

Aspekte der Agrarpolitik 2011

Martin Freier, Martin Petrick und Thomas Glauben
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle (Saale)

1 Einleitung

Auf internationaler Ebene brachte das Jahr 2011 aus agrarpolitischer Sicht keinen großen Durchbruch. Wie in den Jahren zuvor, stockten die Einigungsbemühungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO), was zu intensiveren bilateralen Verhandlungen führte. Nennenswerte europäische Ereignisse in dieser Hinsicht waren die wieder aufgenommenen Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten und das Inkrafttreten des Freihandelsabkommens mit Südkorea. Beim ersten Treffen der G-20-Agrarminister wurde ein Aktionsplan gegen Preisschwankungen auf den Agrarmärkten beschlossen, der unter anderem den Aufbau eines Agrar-Markt-Information-Systems (AMIS) vorsieht. Dynamische Entwicklungen ließen sich dieses Jahr innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) beobachten. Dort kam es im Laufe des Jahres zu einigen Abkommen, die die Region stärker zusammenwachsen ließen. Schließlich wurde auf dem Weltklimagipfel in Durban in einem rechtsverbindlichen Dokument von allen 194 anwesenden Staaten vereinbart, bis 2015 einen globalen Klimavertrag festzulegen, der ab 2020 in Kraft treten soll.

Die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) war im ersten Halbjahr überwiegend geprägt von Reaktionen auf die Mitteilung der Europäischen Kommission vom November 2010 mit dem Titel „Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“. Gegenstand der Debatte war dabei der vom Europaparlament verabschiedete Deß-Bericht im Juni, der sich weitgehend hinter die Vorschläge der Kommission stellte. Mitte des Jahres präsentierte die Europäische Kommission den Vorschlag eines Finanzrahmens für die Zeit 2014-2020, der eine reale Kürzung des Agrarhaushaltes vorsieht. Anfang Oktober legte die Europäische Kommission ein Paket von Vorschlägen zur Reform der GAP nach 2013 vor. Besonders kontrovers wurde daraufhin die Deckelung der Direktzahlungen und die Ökologisierung der ersten Säule diskutiert.

In Deutschland begann das Jahr mit einem flächendeckenden Lebensmittelskandal, bei dem stark

erhöhte Konzentrationen an Dioxinen in Futtermitteln entdeckt wurden. Ein vom Bundeslandwirtschaftsministerium erstellter Aktionsplan zog agrarpolitische Konsequenzen nach sich, unter anderem die Implementierung eines Dioxin-Frühwarnsystems. Die Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010 sowie der Agrarpolitische Bericht 2011 wurden veröffentlicht. Weitere Themen der deutschen Agrarpolitik waren die Verabschiedung der Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) und die Neuordnung des Pflanzenschutzgesetzes.

2 Internationale Entwicklungen

War man Anfang des Jahres noch voller Optimismus gewesen, die Doha-Runde bis Ende 2011 abzuschließen, so wurde nach einem informellen Treffen der WTO-Botschafter Mitte des Jahres ersichtlich, dass es zu keinem Ergebnis kommen würde. Daran änderte auch eine umfassende Studie nichts, die die Vorteile im Falle eines erfolgreichen Abschließens der Verhandlungen bezifferte. Die seit Jahren andauernde Blockade der Welthandelsrunde förderte auch in diesem Jahr die bilateralen Bestrebungen der EU. So trafen sich mehrmals im Jahr Vertreter der Mercosur-Staaten und der EU, um die seit 2010 wiederbelebten Gespräche über eine gemeinsame Freihandelszone fortzuführen. Doch auch hier sind die Verhandlungen festgefahren, u.a. weil erhebliche negative Auswirkungen für den europäischen Fleischmarkt befürchtet werden.

2.1 Welthandelsorganisation

Stand der Doha-Entwicklungsagenda

Auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos Anfang des Jahres bekräftigten Deutschland, Großbritannien und Indonesien ihre Absicht, die Doha-Verhandlungen bis Ende 2011 abzuschließen. Dabei unterstrichen die Regierungschefs ihre Forderung mit Ergebnissen einer Studie, die sie auf dem G-20-Gipfel von Seoul im November 2010 in Auftrag gegeben hatten (TAGESSPIEGEL, 2011). Die Autoren, der indische Ökonom Jagdish Bhagwati und der frühere irische EU-Kommissar Peter Sutherland, beziffern in ihrer Studie das

