereich auf Seiten des Einzelhandels auszubalancieren. Um den Erzeugern stärkere Anreize zum Zusammenschluss zu geben, werden die Regeln für die Zugehörigkeit zu Erzeugerorganisationen flexibler gestaltet. So können sich die Landwirte künftig für jede Produktart jeweils einer unterschiedlichen Organisation anschließen. Derzeit dürfen die Erzeuger für ihre gesamte Produktpalette nur einer einzigen Erzeugerorganisation angehören. Außerdem wird der EU-Kofinanzierungssatz für die im Rahmen der operationellen Programme (OP) getätigten Ausgaben in einigen Fällen von 50 % auf 60 % erhöht. Fraglich ist, ob eine solche Förderung sektorspezifisch innerhalb einer Marktorganisation oder als allgemeingültiges Element für alle Sektoren im Rahmen der zweiten Säule durchgesetzt werden sollte. Im Außenhandelsbereich erfolgt eine vollständige Abschaffung der Exporterstattungen, wohingegen das System der Einfuhrpreise bestehen bleibt.

Auch für Wein erfolgt mit der nun beschlossenen Reform 2007 (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 4.7.2007) eine Einführung in das Prämiensystem, indem alle Rebflächen im Rahmen der Betriebsprämienregelung anspruchsberechtigt sind. Für gerodete Flächen wird die Zahlung automatisch gewährt, was ihre Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gewährleistet, da auch hier die Zahlung an die Cross-Compliance-Bestimmungen gebunden sind. Traditionelle Maßnahmen wie die Beihilfen für die Destillation, für die private Lagerhaltung und für die Anreicherung mit Most als Zuckersatzanreiz wurden abgeschafft. Zur sozialverträglichen Motivation des Austiegs wird eine Rodungsprämie geleistet, die allerdings auf Mitgliedstaatenebene an Umweltkriterien gebunden sein kann, um Rodungen in Bergregionen zu vermeiden. Das System der Pflanzungsrechte wird bis zum Ende des Übergangszeitraums im Jahr 2013 verlängert und zum 1. Januar 2014 aufgehoben, so dass wettbewerbs-

fähige Erzeuger ihre Produktion ausweiten können. Qualitätsbezogene Maßnahmen werden durch erhebliche Aufstockung der Mittel zur Absatzförderung – unter Verwendung der nationalen Finanzrahmen sowie von Mitteln für die Entwicklung des ländlichen Raumes – erweitert. Des Weiteren findet eine Vereinfachung der Etikettierungsvorschriften statt. Ein Teil der bisherigen Mittel für die spezielle Weinbauförderung in Weinbauregionen wird auf die zweite Säule übertragen (400 Mio. € im Jahr 2014). Im Außenhandelsbereich werden die Exporterstattungen abgeschafft. Die EU sieht in diesen Maßnahmen die Möglichkeit einer Neuausrichtung hin zu einer Konzentration des Budgets für die Verbesserung des Absatzes, vor allem in Bezug auf die Exportmärkte (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007b). Nach Schätzungen der Kommission ergeben sich durch den Preisrückgang Einkommenseinbußen für typische Anbauregionen Italiens und Frankreichs von bis zu 40 % (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007b).

Im September 2007 wurde eine Änderung der Umstrukturierungsregelung im Zuckersektor gebilligt (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE, vom 26.9.2007). Diese hat eine Erhöhung des Anreizes zur Rückgabe von Zuckerrübenquoten der Erzeuger zum Ziel. Da die Menge der bereits zurückgebenden Quoten unterhalb der Erwartungen blieb, soll mit Hilfe von Anreizen in Form einer zusätzlichen Zahlung von 237,50 €/t im Wirtschaftsjahr 2008/2009 die gesamte abzugebende Quotenmenge von derzeit 2,2 Mio. t um zusätzliche 3,8 Mio. t angehoben werden. Als zusätzlicher finanzieller Anreiz für die Quotenrückgabe wird die Beihilfe für die Erzeuger um 10 % ergänzt, was auch rückwirkend bei schon erfolgter Quotenrückgabe möglich ist. In Bezug auf den Antrag für die Quotenrückgabe stellt sich das Verfahren in zwei Phasen dar: In der ersten Phase, welche am 31.1.2008 endet, muss der Verzicht mindestens der im März 2007 beschlossenen präventiven Rücknahme entsprechen. Erst danach wird die zweite Phase mit einer Frist bis zum 31.3.2008 eingeleitet. Im Falle der Versäumung der ersten Frist werden den Erzeugern die zu erwartenden Kürzungen für 2010 mitgeteilt. Ab 2010 werden dann obligatorische Kürzungen für den ganzen Sektor im Rahmen der vorgesehenen Ziele der Umstrukturierung der Quotenregelung umgesetzt. Die drohende Kürzung für 2010 in Verbindung mit dem zusätzlich und rückwirkenden finanziellen Anreiz zur Rückgabe der Quoten könnte der Zuckermarktreform den bis jetzt vermissten Impuls zur Dynamisierung der Marktsituation liefern (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007d).

Im Kontext des fortschreitenden Abbaus der europäischen Interventionspolitik haben sich die EU-Agrarminister im Juni 2007 nun auch auf eine Abschaffung der Intervention im Maissektor geeinigt. Den aktuellen Hintergrund für die Abschaffung der Intervention stellen die hohen gegenwärtigen und prognostizierten EU-Lagerbestände für Interventionsmais dar, welche zuletzt bei 5,6 Mio. t lagen und für die im Jahr 2013 ein Volumen von 14,1 Mio. t bei gleich bleibender Intervention angenommen wird. Gerade die Tatsache der schlechten Lagerfähigkeit von Mais in Verbindung mit dem schwierigen Absatz von Lagerbeständen aufgrund hoher Transportkosten stellt ein großes Problem dar. Die Abschaffung der Interventionsankäufe soll über einen Zeitraum von drei Jahren stattfinden. Es ist eine Begrenzung der Intervention auf 1,5 Mio. t für das Wirtschaftsjahr 2007/2008, 700 000 t für das Wirtschaftsjahr 2008/2009

und die endgültige Aussetzung für 2009/2010 vorgesehen. Mit diesem Schritt soll auch nicht zuletzt die ungewollte Entwicklung der Produktion von Mais durch Erzeuger mit niedrigen Produktionskosten für den Interventionsankauf korrigiert werden. Damit sind EU-Interventionslagerbestände in Zukunft auf Getreidearten beschränkt, welche sich auch für eine Lagerung eignen; außerdem wird eine ähnliche Marktdynamisierung erwartet, wie sie im Zuge der Abschaffung der Roggenintervention 2003 auftrat. Im Zuge der Aussetzung werden Einsparungen von 617,8 Mio. € für den Zeitraum 2008 bis 2014 erreicht (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 11.6.2007).

Die EU hat im September 2007 die obligatorische Flächenstilllegung für die Getreideaussaat im Herbst 2007 und Frühjahr 2008 ausgesetzt (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE, versch. Jgg. 2007). Aufgrund der niedrigen Getreideernte von 265,5 Mill. t im Jahr 2006 und der ebenfalls niedrig erwarteten Ernte für 2007 in Höhe von 258,4 Mio. t (in Verbindung mit einer sehr guten Absatzsituation) haben sich die Lagerbestände von 10 Mio. t anfangs des Jahres auf 1 Mio. t im September reduziert. Auch die weltweiten Weizenbestände befinden sich nach Schätzungen Ende 2008 auf dem niedrigsten Niveau seit 27 Jahren. Gründe dafür sind im stetigen Anstieg des Getreidebedarfs vor dem Hintergrund einer steigenden Weltbevölkerung, höherer Einkommen in den Schwellenländern, dürrebedingter Ertragsausfälle in vielen Importländern sowie dem wachsenden Rohstoffbedarf des Bioenergiesektor zu sehen (ZMP PRESSEMITTEILUNG vom 21.9.2007). In Zusammenhang mit dieser Entwicklung stiegen die Preise im September 2007 auf ein entsprechend hohes Niveau von 240€/t. Die Abschaffung der bisher vorgeschriebenen Flächenstilllegung soll zu einer Mehrerzeugung auf einer Fläche von 1,6 bis 2,9 Mio. ha und einer Entspannung der Getreidemarktsituation führen und die EU-Getreideernte im Jahr 2008 um mindestens 10 Mio. t erhöhen. Allerdings geht die Aussetzung der Flächenstilllegung zu Lasten von Ölsaaten und Energiepflanzen, die bisher auf den Stilllegungsflächen angebaut wurden, wodurch wiederum Preissteigerungen auf diesen Märkten möglich sind. Eine mögliche vollständige Abschaffung der Stilllegungsverpflichtung, wie es im Rahmen des Health Checks diskutiert wird, hätte mögliche negative Auswirkungen insbesondere für die Biodiversität zur Folge. Eine Spezifizierung möglicher begleitender Maßnahmen soll in der weiteren Diskussion des Health Check erfolgen (EURACTIVE vom 14.9. 2007).

