

Aspekte der Agrarpolitik 2003

Klaus-Dieter Schumacher

Toepfer International, Hamburg

Sowohl die Agrarpolitik als auch die Agrarhandelspolitik unterlagen im Jahre 2003 erheblichen Veränderungen. Diese Veränderungen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit eines im internationalen Agrarhandel tätigen Unternehmens. Aus dieser Sicht soll im folgenden auf einige wichtige Aspekte der jüngsten agrarpolitischen und agrarhandelspolitischen Entwicklungen eingegangen werden. Im Vordergrund stehen dabei die Erweiterung der EU und die WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde. Darüber hinaus sollen wesentliche Auswirkungen ausgewählter Gesetzesvorhaben im Bereich des Verbraucherschutzes in der EU erörtert werden.

Vom politischen, gesellschaftlichen und historischem Gewicht her gesehen, fällt dem Abschluss der **Erweiterung der EU** um acht Länder Mittel- und Osteuropas sowie um Malta und Zypern sicherlich die größte Bedeutung zu. Mittlerweile sind die Beitrittsverträge von allen Ländern ratifiziert worden. Entgegen mancher Befürchtungen sprach sich dabei in allen Beitrittsländern außer Zypern (dort fand kein Referendum statt) eine sehr deutliche Mehrheit der Bevölkerung für den Beitritt zur EU am 1. Mai 2004 aus.

Die Erweiterung wird nicht nur mehr Frieden und Stabilität in Europa bringen, sondern bietet auch ein erhebliches Wachstumspotential durch den entstehenden größten Binnenmarkt der Welt. Insgesamt betrachtet sollte damit mehr Handel und ein Mehr an Investitionen möglich werden. Allerdings wird die Integration der Volkswirtschaften der neuen Mitgliedsstaaten in die EU auch erhebliche ökonomische Probleme mit sich bringen.

Dies gilt nicht zuletzt für den Agrarsektor. Stellvertretend für viele andere Probleme seien der zu erwartende Abbau der Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten und der Wandel in der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe genannt. Eine große Rolle hierbei werden die Direktzahlungen für die Landwirte spielen. Ob die Direktzahlungen unmittelbar den Strukturwandel fördern, konnte bisher nicht eindeutig belegt werden. Alle mittel- und osteuropäischen Länder haben sich dafür ausgesprochen, die Direktzahlungen nach dem vereinfachten Verfahren auszuzahlen. Das heißt, dass die gesamte Prämiensumme eines Landes durch die jeweilige landwirtschaftliche Nutzfläche geteilt wird und jeder Landwirt dann einen einheitlichen Betrag pro Hektar Betriebsfläche erhält. Gleichzeitig entfällt damit die Verpflichtung zur Flächenstilllegung. Wichtigster Vorteil ist, dass die aufwändigen Vorschriften des Integrierten Kontroll- und Verwaltungssystems der EU (INVEKOS) zunächst (bis 2008) von den neuen Mitgliedsstaaten nicht angewendet werden müssen. Mit dem vereinfachten Verfahren wird in den Beitrittsländern der Einstieg in eine Regional- oder Nationalprämie vollzogen. Vorteilhaft ist, dass die Prämien damit von Anfang an entkoppelt sind; nachteilig bleibt, dass sie zu einer Erhöhung der Pachtpreise führen werden und damit möglicherweise den Strukturwandel bremsen.