Volumen des zusätzlichen Handels auf 360 Milliarden Dollar pro Jahr, den das erfolgreiche Abschließen der Verhandlungen ermöglichen würde. Des Weiteren würde ein Abkommen zukünftigen Protektionismus einzelner Länder unterbinden, die WTO selbst und ihr multilaterales Handelssystem stärken und zur Abschaffung aller Agrarexportsubventionen führen, resümierten die Autoren (BHAGWATI, et al., 2011). Doch vor allem beim letzten Punkt herrscht in der EU kein Konsens. Zwar sprach sich Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel unabhängig vom Erfolg der Doha-Runde für eine Abschaffung aller Agrarexportsubventionen aus, die für Millionen von Bauern in Entwicklungsländern ein Leben in Würde und Selbstbestimmung verhindern würden. Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner stellte Ende des Jahres fest: „Exportsubventionen passen nicht mehr in die Zeit.“ Eine Abschaffung der Ausfuhrhilfen solle nicht mehr direkt davon abhängig gemacht werden, dass andere Länder ihre Beihilfen ebenfalls zurückfahren. Doch gerade hier war man auf Seite der Europäischen Kommission nicht bereit, Zugeständnisse zu machen, solange nicht auch die Handelspartner der EU im Rahmen der Doha-Runde der Reform ihrer eigenen Instrumente zur Ausfuhrstützung zustimmten (AGRA-EUROPE, 2011a). Im Hinblick auf die achte WTO-Ministerkonferenz im Dezember betonte WTO-Generaldirektor Pascal Lamy Mitte des Jahres wiederholt die Wichtigkeit einer Einigung innerhalb der Doha-Runde, auch wenn diese wohl nur aus einem Minimalkonsens bezüglich der Grenzöffnung bestehen würde. Auf einem informellen Treffen des Ausschusses für Handelsverhandlungen im Juni kamen die WTO-Botschafter zu dem Entschluss, dass es keine Verhandlungen zu den Kernbereichen der Doha-Runde geben würde. Das Treffen der WTO-Handelsminister im Dezember verlief in dieser Hinsicht erwartungsgemäß ohne Ergebnis.

Nachdem im November die letzten Streitfragen mit Georgien ausgeräumt worden waren, stimmten die WTO-Mitgliedstaaten der Aufnahme Russlands in die WTO zu. Das Aufnahmeverfahren konnte somit nach 18 Jahren Verhandlungen abgeschlossen werden. Im Gegenzug wird die russische Regierung zahlreiche Zölle auf Agrarprodukte senken, sodass der durchschnittliche Zollsatz von 13,2 auf 10,8 Prozent reduziert wird (AGRA-EUROPE, 2011p). Neben Russland wurden Montenegro, Samoa und Vanuatu in die WTO aufgenommen.

2.2 Bilaterale Abkommen

EU-Verhandlungen mit Mercosur-Staaten

In insgesamt vier Verhandlungsrunden kamen Vertreter der Mercosur-Staaten Argentinien, Brasilien, Paraguay und Uruguay sowie der EU zusammen, um die seit 2010 wiederbelebten Gespräche um eine gemeinsame Freihandelszone fortzuführen. Während des Weltwirtschaftsforums 2011 in Davos herrschte zunächst noch Optimismus, die Gespräche im Laufe des Jahres mit einem Abkommen abschließen zu können. Zur Jahresmitte wurde jedoch deutlich, dass vor der französischen Präsidentenwahl im Mai 2012 voraussichtlich kein Durchbruch mehr erzielt werden kann. Flankiert wurden die Verhandlungsrunden von verschiedenen Folgenabschätzungen u.a. des Institute for Prospective Technological Studies (IPTS) der Europäischen Kommission. Diese Studie sieht die europäische Landwirtschaft als Verlierer eines Freihandelsabkommens. Die EU-Forscher legten bei ihrer Untersuchung insgesamt fünf Szenarien zu Grunde. Verglichen mit dem Referenzszenario, welches die aktuelle Lage ohne Abkommen darstellt, analysiert die Studie das letzte Angebot der EU von 2004, die Forderungen der Mercosur-Staaten von 2006, beides jeweils kombiniert mit dem Abschluss der Doha-Runde nach den Modalitäten von 2008 sowie ein alleiniges Doha-Abkommen ohne bilaterale Vereinbarungen. In einem Szenario mit weitreichenden Konzessionen an die Mercosur-Staaten und einer erfolgreichen Doha-Runde belaufen sich der Studie zufolge die Verluste für die EU-Landwirtschaft auf 7,75 Mrd. Euro. Die simulierte Handelsliberalisierung würde das Bruttoinlandsprodukt der EU im nicht-landwirtschaftlichen Bereich jedoch gleichzeitig um 66 Mrd. Euro wachsen lassen. Pro-Kopf stünden relativ hohen Verlusten für wenige Landwirte folglich geringe Zuwächse für sehr viele Konsumenten gegenüber. Im Agrarsektor würde der Wettbewerbsdruck vor allem in den Bereichen Fleisch sowie Obst und Gemüse zunehmen (BURRELL et al., 2011).