Aufgrund der Überschreitung der beihilfefähigen Fläche von 2 Mio. ha Energiepflanzen hat der Verwaltungsausschuss der EU für Direktzahlungen im Oktober 2007 die entsprechende Beihilfe flächendeckend gesenkt. Die pauschale Sonderbeihilfe für den Anbau von Energiepflanzen in Höhe von 45 € pro ha wird demnach nicht mehr auf die volle Fläche jedes Produzenten gewährt. Durch die Anwendung eines Berichtigungskoeffizienten wird eine Beihilfe für ungefähr 70 % der angebauten Fläche an die Landwirte ausgezahlt. Die Beihilfe wurde 2004 eingeführt, um das Interesse für den Anbau von Energiepflanzen bei den Produzenten zu stimulieren und hat in nur vier Jahren die Erwartungen insoweit erfüllt, als dass der volle Beihilferahmen von 90 Mio. Euro 2007 zum ersten Mal ausgeschöpft wurde (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 17.10. 2007).

Für den in den letzten Jahren stark wachsenden Sektor des ökologischen Landbaus wurde im Juni 2007 eine neue Verordnung zur Förderung verabschiedet (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE, vom 12.6.2007). Sie sieht die Umsetzung einer europaweit kohärenten Kennzeichnung mit dem EU-Ökosiegel vor, wobei Ziele, Grundsätze und Erzeugungsregeln expliziter herausgestellt und auch auf alle Stufen der Erzeugung ökologischer Lebensmittel angewandt werden sollen. Die allgemeine Obergrenze für unabsichtlich beigefügte gentechnisch veränderte Organismen von 0,9 % wird auch für ökologisch produzierte Lebensmittel gelten. Außerdem ist die Kennzeichnung „ökologisch“ von nun an nur noch für Lebensmittel vorgesehen, welche mindestens 95 % Zutaten aus ökologischem Anbau enthalten. Die Verordnung stellt die Anwendung strengerer privater Normen sowie ergänzender lokaler Logos frei. Die Durchführungs- und Kontrollverfahren werden von der alten Ordnung übernommen und auf die erweiterten Anforderungen angewandt. Zur Förderung neuer Teilsegmente, um das sektorale Marktwachstum zu fördern, werden spezifische Produktstandards in den Bereichen ökologische Aquakultur, Weinanbau, Seetang- und Hefeproduktion eingeführt. Die Verordnung wird eine neue permanente Einfuhrregelung schaffen, in deren Rahmen ökologisch/biologisch erzeugte Lebensmittel in die Europäische Gemeinschaft eingeführt werden können und damit wie Gemeinschaftserzeugnisse behandelt werden, sofern sie nach Produktionsvorschriften und im Rahmen von Kontrollvorschriften erzeugt wurden, die den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen entsprechen oder diesen gleichwertig sind. Dabei soll sich die Gleichwertigkeitsprüfung an den internationalen Standards des Codex Alimentarius orientieren.

(2) Neben den sektorspezifischen Reformen wurde im Juni 2007 der Vorschlag zur Einführung einer einzigen gemeinsamen Marktordnung für alle Agrarsektoren angenommen (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 11.6.2007). Auf diese Weise sollen die verschiedenen Marktordnungen gebündelt und bürokratisch effizient zusammengefasst werden. Diese Maßnahme stellt keine neue Reform an sich dar, sondern ist als Vereinfachung der GAP zu verstehen, welche sowohl den Produzenten als auch allen anderen Akteuren innerhalb der europäischen Agrarlandschaft zugute kommen soll. Sie reiht sich damit in das Vorhaben der EU-Kommission ein, die gesamte GAP in Zukunft in nur vier Rechtsakten abzudecken. Bisher wurden die 21 Marktordnungen in über 650 Artikeln in 50 Rechtsakten des Rates geregelt. Die neue einzige Marktordnung soll dies in 200 Artikeln gewährleisten. Mit diesem Schritt sollen Transparenz und Zugänglichkeit für die Betroffenen als auch eine Basis für weitere Überlegungen im Rahmen der Überprüfung der GAP geschaffen werden. Bis 2008 werden auch die neuesten Reformen im Wein und Obst- und Gemüsesektor in diese einzige Marktordnung integriert sein. Nach einer Studie im Auftrag der Kommission wurde der Verwaltungsaufwand für einzelne Elemente der GAP analysiert und für einige Bereiche, z.B. Cross Compliance, und auch für die Umsetzung des national gewählten Modells der Entkopplung der Beihilfen für die Landwirte ein geringerer Verwaltungsaufwand als erwartet festgestellt (DG AGRI, 2007). Nach wie vor jedoch bestehen Herausforderungen zur Vereinfachung im Bereich der zweiten Säule, insbesondere bei den Agrarumweltmaßnahmen (BONNIEUX, 2007)

sowie bei den neuen Cross-Compliance-relevanten Standards zur Tierhaltung (JONGENEEL et al., 2007).

(3) Kurz vor Ende des Jahres 2007 legte die EU-Kommission außerdem einen Vorschlag zur überarbeiteten Reform der Baumwollregelung vor. Der ursprüngliche Vorschlag wurde vom Europäischen Gerichtshof aufgrund eines Formfehlers, d.h. einer fehlende Folgenabschätzung, annulliert. Der Kerninhalt der Reform, einer nur teilweisen Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion in Höhe von 65 %, war nicht der Gegenstand der Kritik und wird im neuen Vorschlag unverändert beibehalten. Die EU rechtfertigt die Teilentkopplung mit dem geringen Einfluss der europäischen Baumwollproduktion auf den Weltmarktpreis und der sehr stark regional gebundenen Produktion in wenigen Mitgliedstaaten (v.a. in Griechenland und Spanien). Intern soll dadurch verhindert werden, dass die gesamte Produktion in diesen Ländern zum Erliegen kommt. Außerdem entsprechen diese gekoppelten Beihilfen den ursprünglichen Forderungen der Mitgliedsstaaten im Kontext der Beitrittsverträge mit Griechenland, Spanien und Portugal (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE vom 09.09.2007). Die zumindest teilweise Ausweitung der entkoppelten Beihilferegulierung auch auf den Baumwollsektor wird wegen der liberalisierenden und weniger marktverzerrenden Wirkung grundsätzlich den Erwartungen der Entwicklungsländer entsprechen und ist ein weiterer Schritt hin zur Stärkung von Green-Box-Regelungen im WTO-Agrarabkommen.

3.2 Politik für ländliche Räume

EU-Rahmenbedingungen

Die auf Grundlage der nationalen Strategiepläne – die als neue Programmierungsstufe zur ländlichen Entwicklung 2007-2013 im Rahmen der ELER-Verordnung eingeführt wurden – entwickelten regionalen Programme ländlicher Entwicklung wurden bis Mitte 2007 der Kommission zur Prüfung und Annahme vorgelegt. Bislang sind jedoch lediglich Entwicklungsprogramme aus 12 Mitgliedstaaten angenommen, davon auch alle 14 Länderprogramme aus Deutschland (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASES, versch. Jgg. 2007). Die Annahme der Programme Großbritanniens, Polens und Frankreichs steht u.a. zu diesem Zeitpunkt noch aus.

Im Durchschnitt der bislang angenommenen Programme ergeben sich die in Tabelle 2 dargestellte Aufteilungen der Mittel.

Tabelle 2. Prioritätensetzung in bislang geprüften EU-Programmen und Länderprogrammen Deutschlands (%)

Achse	EU	D	Minimum
1 „Wettbewerbsfähigkeit“	34,2	27,5	10,0
2 „Umwelt und Landmanagement“	43,5	40,4	25,0
3 „Diversifizierung und Lebensqualität“	13,5	24,5	10,0
4 „Leader“	6,0	6,0	5,0

Quelle: Agrar informa (2007: 15-3) und Europäische Kommission (2007)

Die Möglichkeit der freiwilligen Modulation in Portugal und Großbritannien wird nach den vorgelegten Programmen die maximalen Obergrenze von 20 % nicht erreichen (England: 14 %, Schottland: 9 %, Nordirland: 8 %, Wales: 6,5 %, Portugal: 10 %) (AGRAR INFORMA, 2007).

Der Rat zog seine Entscheidung zur Ausdehnung der freiwilligen Übertragung ohne nationale Kofinanzierung am 27. März 2007 zurück.¹ Im Haushaltsvorschlag der Europäischen Kommission wird die Nichtberücksichtigung der Ratsentscheidung mit dem späten Zeitpunkt der Vorlage begründet (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007c).