Ab dem 1. Mai 2004 müssen die neuen Mitgliedsstaaten das geltende Gemeinschaftsrecht („*aqui communautaire*“) in vollem Umfang übernehmen. Dies gilt für die **Gemeinsamen Marktorganisationen** und damit für die Interventionsregelungen oder die Quoten für Milch und Zucker, aber auch für die sanitären und phyto-sanitären Bestimmungen der Gemeinschaft. Entgegen landläufiger Meinung bedeutet die Einführung der Interventionssysteme nicht automatisch höhere Erzeugerpreise für die Landwirte und insgesamt eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Ganz im Gegenteil, in einigen Ländern, die heute bereits Interventionssysteme haben, kommt es zu Verschlechterungen. Dies gilt zum Beispiel für den Getreidemarkt in Polen. Das dortige Interventionssystem sah bisher bei Weizen und Roggen im Vergleich zur EU-15 nicht nur höhere Interventionspreise vor, sondern auch den Beginn der Intervention schon im Juli, dem ersten Monat des Wirtschaftsjahres. Mit dem Beitritt zur EU wird auch in Polen der Interventionsbeginn auf den 1. November verschoben, so dass unter der Voraussetzung einer normalen Getreideernte in 2004 die Marktpreise von Juli bis Oktober einen Abschlag auf den Interventionspreis von 101,31 €/t aufweisen werden. Entsprechend leiden wird die Liquidität der Betriebe. Erschwerend kommt hinzu, dass die Landwirte in vielen Beitrittsländern nicht in ausreichendem Maße über Lagermöglichkeiten verfügen und entsprechend große Mengen unmittelbar aus der Ernte vermarktet werden müssen.

Das Beispiel des polnischen Getreidemarktes lässt sich auf andere Sektoren übertragen, so dass sich die Frage stellt, ob sich die Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik förderlich auf die Agrarstruktur in den Beitrittsländern auswirkt oder aber eher konservierend wirkt. Das genannte Beispiel spricht dafür, dass es kurz- und mittelfristig nur zu einer relativ langsamen Anpassung der Strukturen kommt. Entsprechend gering werden auch die Produktivität und damit die landwirtschaftliche Erzeugung steigen. So kann erwartet werden, dass die tierische Veredelung insgesamt nur ein moderates Wachstum zeigen wird. Während bei Geflügel wie in den letzten Jahren von einem deutlichen Wachstum ausgegangen werden kann, dürften die Zuwachsraten in der Schweineproduktion relativ gering ausfallen. Bei Rindern muss wegen der niedrigen Milchquoten mit einer Abnahme der Bestände gerechnet werden, so dass die Beitrittsländer eventuell sogar zu Nettoimporteuren von Milch werden könnten.

Die vielfach erwartete Verlagerung der Veredelungswirtschaft von der EU-15 in die MOEL ist bisher nicht in größerem Ausmaße erkennbar. Hieran sollte sich in den nächsten Jahren wegen der schlechten Schlachthof- und Vermarktungsstruktur auch nichts Grundlegendes ändern.

Das relativ langsame Wachstum der Veredelungswirtschaft wird dazu führen, dass die **Getreideüberschüsse in den MOEL** weiter leicht steigen. Allerdings muss auch hier zur Besonnenheit gemahnt und Befürchtungen entgegengesetzt

ten werden, dass eine „Getreideflut“ auf die EU-15 zukommt. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass die Ertragszuwächse bei Getreide kaum 2 % p.a. erreicht haben. Ein wichtiger Grund hierfür ist natürlich im kontinentalen Klima zu sehen, dass höhere natürliche Ertragschwankungen von Jahr zu Jahr mit sich bringt. Vielfach sind die relativ kleinen Ertragszuwächse aber auf die fehlende Liquidität in den Betrieben und auch auf Managementfehler, wie zu hohe Aussaatstärken, zurückzuführen. Außer Acht gelassen werden darf auch nicht, dass die Direktzahlungen pro Hektar auch bei Ausschöpfung der nationalen Zuzahlungen weit unter denen in der EU-15 liegen werden. Beispielsweise werden die Landwirte in Polen in 2005 wahrscheinlich nur 80 €/ha an Direktzahlungen erhalten, während es in Deutschland zwischen 300 und 400 €/ha sind. Unberücksichtigt bleiben darf auch nicht der geringe Nettotransfer an die neuen Mitgliedsländer. Dieser wird nach Berechnungen der EU-Kommission im Jahre 2006 lediglich ca. 5,5 Mrd. € bzw. 0,05 % des Bruttoinlandsprodukts der EU-15 betragen. Zum Vergleich: Spanien erhält alleine einen Nettotransfer von 8 bis 9 Mrd. €.