Weitere bilaterale Abkommen der EU

Das bereits im Oktober 2010 unterzeichnete Freihandelsabkommen zwischen der EU und Südkorea wurde vom Europäischen Parlament ratifiziert und trat am 1. Juli 2011 in Kraft. Die Europäische Kommission erwartet aufgrund der schrittweise fallenden Importzölle gerade für die europäische Landwirtschaft

Vorteile, vor allem in der Tierproduktion (AGRA-EUROPE, 2011f).

Mit den lateinamerikanischen Staaten Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Panama schloss die EU im März ein Handelsabkommen, das erweiterte Importkontingente für in diesen Ländern erzeugten Zucker und Rindfleisch vorsieht. Bis auf weiteres werden die Kontingente jährlich weiter angehoben. Daneben werden die Zölle auf Bananen bis 2020 schrittweise bis auf 75 Euro/t gesenkt. Im Gegenzug öffnen die Vertragspartner ihre Inlandsmärkte für europäische Agrarerzeugnisse und Kraftfahrzeuge (AGRA-EUROPE, 2011g). Ende November beschloss die Europäische Kommission zudem, alle Importlizenzen auf Bananen abzuschaffen (AGRA-EUROPE, 2011k).

Die geplante Unterzeichnung eines Assoziierungs-Abkommens zwischen der EU und der Ukraine scheiterte Ende des Jahres. Ein Grund war vermutlich die Verurteilung der Oppositionspolitikerin Julija Timoschenko und die damit einhergehenden Vorwürfe der EU, die Ukraine politisiere ihr Justizsystem. Zu dem Abkommen, das eine Freihandelszone sowie den Ausblick auf einen EU-Beitritt beinhaltet, gehört unter anderem ein Kontingent über zwei Mio. Tonnen Getreide für den EU-Markt (AGRARHEUTE, 2011).

Ausgleich für europäische Landwirte

Die Europäische Kommission veröffentlichte im Oktober 2011 Pläne, nach denen europäische Landwirte künftig Entschädigungszahlungen aus dem erweiterten Europäischen Globalisierungsfonds (EGF) erhalten, wenn sie durch den Abschluss von bilateralen Handelsabkommen geschädigt werden. Möglicherweise bevorstehende Vereinbarungen mit den Mercosur-Staaten oder der Abschluss der Doha-Runde wurden ausdrücklich als Begründung für solche Zahlungen genannt (AGRA-EUROPE, 2011r).

2.3 Weitere internationale Entwicklungen

OECD-FAO Agricultural Outlook 2010-2020

In ihrem aktuellen Outlook zeigten sich OECD und FAO gedämpft optimistisch, dass die Preisspitzen auf den Weltagrarmärkten zu einer positiven Angebotsreaktion und damit mittelfristig wieder niedrigeren Preisen führen werden (OECD-FAO 2011). Gleichwohl rechneten die Autoren in der kommenden Dekade mit durchschnittlich 20 bis 30 Prozent höheren Agrarpreisen als in der abgelaufenen Zehnjahres-Periode. Sensitivitätsanalysen zufolge seien noch höhere Preise wahrscheinlicher als ein Zurückbleiben hinter diesen

Steigerungen. Auch erwarteten die Autoren steigende Produktionskosten und von 2,6 auf 1,7 Prozent jährlich fallende Produktivitätssteigerungen. Nachfragesteigerungen werden vor allem für Osteuropa, Asien und Lateinamerika erwartet, wo wachsende Einkommen mit geringerem Bevölkerungswachstum einhergehen. Von der Politik forderten die Autoren weitere Anstrengungen zur Steigerung der Produktivität im Agrarsektor, insbesondere in Kleinbetrieben. Um Preisschwankungen vorzubeugen, seien eine höhere Markttransparenz, bessere Informationen über die Produktion, die Lagerung und den Handel von Agrargütern sowie eine Verringerung von Handelsrestriktionen und Subventionen für Biotreibstoff erforderlich.