Gestaltung in Deutschland

Deutschland erhält in der Förderperiode 2007-2013 insgesamt 8,1 Mrd. € des insgesamt 77,6 Mrd. € starken Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Davon sind 3,1 Mrd. € für die Konvergenzregionen vorgesehen (EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE, 25.07.2007). Für die Länderprogramme ergibt die in Tabelle 3 dargestellte EU-Mittelverteilung über die Schwerpunkachsen hinweg.²

Im Durchschnitt der Programme zeigt sich die Dominanz der Achse 2 sowie die meist nur knappe Einhaltung der

Tabelle 3. Prioritätensetzung in den Länderprogrammen Deutschlands – Anteile der EU-Mittel in den einzelnen Achsen am gesamten EU-Beitrag (einschließlich technischer Hilfe) (%)

Land	Achse 1 (Wettbewerbsfähigkeit)	Achse 2 (Umwelt- und Landmanagement)	Achse 3 (Diversifizierung und Lebensqualität)	Achse 4 (Leader)
Baden-Württemberg	17	64	13	5
Bayern	22	61	10	5
Berlin/Brandenburg	34	32	26	5
Hamburg	44	25	24	5
Hessen	28	53	9	10
Mecklenburg-Vorpommern	27	25	41	6
Niedersachsen/Bremen	41	25	23	7
Nordrhein-Westfalen	19	65	10	5
Rheinland-Pfalz	37	42	11	8
Saarland	17	36	31	14
Sachsen	22	33	39	5
Sachsen-Anhalt	29	28	34	5
Schleswig Holstein	30	31	25	13
Thüringen	27	42	23	5

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007)

¹ Die bisherigen Programme für Portugal und Großbritannien sind hiervon unberührt.

² Die Mittel für technische Hilfe sind nicht extra ausgewiesen.

Achse 4, welche den Bottom-up-Ansatz der Programmierung aus der ehemaligen Gemeinschaftsinitiative Leader vorschreibt. Nur wenige Mitgliedstaaten hatten vor 2007 große Erfahrungen mit diesem Ansatz, da Leader in sehr unterschiedlichem Ausmaß genutzt wurde. Einige Länderprogramme zeigen spezifischen Ausprägungen, wie z.B. die Dominanz der Achse 3 in Mecklenburg-Vorpommern: Mecklenburg-Vorpommern konzentriert sich im Rahmen des Förderprogramms insbesondere auf den Ausbau von Tourismusaktivitäten.

4. Sonstige Entwicklungen

4.1 EU-Beitritt Rumäniens und Bulgariens

Am 1. Januar 2007 traten Rumänien und Bulgarien als neue Mitglieder der EU bei. Vergleichbar mit der vorherigen Beitrittsrunde erfolgt die Übertragung der GAP im Rahmen einer Einführungsperiode. Insgesamt ist ein Volumen in der Haushaltskategorie 2 (Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen) von 2,6 Mrd. € für Bulgarien und 8 Mrd. € für Rumänien im Zeitraum 2007-2013 vorgesehen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007c).

Entsprechend der Einführungsphase der letzten Erweiterungsrunde ist auch für Bulgarien und Rumänien ein ansteigendes Niveau der Direktzahlungen definiert – beginnend im ersten Jahr 2007 bei 25 % des Niveaus alter Mitgliedstaaten bis zu 100 % im Jahr 2016. Durch die Möglichkeit Ergänzungszahlungen, die nur in der Anfangsphase aus Europäischen Mitteln geleistet werden können, kann die Einführungsphase auf 2013 gekürzt werden.

Für Kroatien und die Türkei wurden bereits Verhandlungskapitel geöffnet und auch vorläufig geschlossen. Zu den noch ausstehenden und problematischen Kapiteln gehören in beiden Fällen die Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit, Umwelt und Regionalpolitik (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007f, g).

Da die Türkei ihre Verpflichtungen aus dem Zusatzprotokoll zum Ankara-Abkommen über die Ausdehnung der EU-Türkei-Freizone auch auf Zypern als neues Mitgliedland nicht erfüllt hatte, beschloss die EU, die Verhandlungen über einige Kapitel einzufrieren, worunter freier Warenverkehr, Landwirtschaft und Fischerei fallen (TAGESSPIEGEL vom 30.11.2006).

Die Komponente V des Instruments der Heranführungshilfe bezieht sich spezifisch auf die Vorbereitung des landwirtschaftlichen Sektors ähnlich dem SAPARD-Programm der vorherigen Erweiterungsvorbereitung. Sie unterstützt die Umsetzung des *acquis* sowie die Vorbereitung der späteren Umsetzung von Programmen im ländlichen Raum. Für alle drei Beitrittskandidaten sind für diese Komponente 255,1 Mio von insgesamt 2251,2 Mio. € vorgesehen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007 e-g).

4.2 Lebensmittelpolitik

Auf EU-Ebene trat am 1. Juli die Verordnung 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel in Kraft. Hiernach müssen alle Lebensmittel, welche mit Nährwert- und Gesundheitsangaben gekennzeichnet sind, von der EFSA akzeptiert sein. Bei nährwertbezogenen Angaben handelt es sich dabei um die Behauptung des

Herstellers, dass das betrachtete Lebensmittel besonders positive Nährwertigenschaften besitzt. Gesundheitsbezogene Angaben behaupten oder suggerieren, der Konsum des betrachteten Lebensmittels sei von gesundheitlichem Vorteil. Beide Arten von Angaben werden dem Konsumenten durch Verpackung, Vermarktung oder durch Werbung vermittelt. Die EFSA legt mittels Nährstoffprofilen Kriterien für Nährstoffe fest, die ein Lebensmittel erfüllen muss, damit es für eine wissenschaftlich basierte nährwert- oder gesundheitsbezogene Angabe geeignet ist. Bis 2010 soll eine Positivliste gestattete Kennzeichnungen aufzeigen. Jede Kennzeichnung in Zusammenhang mit (ernährungs)medizinischen Aussagen wird dabei nicht gestattet sein. Für bereits vermarktete Produkte gilt eine Übergangsregelung von 2 Jahren. In Deutschland passt diese Änderung insgesamt zu den zunehmenden Initiativen der Ernährungsberatung mit dem Ziel bewusster und aufgeklärter Ernährung. Von der Industrie jedoch wird diese Einschränkung der Kennzeichnungsoptionen als ungerechtfertigte Beschneidung unternehmerischer Marketingaktivitäten verurteilt (BLL, 2007a).

Relevante deutsche Initiativen des Jahres beziehen sich auf den Umgang mit überlagertem Fleisch („Gammelfleisch“) sowie die noch offene Diskussion der Ampelkennzeichnung:

Als Reaktion auf die wiederholten Skandale durch den Absatz überlagerten Fleisches wurde im Oktober der Gesetzesentwurf zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften beschlossen. Im Mittelpunkt der für die Fleischskandale relevanten Regeländerungen steht dabei die Ausweitung der Meldepflicht auf die Ankäufer sowie die Verschärfung von Straf- und Bußgeldvorschriften. Des Weiteren ist eine zentrale Koordinierung aller Meldebereiche der Bundesländer vorgesehen (BMELV, 2007).

Diskutiert, aber bislang in Deutschland im Unterschied zu anderen Mitgliedstaaten abgelehnt, ist die so genannte Ampelkennzeichnung von Nährstoffgehalten bei Lebensmitteln als Mittel zur Ernährungsberatung. In Großbritannien besteht diese Kennzeichnung auf Grundlage transparenter Kriterien wie Fett- und Kaloriengehalt seit diesem Jahr und wird laut Verbraucherumfragen als hilfreich gesehen (BBC vom 27.2.2007). Hauptvorwurf in Deutschland ist die realitätsfremde Vereinfachung, nach der unabhängig von der Dosierung vor ganzen Lebensmittelkategorien gewarnt wird. Dies stößt insbesondere bei der Lebensmittelindustrie mit dem Hinweis auf ein ungerechtfertigtes Risiko für den Absatz auf Ablehnung (BLL, 2007b).

4.3 Reform der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in Deutschland

Am 8.11.2007 verabschiedete der Bundestag das Gesetz zur „Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung“ (LSVMG) (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2007a; BUNDESRAT, 2007). Es tritt zum 1.1.2008 in Kraft, da dieses Gesetz der Zustimmung des Bundesrates nicht bedarf und der Vermittlungsausschuss des Parlaments nicht angerufen wurde.

Nach Aussage der Bundesregierung (BMAS, BMELV, 2007) war diese Gesetzesinitiative im Zuge der Reformen des allgemeinen sozialen Sicherungssystems und des beschleunigten Strukturwandels notwendig geworden. Eine

Tabelle 4. Maßnahmen der Reform der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG)

Organisation des Sozialversicherungssystems (wirksam zum 1.1.2009)	Landwirtschaftliche Unfallversicherung (wirksam zum 1.1.2008)
<ul style="list-style-type: none"> • Einrichtung eines gemeinsamen Spitzenverbandes als Körperschaft öffentlichen Rechts • Übertragung von Aufgaben auf den neuen Spitzenverband zur effizienteren Nutzung von Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Vorschüssen auf die jährliche Beitragsumlage • Finanzielle Unterstützung des Bundes für Abfindungen von Bestandsrenten mit geringerer Minderung der Erwerbsfähigkeit • Verschiedene Änderungen bei Leistungsausschlüssen, Leistungserbringung und Wartezeiten zur Kostenentlastung • Einführung einer Verwaltungskostenobergrenze für Berufsgenossenschaften

Quelle: BMAS, BMELV (2007)

Konzentration der Aufgaben im Bereich von Spitzenverbänden soll den Bundeseinfluss stärken und die Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Systems stärken. Insgesamt soll die Zukunftsfähigkeit der landwirtschaftlichen Sozialversicherung durch eine Modernisierung der Organisationsstruktur und durch eine Veränderung der Ausgabenstruktur in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung gewährleistet werden.