In der erweiterten EU wird das Getreideangebot natürlich trotzdem steigen, allerdings wohl nicht in einem Tempo, das zu nennenswerten Marktveränderungen führen dürfte. Aus der Sicht eines Handelshauses werden in der erweiterten EU die Vermarktungsalternativen zunehmen. Gleichzeitig lässt sich ein einfacherer Marktausgleich zwischen den Regionen der EU erreichen. Entsprechend wird der Intrahandel mit Getreide zunehmen. Bei Mais wird die EU durch den Beitritt Ungarns (und später in noch stärkerem Maße durch Rumänien und Bulgarien) vom Nettoimporteur zum Nettoexporteur werden können. Die Präsenz der EU auf dem Weltmarkt für Getreide wird damit insgesamt eher größer als kleiner werden.

Als nachteilig für die erweiterte Gemeinschaft wird sich dabei die am 1.1.2003 erfolgte Einführung von **Tarifquoten bei Getreide** herausstellen. Für Weizen mittlerer und unterer Qualität und für Gerste wurden zu diesem Zeitpunkt die bisherigen variablen Einfuhrzölle durch feste Tarifquoten ersetzt. Mit den Verordnungen 2375/2002 und 2376/2002 (Abl. L 358 vom 31.12.2002) wurde für Weizen eine Tarifquote von rund 3 Mio. t und für Futtergerste von 300 000 t festgesetzt. Der Einfuhrzoll innerhalb der Quote beträgt für Weizen 12 €/t und für Gerste 16 €/t; außerhalb der Quoten liegen sie bei 95 €/t bzw. 93 €/t. Die Quoten sollen die EU vor hohen Importen insbesondere aus Russland und der Ukraine schützen. Beide Länder werden aber, normale Ernten vorausgesetzt, in den kommenden Jahren steigende Getreideüberschüsse haben und diese zu sehr konkurrenzfähigen Preisen auf dem Weltmarkt absetzen wollen und müssen. Nur über den Export wird es beiden Ländern gelingen, die für die notwendigen Investitionen in die Landwirtschaft benötigten finanziellen Mittel zu verdienen. Da die EU nach Einführung der Quoten als Absatzmarkt nur noch begrenzt zur Verfügung steht, werden beide Länder verstärkt als Konkurrenten auf den traditionellen Exportmärkten der EU für Getreide auftreten, insbesondere im nordafrikanischen Raum sowie im Nahen und Mittleren Osten. Entsprechend geringer könnten die Getreideausfuhren der EU ausfallen, so dass das mit der Einführung der Tarifquoten verfolgte Ziel der Stabilisierung der Getreidepreise auf dem Binnenmarkt der EU mittelfristig wohl kaum erreicht werden kann.

Sowohl die Länder der EU-15 als auch die Beitrittsländer werden mit der Umsetzung der **EU-Verordnungen zur Lebens- und Futtermittelsicherheit** erhebliche Probleme haben. Dies gilt vor allem für die Einführung der generellen Rückverfolgbarkeit im Rahmen des allgemeinen Lebensmittelrechtes der EU (VO 178/2002, Abl. L 31 vom 01.02.2002) ab dem 1. Januar 2005. Aus heutiger Sicht fehlen hierfür in einer großen Zahl der betroffenen Unternehmen die erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen, während es den mit der Kontrolle beauftragten nationalen Behörden und Institutionen an der erforderlichen personellen und finanziellen Ausstattung mangelt.