Wie in Tabelle 4 dargestellt, ist die wesentliche Maßnahme zur Verbesserung der Organisationsstruktur der landwirtschaftlichen Sozialversicherung die zum 1.1.2009 wirksam werdende Einrichtung eines Spitzenverbandes als Körperschaft öffentlichen Rechts. Die gewählte Rechtsform des Verbandes fördert die rechtliche Bindung der Träger an seine Beschlüsse. Gleichzeitig findet die Übertragung verschiedener Aufgaben von den neun Versicherungsträgern auf diesen Spitzenverband zur effizienten Bündelung und Einsparung von Ressourcen statt.

Schon zum 1.1.2008 werden die Änderungen des Beitrags- und Leistungsrechts in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung wirksam. Zur Verstetigung der Finanzflüsse von den landwirtschaftlichen Unternehmen und zur Verringerung der zur Leistungserbringung notwendigen Reserven werden Vorschüsse auf die jährliche Beitragsumlage erhoben. Eine finanzielle Unterstützung des Bundes bei der Abfindung von Bestandsrenten in Fällen von Erwerbsunfähigkeit unterhalb der Schwerverletztengrenze soll zur nachhaltigen Verringerung der Leistungsabflüsse gewährleistet werden.³ Dies geht einher mit einer Anhebung der Untergrenze für die Gewährung von Renten von 20 % auf 30 %iger Minderung der Erwerbsunfähigkeit. Weitere Kostenentlastungen versprechen die Änderungen zur Leistungserbringung bei Betriebs- und Haushaltshilfen (obligatorische Selbstbeteiligung, gestellte Ersatzkraft gleichberechtigt neben selbst beschaffter Kraft), der Leistungsausschluss für Familienangehörige im Rentenalter bei nur gelegentlicher Tätigkeit im Betrieb und die Anhebung der Wartezeit bei der Erbringung einer Rentenleistung (von 13 auf 26 Wochen). Die überproportional hohen Verwaltungskosten der landwirtschaftlichen Unfallversicherungen sollen durch die Einführung einer Verwaltungskostenobergrenze im Zusammenspiel mit der 2009 eingeführten Neu-

organisation bis 2014 um 20 % gesenkt werden (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2007a: 4)

Die Bundesregierung erwartet durch die gesetzlichen Änderungen bei der landwirtschaftlichen Unfallversicherung eine Stabilisierung der Beitragsentwicklung. Erwartete Ausgabeersparungen von 165 Mio. € bis zum Jahr 2011 sollen sogar Spielraum zur begrenzten Senkung der Beiträge bieten (BMAS, BMELV, 2007). Allerdings ist dem Finanzplan bis 2011 zu entnehmen, dass die Bundeszuschüsse zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung ab 2010 um 50 % auf 100 Millionen reduziert werden (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2007b). Dies macht die Einsparungen zur Beitragstabilisierung umso dringlicher. Gleichzeitig wird durch diese Reduktion die Möglichkeit, über die Verteilung der Zuschüsse einen Ausgleich der regionalen strukturellen Unterschiede und damit eine vergleichbare Beitragsbelastung der landwirtschaftlichen Unternehmer zu gewährleisten, eingeschränkt. Deshalb soll ab 2010 ein Lastenausgleich zwischen den Versicherungsträgern in Abhängigkeit der gezahlten Unfallrenten eingeführt werden.

Von weiterem Interesse ist auch die Verpflichtung, dass ab 2010 bei allen Versicherungsträgern der landwirtschaftlichen Unfallversicherung eine risikoabhängige Bemessung der Beiträge eingeführt werden muss. Diese Entwicklung im Bereich der landwirtschaftlichen Sozialversicherung ist ein weiterer Schritt der Angleichung an das allgemeine Sozialversicherungssystem.

5. Der „Health Check“ der GAP

Die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament („Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck“) vom 20. November 2007 hat die inhaltliche Prüfung der GAP zum Inhalt, auf deren Grundlage die Legislativvorschläge für Reformen im Mai 2008 erwartet werden (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007h). Die Ziele der Überprüfung werden in der Mitteilung selbst formuliert und beziehen sich auf Fragen nach den Möglichkeiten (1) einer effektiveren und einfacheren Gestaltung der Prämienzahlungen, (2) einer Verbesserung der Marktstützungsinstrumente vor dem Hintergrund einer zunehmend globalisierten Welt und vergrößerten EU, sowie (3) einer Beantwortung neuer Herausforderungen, z.B. durch Klimawandel, Bioenergieboom oder dem Rückgang der Artenvielfalt. Nach Ansicht der Kommission implizieren die in der Abschlussvereinbarung der Reform von 2003 vorgesehenen Überprüfungs-klauseln keine grundlegende Reform, sondern eher Anpassungen der bestehenden Politik. So zeigt sich auch insgesamt im Vergleich zum „Mid Term Review“ von 2003

³ Diese zusätzlichen Bundeszuschüsse zur Finanzierung der Abfindungen sollen in den Jahren 2008 und 2009 jeweils 200 Mill. € betragen (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2007b: 4). Zum Hintergrund der Abfindungen sei auf das weitergehende Gutachten von MEHL (2006) hingewiesen, das die finanziellen Folgen einer Umstellung auf kapitalisierte Unfallrenten analysiert.

der Health Check als weniger progressiv und bietet eher begrenzte Vorschläge zu Änderungen bestehender Regelungen mit Ausrichtung auf die formulierten Ziele.⁴

5.1 Betriebsprämienregelung

In diesem Abschnitt werden die wesentlichen Vorschläge der Mitteilung im Zusammenhang mit der Betriebsprämienregelung betrachtet, auch wenn sie in der Strukturierung der Kommission in andere Bereiche fallen, wie etwa die Ausdehnung der obligatorischen Modulation der Prämienzahlungen.

Einheitlichere Prämien

Im Bereich der Betriebsprämien wird die Bedeutung „einheitlicherer Sätze“ der Prämien auf Mitgliedstaatenebene sowohl zwischen Betrieben als auch Regionen betont. Des Weiteren ist eine Verlängerung solcher bereits als Übergang implementierten einheitlichen Prämien für neue Mitgliedstaaten bis 2013 vorgeschlagen. Hintergrund ist die Einschätzung der Kommission, dass die unterschiedlichen Zahlungen pro Flächeneinheit, die sich aus früheren Produktionsmengen der Betriebe und der historisch nach Produkten differenzierten Stützungs niveaus ergeben, auf Dauer schwer zu rechtfertigen sind. Dies gilt insbesondere für die Mitgliedstaaten, die sich nicht wie Deutschland bereits für einen Übergang vom Betriebs- zum Regionalmodell bei der Prämienfestlegung entschieden haben. Ein weiterer Vorteil sich angleichender Flächenprämien wäre sicherlich auch eine damit verbundene Verwaltungsvereinfachung. Aus verteilungspolitischer Sicht ist beim Übergang vom Betriebs- zum Regionalmodell jedoch mit einer nicht unbedeutenden Umschichtung von Prämienzahlungen zu rechnen. So zeigen Analysen der vollständigen Einführung des Regionalmodells in Deutschland z.B. eine relative Benachteiligung der Rinderhalter zugunsten extensiver Produktionsbetriebe insbesondere in benachteiligten Gebieten (KLEINHANSS, 2007).

Progressive Kürzung

Verteilungspolitisch motiviert sind auch die zunehmenden Forderungen nach einer Deckelung der Prämienzahlungen für Großbetriebe. Die Kommission beantwortet die durch zunehmende Transparenz der Subventionszahlung geförderte Diskussion mit dem Vorschlag einer progressiven Kürzung der Zahlungen bei Beibehaltung einer Mindestförderung: Dem in der Mitteilung genannten Beispiel nach würden Prämienzahlungen an Betriebe über 100 000 EUR um 10 %, Zahlungen über 200 000 EUR um 25 %, und Zahlungen über 300 000 EUR um 45 % gekürzt. Um Vermeidungsverhalten der betroffenen Betriebe durch Aufspaltung in einzelne Einheiten zu verhindern, betont die Kommission die Notwendigkeit begleitender Regelungen zur Erschwerung dieser Strategie. Neben dem unklaren Erfolg solcher nicht näher spezifizierten Maßnahmen wird eine Kappung der Zahlungen auch häufig aus Effizienzgründen abgelehnt, da Betriebe mit Skalenvorteilen im Vergleich zu anderen benachteiligt werden. Aus verteilungspolitischer Sicht ließe sich ein solches System dennoch im Rahmen der

allgemeine Verteilungslogik progressiver Besteuerung begründen, wobei jedoch die gesamten Effekte als nur gering zu beurteilen sind: Wenn auch die besondere individuelle Betroffenheit der Mitgliedstaaten Deutschland, Niederlande und Großbritannien stark kritisiert wird (HERALD TRIBUNE vom 20.11.2007), so zeigt die nachfolgende Tabelle 5, dass insgesamt nur 0,3 Prozent aller Betriebe (23 400) betroffen sind und die Einsparungen sich auf nur rund 500 Mio. € belaufen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007a).

Grundsätzlich ist auch zu fragen, ob die progressive Kürzung dem geäußerten Wunsch nach einer nachhaltigen Rechtfertigung von Prämienzahlungen nicht widerspricht: Schließlich ist schwer zu vermitteln, warum das zunehmend zur Rechtfertigung der Prämienzahlungen herangezogene Argument, dass die Landwirtschaft öffentliche Güter produziere, nicht unmittelbar mit der auf der Fläche angewandten Produktions- und Umweltschutzaktivitäten verbunden ist. Hiernach würde die Produktion dieser öffentlichen Leistungen mit steigender Betriebsgröße ansteigen können. Eine Kappung auf Basis der Betriebsgröße bestätigt dagegen die Herkunft und scheinbar immer noch gültigen Charakter der Prämien als Instrument der Einkommensstützung.

Das Europaparlament reagierte bereits mit einem Gegenvorschlag einer moderaten progressiven Kürzung von maximal 4 % in der obersten Klasse von Zahlungen (AUSCHUSS FÜR LANDWIRTSCHAFT UND ENTWICKLUNG DES EUROPAPARLAMENTS, 2007), welches die Zustimmung in den meist betroffenen Mitgliedstaaten erhöhen kann, aber zu noch geringeren Einsparungen führt.

Die freiwerdenden Mittel aus der Kürzung großer Prämienzahlungen und einer zusätzlichen – und generell sicher begrüßenswerten – Einführung einer Untergrenze der Förderfähigkeit zur Reduktion des Verwaltungsaufwandes sind nach dem Vorschlag im Rahmen eines überarbeiteten Artikels 69 der Verordnung 1783/2003 für nationale Schwerpunktsetzung ohne Kofinanzierung einzusetzen.

Weitere Entkopplung

Die Kommission erachtet die Bedeutung der nach der Reform 2003 – und anschließender Einbeziehung weiterer Sektoren in die Prämienregelung – verbleibenden gekoppelten Anteile der Prämienzahlungen aus Erzeugersicht als immer weniger wichtig. Sie befürwortet deshalb die Überprüfung der Notwendigkeit eines kostenlastigen Nebeneinanders zweier Systeme. Die Risiken einer mittelfristigen vollständigen Entkopplung für extensive Standorte sollen nach dem Vorschlag im Rahmen von regionalen Einzelfallanalysen identifiziert werden um einem wirtschaftlich oder ökologisch unerwünschten Ausscheiden von Flächen aus der Nutzung vorzubeugen. Dieses lässt sich interpretieren als weiterhin mögliche Ausnahme in Form regional begrenzter Teilkopplung.

Obligatorische Modulation

Im Zusammenhang mit der Zukunft der einzelbetrieblichen Zahlung steht auch der Vorschlag, die verpflichtende Modulation für Betriebe mit Prämienzahlungen oberhalb von 5 000 € jährlich von 5 % auf 13 % bis zum Jahr 2013 zur besseren finanziellen Ausstattung der zweiten Säule der GAP aufzustocken. Nach Simulationen basierend auf EU-

⁴ Für eine weitergehende Analyse und Bewertung der Vorschläge der Kommission siehe BUREAU et al. (2007).

Tabelle 5. Verteilungs- und Einsparungswirkung der progressiven Kürzung der Betriebsprämien

Mitgliedsland	Betroffene Betriebe	Anteil an Gesamtbetrieben (%)	Einsparung (Mio. €)	Anteil Einsparung an Gesamtzahlungen (%)
Belgien	95	0.2	<1	0.1
Tschechische Republik	540	2.9	4.4	2.1
Dänemark	680	1.3	14.4	1.6
Deutschland	5 310	1.6	269.9	5.4
Estland	10	<0.1	<1	<0.1
Griechenland	50	<0.1	1.0	<0.1
Spanien	2 720	0.3	55.7	1.2
Frankreich	3 560	0.8	16.4	0.2
Irland	310	0.2	1.6	0.1
Italien	2 290	0.2	62.5	1.7
Zypern	0			
Lettland	0			
Litauen	10	<0.1	<1	<0.1
Luxemburg	0			
Ungarn	380	0.2	5.0	1.6
Malta	0			
Niederlande	140	0.1	23.5	4.3
Österreich	60	<0.1	3.4	0.5
Polen	100	<0.1	2.3	0.3
Portugal	590	0.3	6.0	1.1
Slovenien	0			
Slovakei	170	1.4	1.4	1.7
Finnland	20	<0.1	<1	<0.1
Schweden	370	0.6	6.6	1.1
Großbritannien	6 100	3.8	78.5	2.3
EU-25	23 500	0.32	554.3	1.71

Quelle: Berechnung von JACK THURSTON auf Grundlage von EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007a), unter: <http://www.farmsubsidy.org>

weiten einzelbetrieblichen Daten ergeben sich hieraus bei voller Umsetzung freiwerdende Mittel in Höhe von 2,9 Mrd. €, welche vor allem von Frankreich, Deutschland und Großbritannien geleistet werden (KLEINHANN, 2007). Der Verteilungsschlüssel soll beibehalten werden, so dass keine weiteren Verteilungseffekte zwischen den Mitgliedsstaaten zu erwarten sind. Zur Nutzung für die zweite Säule sind allerdings wegen der Kofinanzierung nationale Ergänzungen zu leisten, so dass die national bereitgestellten Mittel zur Nutzung der EU-Förderung ebenfalls ansteigen müssten. Die Vorteilhaftigkeit einer solchen zu diesem Zweck erweiterten Modulation hängt natürlich von der sinnvollen Verwendung der Mittel durch Maßnahmen der zweiten Säule ab.

Cross Compliance

Im Bereich Cross Compliance liegt der Schwerpunkt der Mitteilung im Ziel der bürokratischen Vereinfachung, indem auf die Notwendigkeit der Konzentration auf nur wesentliche Grundanforderungen an die Betriebsführung („statutory management requirements“, SMRs) und wesentliche Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand („standards of good agricultural and environmental condition“, GAECs) hingewiesen wird. Zur Optimierung der Nutzen-Kosten-Relation sind als relevante SMRs diejenigen zu identifizieren, bei denen der bisherige Grad der Umsetzung trotz bestehender gesetzlicher Verpflichtung als gering einzustufen ist, und demnach eine Umsetzungsver-

besserung möglich ist. Gleichzeitig steigt die Relevanz mit steigender Zielerreichung, wie z.B. erhöhte Umweltqualität. Nach ersten Ergebnissen einiger aktueller Forschungsprojekte („Cross Compliance“ unter der Leitung von LEI, Niederlande und „Cross Compliance Assessment Tool“ unter der Leitung von Alterra, Niederlande) sind vorläufig die Nitratrichtlinie (91/676/EC) und die Richtlinien zur allgemeinen Tiergerechtigkeit (91/629/EEC) und zur Schweinehaltung (91/630/EEC) als relevant einzustufen (JONGENEEL et al., 2007). Für die GAECs werden generell größere Nutzen im Sinne der Anreizintensität erwartet, da diese mit der Einführung der Cross Compliance tatsächlich neu als verpflichtend definiert wurden. Insgesamt ist der zusätzliche institutionelle Aufwand zu prüfen, der aus den erhöhten Kontrollanforderungen resultiert. Durch die weitere geplante Reduktion der Direktzahlungen wird das Anreizinstrument Cross Compliance an Schärfe verlieren, was den möglicherweise eher mittelfristigen Charakter dieses Instruments aufzeigt und daher Diskussionen für zukünftige optimale Anreizmechanismen initiieren sollte.

5.2 Marktsteuerung

Die Mitteilung der Kommission stellt die Frage, ob vor dem Hintergrund zunehmender Globalisierung und der mittelfristigen Marktaussichten die verbleibenden Instrumente der „alten GAP“ zur Marktsteuerung noch angemessen sind. Mit dem Wunsch, unter Vermeidung subventionierter Verkäufe ein Sicherheitsnetz beizubehalten und die Instrumente der Angebotssteuerung auf ihre Sinnhaftigkeit bei

gewünschter Marktorientierung der Produktion zu überprüfen, werden verschiedene Vorschläge im Bereich Interventionsregelungen, Flächenstilllegungen und zu einer sanften Landung beim Auslaufen der Milchquotenregelung gemacht.