Ähnliches gilt auch für die neuen Vorschriften zur **Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von gentechnisch veränderten Lebens- und Futtermitteln**. Die beiden EU-Verordnungen 1829/2003 und 1830/2003 (Abl. L 268 vom 18.10.2003) kommen ab dem 18. April 2004 in der EU-15 und ab dem 1. Mai 2004 auch in den neuen Mitgliedsländern zur Anwendung. Hiermit werden sowohl in der jetzigen als auch in der erweiterten Gemeinschaft erhebliche Probleme verbunden sein. So fehlen zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Mitte Dezember) die Richtlinien und Durchführungsbestimmungen für die Umsetzung der Verordnungen. Unabhängig davon wird es große Probleme bei der Einhaltung dieser Verordnungen in der Praxis geben. Dies gilt in erster Linie für die prozess-basierte Kennzeichnung. Danach müssen gentechnisch veränderte Produkte (GVO), die aus gentechnisch veränderten Rohstoffen hergestellt wurden, auch dann gekennzeichnet werden, wenn die gentechnische Veränderung im Produkt selbst nicht nachweisbar ist. Um diese Vorgabe zu erfüllen, müssen deshalb Rückverfolgbarkeitssysteme installiert werden, die die Herkunft des Rohstoffes garantieren. Wegen der fehlenden analytischen Nachweisbarkeit besteht zu befürchten, dass die prozess-basierte Kennzeichnung in einigen Fällen zu falscher Deklaration von aus GVO hergestellten Produkten verleitet. Auch ist zu erwarten, dass es immer wieder dazu kommt, dass Unternehmen beschuldigt werden, dass sie aus GVO hergestellte Produkte vermarkten und diese aber nicht kennzeichnen. Während diese Meldungen sehr rasch über die Medien Verbreitung finden werden, wird der von den Unternehmen über die Rückverfolgbarkeit erbrachte Beweis, dass sie nicht-GVO Rohstoffe verwendet haben und die Anschuldigungen falsch waren, nur schwer in den Medien verbreitet werden. Diese Problematik wird in einigen Fällen zu steigender **Importsubstitution** führen. Dies könnte vor allem zu einer rückläufigen Verarbeitung von Sojabohnen bei gleichzeitig steigendem Import von Sojaöl- und schrot führen. Auch ist nicht auszuschließen, dass insbesondere die Geflügelfleischproduktion innerhalb der EU sinkt und stattdessen der Import von Geflügelfleisch insbesondere aus Brasilien weiter rasant zunimmt.

Neben der Einhaltung der Kennzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitsvorschriften wird es für die im Import von gentechnisch veränderten Rohstoffen und Verarbeitungsprodukten in die EU tätigen Unternehmen zunehmend schwieriger werden, zu garantieren, dass nur solche GVO eingeführt werden, die in der EU genehmigt sind. Dies liegt zum einen daran, dass die Anbaufläche von gentechnisch veränderten Pflanzen weltweit kontinuierlich weiter zunimmt und immer mehr neue Sorten („Events“) auf den Markt kommen, die in der EU nicht zugelassen sind und deshalb nicht importiert werden dürfen. Andererseits be-

steht das Moratorium für die Zulassung gentechnisch veränderter Pflanzen in der EU weiter fort. Als Grund hierfür wird von etlichen Mitgliedsstaaten das Fehlen von Regelungen zur Koexistenz von konventioneller Landwirtschaft mit Einsatz von GVO und ökologischer Landwirtschaft sowie zu den Schwellenwerten für GVO im Saatgut genannt.