Interventionsregelung Getreide

Aufgrund der oben im Abschnitt zu Marktordnungen erwähnten Änderung der Maisintervention besteht aus Sicht der Kommission die Gefahr, dass Gerste und auch möglicherweise Weichweizen an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und es bei Beibehaltung der derzeitigen Interventionsregelung zu einem Anstieg der Bestände dieser Getreidearten kommt. Deshalb schlägt die Kommission eine Anwendung des Modells für Mais auch für andere Futtergetreide vor. Allein die Intervention für Weichweizen könnte als Absicherung beibehalten werden.

Flächenstilllegung

Weiterhin wird die Abschaffung der verpflichtenden Flächenstilllegung aufgrund der mittelfristig vorhersehbaren Angebots- und Nachfragesituation bei Getreide vorgeschlagen. Aus Effizienzgründen ist diese Liberalisierung der Flächenverwendung als vorteilhaft zu bewerten. Sie ist ausserdem im Rahmen der momentan erwartbaren Entwicklungen der Doha-Runde der WTO-Verhandlungen auch nicht mehr nötig um Blue-Box-Maßnahmen zu rechtfertigen. Das Hauptargument gegen die Abschaffung ist der Beitrag stillgelegter Flächen zum Schutz von Biodiversität. Analysen in Österreich und Großbritannien weisen die Relevanz dieser flächendeckend stillgelegten Areale für bestimmte Arten aus (BIRDLIFE vom 14.9.2007 und BIRDLIFE, 2007). Alternative Maßnahmen der zweiten Säule – wie in der Mitteilung vorgeschlagen – sollten, soweit in ähnlicher, flächendeckender Weise implementiert, geeignet sein, drohende Verluste an Biodiversität auffangen zu können. Aufgrund der Möglichkeit einer im Vergleich zur unspezifischen Flächenstilllegung zielgerichteten Maßnahmengestaltung sollte die Erreichung der Umweltziele auf diesem Wege grundsätzlich effizienter sein.

Auslaufen der Milchquotenregelung

Die Kommissionsmitteilung kommt zu dem Schluss, dass die Voraussetzungen für die Einführung der Milchquotenregelung heute nicht mehr gültig sind. Im Sinne einer „sanften Landung“ beim Auslaufen der Quote im Jahr 2014/15 schlägt die Kommission deshalb eine schrittweise Aufstockung der Quote vor. Weitere Analysen der Auswirkung des Wegfalls sollen Aufschluss über die Notwendigkeit einer zusätzlichen Anpassung der Interventionsregelung oder Reduktion der Zusatzabgabe geben. Gleichzeitig werden zur Abmilderung der negativen Auswirkungen begleitende Maßnahmen für besonders stark betroffene Regionen (Bergregionen) für nötig befunden. Diese könnten ebenfalls unter den oben schon erwähnten Artikel 69 fallen. Auch zu diesem Zweck ist eine Überarbeitung notwendig, damit regionsspezifische und nicht nur sektorübergreifende Maßnahmen gestaltet und finanziert werden können.

5.3 Beantwortung neuer Herausforderungen

Risikomanagement

Die Kommission beabsichtigt in der zukünftigen Ausrichtung der GAP auch die Frage des Umgangs mit Produkti-

ons- und Preisrisiken genauer zu betrachten, da die Veränderung traditioneller Instrumente der Marktsteuerung und die Umstellung auf direkte Prämienzahlungen Einfluss auf unternehmerische Entscheidungen haben. Allerdings wird momentan eine zentrale EU-Lösung zum Risikomanagement aufgrund der zwischen Ländern und Produkten recht unterschiedlichen Risiken sowie der noch bestehenden Sicherheitsnetze durch die Intervention nicht als notwendig erachtet. Vielmehr sollen die Mitgliedstaaten ermutigt werden, bei Bedarf durch spezifische und den nationalen Gegebenheiten angepasste Programme durch Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) tätig zu werden, solange diese Maßnahmen im Rahmen der WTO akzeptabel sind („Green-Box-fähig“). Unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklung der Instrumente der Marktorganisation soll in Zukunft der Bedarf EU-weiter Politiken des Risikomanagements untersucht werden.

Die gegenwärtige Zurückhaltung der EU-Kommission bei der Einführung und finanziellen Unterstützung von Instrumenten des Managements von Produktions- und Preisrisiken ist aufgrund der negativen Erfahrungen in anderen Ländern verständlich. Bei allen Eingriffen dieser Art ist zunächst die Funktionsfähigkeit privatwirtschaftlicher Instrumente zu prüfen und ggf. eine Förderung durch Forschung und Gestaltung der Rahmenbedingungen vorzuziehen. Ein Schritt in die Richtung subventionierter Versicherungslösungen erfolgte mit der Reform der Obst- und Gemüsemarktordnung, nach der wie oben beschrieben, nun auch EU-Unterstützung bei dem Abschluss von Hagelversicherungen möglich ist. Auch wenn die Kommission hier die Entscheidung zur Implementierung solcher Maßnahmen den Mitgliedstaaten überlassen will, so wird doch die Entscheidung über die mögliche finanzielle Ausstattung durch die Höhe des von der EU festgelegten Anteils an der Modulation mitbestimmt.

Klimawandel, Biokraftstoffe, Artenschutz

Als weitere zukünftige Herausforderungen sieht die Mitteilung die Abschwächung des und Anpassung an den Klimawandel, den Ausbau der Anteile von Biokraftstoffen, die nachhaltige Wasserbewirtschaftung sowie den Artenschutz. Die genannten Möglichkeiten, auf diese Herausforderungen einzugehen, sind ein geeigneter Ausbau der Maßnahmen der zweiten Säule oder die Definition entsprechender Cross-Compliance-Verpflichtungen. Weiterhin sollte laut Mitteilung geprüft werden, ob die derzeitige Stützungsregelung für Energiepflanzen in Anbetracht der neuen Anreize für die Biomasseerzeugung (obligatorische Beimischungsziele und hohe Preise) immer noch kosteneffizient ist. Die zweifelhafte Energiebilanz der gegenwärtigen Biomasseerzeugung und Verarbeitung (BAMIÈRE et al., 2007; DOORBOSCH und STEENBLIK, 2007) unterstützt den Kommissionsvorschlag einer Abschaffung der Stützung und der gleichzeitigen Konzentration auf Forschungsförderung für Energieträger der zweiten Generation. In Zukunft wird das Zusammenspiel von Agrar- und Energiepolitik durch die Flächenkonkurrenz zunehmend relevant: Nach Studien der OECD führen die derzeitigen energiepolitischen EU-Vorgaben zu Beimischungsanteilen von Biokraftstoffen auf 10 % in 2020 zu einer notwendigen Ausschöpfung der im Jahre 2004 genutzten Anbaufläche von 72 % für diese Zwecke. Damit stünde nur noch ein geringer Anteil für Lebensmittel zur Verfügung (OECD, 2006). Dies stellt die

Aussage der Kommission in Frage, dass „die Erzeugung von Nahrungs- und Futtermitteln auch künftig die vorrangige Aufgabe der EU-Landwirtschaft“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007h: 11) sein soll.

Ländliche Entwicklung

Substantielle und inhaltliche Änderungen der zweiten Säule der Agrarpolitik werden anders als der vorgeschlagene Anstieg der Mittel (über die steigende Modulation und die oben erwähnte Erweiterung durch einzelne Ziele in Zusammenhang mit Änderungen der ersten Säule) nicht vorgeschlagen. Damit verbleiben zukünftige Perspektiven genereller Art im Unklaren: Die territoriale Kohärenz und damit die effiziente Koordination aller regionalen Politiken stellt ein Kernprinzip nicht nur für die Programmierung durch die Mitgliedstaaten, sondern auch als Kriterium der Anerkennung nationaler Entwicklungsprogramme seitens der Kommission dar (EUROPÄISCHER RAT, 2006). Dennoch unterbleibt die Entwicklung einer strategischen Vorstellung, wie die verschiedenen struktur- und regionalpolitischen Fonds und Programmansätze in Zukunft besser zu organisieren seien. So wäre etwa eine neue Regionalklassifizierung denkbar, die Prosperitäts- und Arbeitsmarktmerkmale verbindet mit Merkmalen ländlicher Entwicklung, so dass eine zielgerechtere gemeinsame Nutzung aller Fonds möglich ist (COPUS et al., 2006). Auch bestehende Defizite bei einzelnen Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich des unverhältnismäßig hohen Kontrollaufwands bei den Agrarumweltmaßnahmen, sind zukünftig zu lösen (BONNIEUX, 2007). Im Bereich der zweiten Säule sind wohl die größten Defizite der bisherigen Reformdebatte zu sehen: im Health Check erscheint die zweite Säule bislang wie eine Residualgröße, in die alle als notwendig betrachteten Verbesserungen regionaler Sektorprobleme als Ziele eingeführt werden. Eine zukünftige deutlichere Diskussion hinsichtlich des Zusammenspiels der regionalpolitischen Fonds, die Ausweitung der förderfähigen Akteurskreise über Landwirte hinaus oder die Zukunft der Mittelaufteilung der Konfinanzierung steht noch aus. Diese wird auch im Hinblick auf die Fortsetzung der Doha-Verhandlungen zu führen sein: Seit dem Auslaufen der Friedensklausel sind sektorspezifische Agrarsubventionen angreifbar durch das „Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen“ der WTO, wonach Schutzzölle gegenüber ungerechtfertigten Subventionen möglich sind. Regional motivierte Subventionen sind nach diesem Abkommen zwar erlaubt, jedoch nur wenn sie für alle Akteure einer Region anwendbar sind.

Finanzrahmen

Da keine zusätzlichen Mittel für den festgelegten Finanzrahmen 2007-2013 für die erste und zweite Säule vorgesehen sind, wird die Ausgabenobergrenze in konstanten Preisen in diesem Zeitraum sinken. Gleichzeitig sind für die 12 neuen Mitgliedstaaten aufgrund der Bestimmungen in den Beitrittsverträgen stetig steigende Beträge für die direkten Beihilfen erforderlich. Damit könnte die Haushaltsdisziplin greifen, allerdings in geringerem Umfang als bisher erwartet, solange sich die Marktpreise auf ihrem derzeitigen hohen Niveau halten.

Das Agrarbudget wird gesondert im Rahmen der Haushaltsüberprüfung 2008 bis 2009 diskutiert und bekommt

deshalb in der Mitteilung der Kommission nur geringe Aufmerksamkeit. Bezogen auf die inhaltlichen Bestimmungen der GAP erfolgt im Februar 2008 die Stellungnahme des Europaparlaments zum Health check und der Gesetzesvorschlag der Kommission wird im Mai 2008 erwartet, so dass eine mögliche Annahme durch den Agrarministerrat unter französischer Ratspräsidentschaft bis Ende 2008 möglich ist. Im Zusammenhang mit den Budgetverhandlungen könnten damit insgesamt Reformen für den Zeitraum 2009 bis 2012 beschlossen sein und darüber hinaus auch der bislang nicht angesprochene grundsätzliche Reformweg der GAP nach 2013 vorgezeichnet werden.

Literatur

- AGRA INFORMA (2007): C.A.P Monitor. A continuously up-dated information service of the Common Agricultural Policy of the European Union, Kent.
- AUSSCHUSS FÜR LANDWIRTSCHAFT UND ENTWICKLUNG DES EUROPAPARLAMENTS (2007): Arbeitsdokument über Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über „Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“. KOM(2007)0277 - 2007/2195 (INI).
- BAMIÈRE L., J.C. BUREAU, L. GUINDÉ, H. GUYOMARD, F. JACQUET and D. TREGER (2007): Prospects for EU Biofuel Production and Trade. Tradeag Working paper WP 2007-12. In: <http://www.tradeag.eu>.
- BBC (27. Februar 2007): Public want food ‘traffic lights’. Tuesday, 27 February 2007. In: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/health/6397187.stm>.
- BIRDLIFE (14.9.2007). Don’t set aside set-aside: Europe’s nature under further threat as Commission decides to reduce set-aside to 0 %. Press release 14-09-2007. In <http://www.birdlife.org/news/news/2007/09/set-aside.html>.
- BIRDLIFE (2007): New challenges, new CAP: BirdLife International’s vision for the future of the EU Common Agricultural Policy. BirdLife International, Wageningen.
- BLL (Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde) (2007a): Position zur Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (Claims-Verordnung). Oktober 2007, Bonn. In: http://www.bll.de/positionspapiere/pp_20070118.html.
- (2007b): Redeleitfaden für Herrn Staatssekretär Lindemann anlässlich des Neujahrsempfangs des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde am 2. Februar 2007 in Bonn. Bonn, 2.2.2007. In: http://www.bll.de/download/veranstaltungen_liste/bll_neujahrsempfang/nj_07_rede_lindemann.pdf.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (30.10.2007): Informationen zum Gesetz zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG). Stand 30.10.2007. In: http://www.bmelv.de/cln_045/nn_752876/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaume/AgarsozialeSicherheit/LSVMGInformationen.html.
- BMELV (2007): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften. In: http://www.bmelv.de/nn_753994/SharedDocs/downloads/02-Verbraucherschutz/GesetzeVerordnungen/EntwurfLMFG1007.templateId=raw.property=publicationFile.pdf/EntwurfLMFG1007.pdf.
- BONNIEUX, F. (2007): Farming and the Environment: prospects and proposals. Introductory Paper to the task force 10 September 2007. In: http://www.notre-europe.eu/fileadmin/IMG/pdf/F_Bonnieux_-_Farming_and_Environnement.pdf.

- BRIDGES (10.10.2007): After long delay, US notifies 2002-2005 AG Subsidies to WTO. Weekly, 10 October 2007. In: <http://www.ictsd.org/weekly/07-10-10/story3.htm>.
- (7.11.2007): Revised Ag Text Delayed As Chair Sees Glimmer of Progress. In: BRIDGES Weekly, 7 November 2007. In: <http://www.ictsd.org/weekly/07-11-07/story1.htm>.
- BUNDESRAT (2007): Gesetz zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG). Drucksache 744/07 vom 9.11.2007.
- BUREAU, J.C., P. WITZKE, A. GOHIN, A. MATTHEWS, M. MERBIS, B. RUDLOFF, L. SALVATICI, P. BERKHOUT, T. HECKELEI, M. KEYZER and W. KLEINHANS (2007): Reflection on the possibilities for the future development of the CAP. Study for the European Parliament. Forthcoming.
- BUTAULT, J. and J. BUREAU (2006): WTO Constraints and the CAP: Domestic Support in EU 25 Agriculture. In: IIS Discussion Paper No.171/July 2006.
- Copus, A., C. Hall, A. Barnes, G. Dalton, P. Cook, P. Weingarten, S. Baum, H. Stange, C. Lindner, A. Hill, G. Eiden, R. McQuaid, M. Grieg and M. Johansson (2006): Study on Employment in Rural Areas (SERA). Endbericht. Unveröffentlichter Bericht für die EU Kommission, DG-AGRI, Brussels. In: http://ec.europa.eu/-agriculture/publi/reports/ruralemployment/sera_report.pdf.
- DE GORTER, H. and D. COOK (2005): Domestic Support in Agriculture: The Struggle for Meaningful Disciplines. In: Newfarmer, R. (ed.): Trade, Doha and Development: A Window into the issues. World Bank, Washington, DC.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2007a): Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSVMG). Drucksache 16/6520 vom 24.9.2007.
- (2007b): Finanzplan 2008-2011. Unterrichtung der Bundesregierung. Drucksache 16/6001 vom 10.8.2007.
- DG AGRI (2007): Study to assess the administrative burden on farms arising from the CAP, 2006-G4-03. In: <http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/burden/fulltext.pdf>.
- DOORNBOSCH, R. and R. STEENBLIK (2007): Biofuels: Is the cure worse than the disease?. OECD, Paris.
- EURACTIVE (14.09.2007): Außergewöhnliche Maßnahmen gegen steigende Getreidepreise. 14. September. In: <http://www.euractiv.com/de/lebensmittel/auergewoehnliche-manahmen-gegen-steigende-getreidepreise/article-166722>.
- (19.07.2007): Verhaltene EU-Reaktion auf Kompromissentwurf für WTO-Gespräche. 19. Juli. In: <http://www.euractiv.com/de/handel/verhaltene-eu-reaktion-kompromissentwurf-wto-gesprache/article-165697>.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 404/93, (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 247/2006 in Bezug auf den Bananensektor. KOM(2006) 489 endgültig. Brüssel, 20. Dezember.
- (2007): Country files. In: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/de/index_en.htm.
- (2007a): Indicative Figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Council Regulation (EC) 1259/1999 and Council Regulation (EC) 1782/2003, Annex 1, Financial year 2005.
- (2007b): Accompanying document to the Proposal for a Council regulation on the common organisation of the market in wine and amending certain regulations. Impact assessment. SEC(2007) 893/2, Commission Staff working document, COM(2007) 372 final. Brussels, 4 July.
- (2007c): Haushaltsvorschlag der Kommission für 2008 (Vorbereitung des Vorentwurfs des Haushaltsplan 2008) Dokument I. Ausgabenanalyse nach Rubriken des mehrjährigen Finanzrahmens. p.19. SEK(2007) 500 endgültig. Brüssel, 2. Mai.
- (2007d): Mitteilung der Kommission über Vorschläge zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 318/2006 des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Zucker und (EG) Nr. 320/2006 des Rates mit einer befristeten Umstrukturierungsregelung für die Zuckerindustrie in der Europäischen Gemeinschaft. KOM (2007) 227 endgültig. Brüssel, 7. Mai.
- (2007e): Commission decision C(2007) 1853 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for the former Yugoslav Republic of Macedonia. Brüssel, 30. April. In: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_fyrom_2007_2009_en.pdf.
- (2007f): Commission decision C(2007)1835 of 30/04/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2007-2009 for Turkey. Brüssel, 30. April. In: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_turkey_2007_2009_en.pdf.
- (2007g): Commission decision C(2007)2566 of 20/06/2007 on a Multi-annual Indicative Planning Document 2007 - 2009 for Croatia. Brüssel, 20. Juni. In: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_croatia_2007_2009_en.pdf.
- (2007h): Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM(2007) 722 endgültig. Brüssel, 20.11.
- (2007i): Arbeitsdokument über Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über "Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. KOM(2007)0277 - 2007/2195(INI)).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION PRESS RELEASE (11.06.2007): Agrar-rat: Minister einigen sich auf Abschaffung der Intervention im Maissektor. Pressemitteilung IP/07/793. Brüssel, 11. Juni.
- (11.06.2007): Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik: Rat stimmt für Einführung einer „einzigen gemeinsamen Marktorganisation“. Pressemitteilung IP/07/795. Brüssel, 11. Juni.
- (11.09.2007): Mandelson: Doha "clock is ticking". Brussels, Press release 11 September.
- (12.06.2007): Ökologischer Landbau: Neue Verordnung zur Förderung der weiteren Entwicklung der ökologischen Lebensmittelwirtschaft in Europa. Pressemitteilung IP/07/807. Brüssel, 12. Juni.
- (13.09.2007): Getreide: Kommission schlägt für die Aussaat von Herbst 2007 und Frühjahr 2008 einen Stilllegungssatz von Null vor. Pressemitteilung IP/07/1329. Brüssel, 13. September.
- (17.10.2007): Biobrennstoffe: Beihilfen pro Hektar Energiepflanzen gesenkt, da Fläche über 2 Millionen Hektar liegt. Pressemitteilung IP/07/1528. Brüssel, 17. Oktober.
- (18.10.2007): Kroatien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien beteiligen sich am EU-Programm für Wettbewerbsfähigkeit. Pressemitteilung IP/07/1542. Brüssel, 18. Oktober.
- (19.12.2006): GAP-Reform: Kommission begrüßt Einigung im Rat über die Reform der Bananenregelung. Pressemitteilung IP/06/1842. Brüssel, 19. Dezember.
- (20.06.2007): Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gebilligt: Italien, Frankreich, Finnland und Niederlande. Pressemitteilung IP/07/858. Brüssel, 20. Juni.
- (20.09.2007): Weitere Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013 beschlossen: Österreich, Deutschland (3 Bundesländer), Ungarn, Italien (3 Regionen), Litauen und Luxemburg. Pressemitteilung IP/07/1367. Brüssel, 20. September.
- (23.05.2007): Erste Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum im Programmplanungszeitraum 2007-2013 gebilligt: Tschechische Republik und Schweden. IP/07/700, 23. Mai 2007.
- (23.05.2007): First rural development programmes for the period 2007-2013 agreed: Czech Republic and Sweden. Pressemitteilung IP/07/700. Brüssel, 23. Mai.