Diese Situation zwingt die im Import tätigen Unternehmen immer häufiger dazu, eine Trennung der Warenströme vorzunehmen, so dass genehmigte von nicht-genehmigten Events separiert werden können. Dies stößt an praktische Grenzen im Hinblick auf unbeabsichtigte und technisch nicht vermeidbare Vermischungen z.B. innerhalb der Transportkette und zwingt die Unternehmen immer mehr dazu, Systeme zur Wahrung der Identität der Ware ("Identity Preservation Systems") aufzubauen. Je nach Anzahl der zu separierenden Events und der erlaubten Toleranzen kann dies bedeuten, dass der Kontraktanbau verstärkt als Instrument herangezogen werden muss. Mit der Trennung der Warenströme sind zum Teil erhebliche Kosten verbunden, die vor allem auf Effizienzverluste (Transport, Lagerung) und den erhöhten Dokumentations- und Kontrollaufwand zurückzuführen sind. Wer diese Kosten innerhalb der Warenkette übernimmt, ist nur unzureichend geklärt. Die geringen Margen auf der Erfassungs- und Handelsstufe sowie in der Verarbeitungsindustrie schließen eine Übernahme durch diese Stufen aus. Auf jeden Fall werden die neuen Regelungen zur Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von GVO zu einer Verteuerung des Handels führen. In der Konsequenz wird dies aller Voraussicht nach niedrigere Erzeugerpreise in der Landwirtschaft und erhöhte Preise für die Verbraucher nach sich ziehen.

Mit der Koexistenz ist ein generelles Problem in der EU verbunden. Die Kommission hat in ihren Vorschlägen auf das Prinzip der Subsidiarität gesetzt und damit den Mitgliedsstaaten die Ausgestaltung der Regelungen zum **Nebeneinander von Landbewirtschaftung mit und ohne GVO** überlassen. Dieser Vorschlag verträgt sich in keiner Weise mit dem Ziel, im Binnenmarkt einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Unterschiedliche Auslegung der Vorschriften zur Koexistenz durch einzelne Mitgliedsstaaten werden zwangsläufig zu Wettbewerbsverzerrungen und Handelshemmnissen innerhalb der Gemeinschaft führen. Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzip bei der Koexistenz kommt einem Einstieg in die Renationalisierung der Agrarmärkte nahe und sollte deshalb in ihren Wurzeln erstickt werden.

Auch in anderen Bereichen führt die unterschiedliche Auslegung von EU-Richtlinien und Verordnungen durch die einzelnen Mitgliedsstaaten immer wieder zu Wettbewerbsverzerrungen im EU-Intrahandel. Hierdurch entstehen den im Handel tätigen Unternehmen unvorhersehbare Risiken und finanzielle Belastungen. An einer **Harmonisierung der Rechtsvorschriften** insbesondere auch im Lebens- und Futtermittelrecht der EU muss dringend gearbeitet werden.

Der Wunsch nach höherem Verbraucherschutz und unbedenklichen Nahrungs- und Futtermitteln von hoher Qualität wird selbstverständlich vorbehaltlos unterstützt. Hinterfragt werden muss jedoch, ob hierbei die Grenze des Machbaren und Sinnvollen noch ausreichend Berücksichtigung erfährt. Hieran sind Zweifel angebracht. Dies zeigt sich nicht nur in der Frage der Behandlung von gentechnisch veränderten

Lebens- und Futtermitteln, sondern auch in anderen Regelungsvorhaben der EU, z.B. im Vorschlag für eine Verordnung über die offiziellen Kontrollen im Lebens- und Futtermittelbereich. Dieser Vorschlag sieht unter anderem vor, dass im Rahmen des vorbeugenden Verbraucherschutzes ein beanstandetes Produkt zurückgewiesen bzw. die Entsorgung angeordnet werden kann, ohne dass eine zweite Analyse durchgeführt wurde. Auch ist geplant, den Import in die EU nur aus solchen Ländern zu erlauben, die über ein von der Kommission akzeptiertes Kontrollsystem verfügen und dieses der Kommission im Detail übermittelt haben. Auf Basis dieser Informationen soll dann eine Liste erstellt werden, welche Lebens- und Futtermittel aus welchen Ländern über welche Häfen der EU importiert werden dürfen. Dass es sich hierbei um eine nahezu unlösbare Aufgabe handelt, wird alleine dadurch dokumentiert, dass die EU in 2002 aus 149 Ländern Lebens- und Futtermittel pflanzlichen Ursprungs importiert hat. Dieser Vorschlag negiert auch vollständig, dass die im Import und Export beteiligten Unternehmen seit vielen Jahren an und mit Qualitätssicherungssystemen auf der Basis von HACCP ("Hazard Analytical Critical Control Points") arbeiten. Diese Systeme bieten in den überwiegenden Fällen eine weitaus höhere Garantie für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben in der EU, als dies über die vorgeschlagene Liste erreicht werden könnte.