- (25.07.2007): Weitere Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013 beschlossen: Deutschland (5 Bundesländer), Irland, Italien (2 Regionen), Nordirland, Polen und Slowenien. Pressemitteilung IP/07/1171. Brüssel, 25. Juli.
 - (25.10.2007): Weiteres Paket von Programmen zur ländlichen Entwicklung im Zeitraum 2007-2013 beschlossen: Zypern, Belgien (Flandern), Deutschland (drei Bundesländer) Italien (drei Regionen), Spanien (nationaler Rahmen). IP/07/1604, 25. Oktober 2007.
 - (25.7. 2007): Entwicklungspläne für den ländlichen Raum in Deutschland: Nationale Rahmenregelung und Entwicklungspläne von 5 Bundesländern. Memo /07/311. Brüssel, 25. Juli.
 - (26.09.2007): Zuckerreform: Rat billigt verbesserte Umstrukturierung des Sektors. Pressemitteilung IP/07/1401. Brüssel, 26. September.
 - (26.09.2007a): Getreide: Rat genehmigt Stilllegungssatz von Null für die Aussaat von Herbst 2007 und Frühjahr 2008. Pressemitteilung IP/07/1402. Brüssel, 26. September.
 - (30.11.2007): EU and US propose new WTO green trade agreement for Doha round – Geneva. Press Release, 30 November.
 - (4.07.2007): GAP-Reform: Weinreform wird Europa helfen, verlorene Marktanteile zurück zu gewinnen. Pressemitteilung IP/07/1008. Brüssel, 4. Juli.
 - (5.10.2007): The Bosphorus Conference - Olli Rehn - EU Commissioner for Enlargement: Time to move ahead with reforms. Speech IP/07/610. Istanbul, 5. Oktober.
 - (6.11.2007): Wichtigste Ergebnisse der Fortschrittsberichte über die Kandidatenländer Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Türkei. MEMO/07/447. Brüssel, 6. November 2007.
 - (9.09.2007): Reform der GAP: Kommission schlägt nach einem Urteils des Gerichtshofs neue Baumwollreform vor. Pressemitteilung IP/07/1669. Brüssel, 9. November.
- EUROPÄISCHER RAT (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013). (2006/144/EG). Brüssel.
- (2007): Verordnung (EG) Nr. 1182/2007 des Rates vom 26. September 2007 mit besonderen Vorschriften für den Obst- und Gemüsektor zur Änderung der Richtlinien 2001/112/EG und 2001/113/EG sowie der Verordnungen (EWG) Nr. 827/68, (EG) Nr. 2200/96, (EG) Nr. 2201/96, (EG) Nr. 2826/2000, (EG) Nr. 1782/2003 und (EG) Nr. 318/2006 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2202/96.
- HERALD TRIBUNE (20.11.2007): Proposed cuts in EU farm subsidies raise British and German ire. November 20, 2007.
- JONGENEEL, R., F. BROUWER, M. FARER, R. MÜSSNER, K. DE ROEST, X. POUX, G. FOX, A. MEISTER, Z. KARACZUN, J. WINSTEN and C. ORTEGA (2007): Compliance with mandatory standards in agriculture. A comparative approach of the EU vis-à-vis the United States, Canada and New Zealand. Project 20528. LEI, The Hague.
- KLEINHANSS, W. (2007): Avenir des soutiens et reforme de la PAC 2013 Découplage en Allemagne. SAF-agriculteurs de France: Cycle de Prospective PAC – Paris 10 mai 2007.
- MEHL, P. (2006): Finanzielle Folgen einer Kapitalisierung neuer Dauerrenten in der landwirtschaftlichen Unfallversicherung. Gutachten für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. In: http://www.fal.de/cln_044/nn_791232/SharedDocs/10_LR/DE/Publikationen/Sonstige/download_gutachten_2006_de.html.
- OECD (2006): Working Party on Agricultural Policies and Markets, Agricultural Market Impacts of Future Growth in the Production of Biofuels. AGR/CA/APM(2005)24/FINAL.
- TAGESSPIEGEL (30.11.2006): EU-Kommission bestraft die Türkei wegen Zypern. In: <http://www.byegm.gov.tr/yayinlarimiz/tages/ALM2006/11/06x11x30.HTM>.
- WTO – DS (365): United States – Domestic Support and Export Credit Guarantees for Agricultural Products, complaint by Brazil. Geneva.
- WTO (2006): Notification for the marketing years 2002/03 und 2003/04, G/AG/N/EEC/53. 8 December 2006. Geneva.
- (2007): Revised Draft Modalities for Agriculture, TN/AG/W/4 and Corr. 1. A August 2007. Geneva.
- WTO NEWS ITEMS (18.12.2007): We are closer to our goal but it is not yet done – Lamy. In: http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/tnc_chair_report_dec07_e.htm.
- ZMP PRESSEMITTEILUNG (21.9.2007): Getreidepreise auf langjährigen Höchstständen. Presseinformation, 21. September. In: http://www.zmp.de/presse/pressemitteilungen/2007/pdf/2007_09_21_Getreidepreise.pdf.

Danksagung

Die Autoren danken Simon Schlüter und Christian Götz vom Institut für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik der Universität Bonn für Anregungen und Korrekturen.

Kontaktautor:

PROF. DR. THOMAS HECKELEI
 Rheinische Friedrich Wilhelms Universität Bonn
 Institut für Lebensmittel- und Ressourcenökonomik (ILR)
 Nußallee 21, 53115 Bonn
 Tel.: 02 28-73 23 32, Fax: 02 28-73 46 93
 E-Mail: thomas.heckelei@ilr.uni-bonn.de