Weitere **handelspolitische Konflikte** zu den Prinzipien des vorbeugenden Verbraucherschutzes scheinen angesichts dieser Entwicklungen unausweichlich. Dies gilt vor allem für das von den USA beantragte Streitschlichtungsverfahren gegen das Moratorium der EU bei den Zulassungen von GVO. Zudem wird in den USA erwogen, ein zweites Verfahren gegen die neuen Verordnungen zur Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von gentechnisch veränderten Lebens- und Futtermitteln anzustrengen. Aber selbst wenn die USA in beiden Verfahren Recht bekommen sollten, bleibt zweifelhaft, ob damit der gewünschte Erfolg, nämlich die Öffnung des EU-Marktes für GVO, erreicht werden kann. Alles deutet darauf hin, dass sich die EU auf Druck einer Mehrheit der Mitgliedsländer wie im Fall von hormonbehandeltem Rindfleisch verhalten und keine Maßnahmen zur Erfüllung des Schiedsspruches einleiten würde. Auch muss stark hinterfragt werden, ob das oder eventuell die WTO-Verfahren dazu beitragen, die Akzeptanz der Verbraucher für gentechnisch veränderte Nahrungsmittel zu erhöhen. Zu befürchten ist, dass eher das Gegenteil eintritt.

Zu hoffen bleibt, dass sich die anhaltenden handelspolitischen Spannungen um die "Grüne Gentechnik" und die Verschärfung der Anforderungen an die Lebens- und Futtermittelsicherheit seitens der EU nicht negativ auf die weiteren Verhandlungen im Rahmen der **Doha-Runde der WTO** auswirken. Zu wünschen ist, dass die Verhandlungen nach der gescheiterten Konferenz von Cancun in 2004 erfolgreich wieder aufgenommen werden können. Dabei sollte das Ziel, alle Exportsubventionen im Agrarsektor, einschließlich klarer Regeln für Exportkredite und Hilflieferungen im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe, abzuschaffen, weiter eine hohe Priorität besitzen. Diese Maßnahme würde nicht nur den Entwicklungsländern zu gute kommen, sondern auch die im internationalen Agrarhandel tätigen Unternehmen geringeren Wettbewerbsverzerrungen aussetzen. Die aus einer Abschaffung der Agrarexportsubventio-

Agrarwirtschaft 53 (2004), Heft 1

nen entstehenden Vorteile für viele Entwicklungsländer würden sehr wahrscheinlich durch die insbesondere von der EU geforderte Einführung von Umwelt- und Sozialstandards zu einem erheblichen Teil wieder zunichte gemacht. Insofern ist die bisherige strikte Ablehnung der Entwicklungsländer, über den Einbezug von Standards in das Welthandelssystem zu verhandeln, zu verstehen. Ein Scheitern der Runde an diesen Fragen würde ohne Zweifel dazu führen, dass bilaterale Handelsabkommen immer mehr an

Bedeutung gewinnen und letztendlich zu einer Bedrohung für das bestehende Welthandelssystem werden.

Verfasser:

DR. KLAUS-DIETER SCHUMACHER

Alfred C. Toepfer International G.m.b.H

Ferdinandstr. 5, 20095 Hamburg

Tel.: 040-30 13 231, Fax: 040-30 13 634

e-mail: SchumacherKD@acti.de