Treffen der G-20-Agrarminister

Im Juni fand erstmals ein Treffen der Agrarminister der zwanzig großen Industrie- und Schwellenländer (G-20) statt, auf dem ein Aktionsplan gegen Preisschwankungen auf den Agrarmärkten beschlossen wurde. Laut Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner waren die Agrarminister „entschlossen, für mehr Transparenz auf den internationalen Märkten zu sorgen, um Missbrauch und Manipulation von Rohstoffpreisen einen Riegel vorzuschieben“ (BMELV, 2011e). Einer der wichtigsten Beschlüsse des Aktionsplanes war der Aufbau eines Agrar-Markt-Informationen-Systems (AMIS), welches bei der Welternährungsorganisation FAO in Rom angesiedelt sein soll. Mit Hilfe dieser Datenbank sollen die Produktion, Lagerbestände sowie der Verbrauch der vier wichtigsten pflanzlichen Erzeugnisse (Weizen, Mais, Reis, Sojabohnen) innerhalb der G-20-Staaten erfasst werden. Andere Länder und private Unternehmen sind laut der Erklärung der Minister dazu eingeladen, ihre Angaben auf freiwilliger Basis beizutragen. Darüber hinaus herrschte Einigkeit darüber, die landwirtschaftliche Produktion zu erhöhen und insbesondere in Krisenfällen enger zusammenzuarbeiten. Dazu wurde ein „Schnelles Reaktionsforum“ für den Aktionsplan ausgearbeitet, welches auf der Datengrundlage von AMIS für eine schnellere Nothilfe Sorge tragen soll (G-20 Ministerial Declaration, 2011). Zum Thema Spekulation mit Agrarrohstoffen gab es dagegen lediglich ein Bekenntnis der G-20: „Wir erkennen, dass angemessen regulierte und transparente Agrar-Finanzmärkte in der Tat ein Schlüssel zu gut funktionierenden Warenmärkten sind. Solche Märkte erleichtern die Preisfindung und erlauben es den Marktteilnehmern, ihre Preisrisiken zu kontrollieren.“ Stattdessen wurden die Finanzminister der G-20 und die

Zentralbanken ermuntert, sich der besseren Regulierung und Überwachung der Agrarfinanzmärkte anzunehmen.

Entwicklung innerhalb der GUS

Nachdem die Länder Belarus, Kasachstan und Russland bereits im Jahr 2010 eine Zollunion vereinbart hatten und die Zollabfertigungsstellen feierlich geschlossen wurden, nahm dieses Bündnis nun durch die Gründung einer Dachorganisation ihrer im Bereich der Land- und Ernährungswirtschaft tätigen Verbände, der Agroindustriellen Vereinigung, weiter Gestalt an. Ziel sei es unter anderem, so die Vorsitzende des Aufsichtsrates der Vereinigung Jelena Skrynnik, zur Harmonisierung der Agrarpolitik beizutragen und die ernährungspolitische Sicherheit und Stabilität des Binnenmarktes zu gewährleisten, aber auch den Schutz gemeinsamer Interessen der Mitgliedsländer an den Außenmärkten sicherzustellen (AGRA-EUROPE, 2011). Derweil zeichneten sich die wirtschaftlichen Konsequenzen der Zollunion in Kasachstan ab. Die Regierung in Astana gab bekannt, dass sich der Buchweizen binnen weniger Monate um 250 Prozent verteuert habe, die Preise für Zucker, Pflanzenöl und verschiedene Fleisch- und Milchprodukte sich verdoppelt und für Rindfleisch um 40 Prozent erhöht hätten. Ihrer Einschätzung zufolge führe die starke Stellung russischer Unternehmen auf dem kasachischen Markt zu einer Angleichung des kasachischen an das höhere russische Verbraucherpreisniveau, zudem wurden unfaire Geschäftsmethoden russischer Unternehmer beklagt. Gleichzeitig stieg der kasachische Export allerdings auf ein Fünf-Jahres-Hoch (AGRA-EUROPE, 2011j). Ende des Jahres kam es innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zur Unterzeichnung eines Abkommens, welches den Weg für eine Freihandelszone ebnete. Unterzeichnerstaaten waren Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Moldau, Russland, Tadschikistan sowie die Ukraine. Aserbaidschan, Turkmenistan und Usbekistan lehnten eine Unterzeichnung bisher ab, erklärten aber, diese prüfen zu wollen. Der russische Ministerpräsident Wladimir Putin sprach von einem „historischen Durchbruch“ bei den seit 17 Jahren andauernden Verhandlungen. Ihm schwebt eine Eurasische Gemeinschaft nach dem Vorbild der Europäischen Union vor (AGRA-EUROPE, 2011i). Im November unterzeichneten die Staatspräsidenten von Belarus, Kasachstan und Russland einen Vertrag über eine weitere Eurasische Wirtschaftsintegration (AGRA-EUROPE, 2011n).

Weltklimagipfel in Durban

Vom 28. November bis 9. Dezember 2011 fand die Weltklimakonferenz in Durban, Südafrika, statt. Als wesentliches Ergebnis wurde in einem rechtsverbindlichen Dokument von allen 194 anwesenden Staaten vereinbart, bis 2015 einen globalen Klimavertrag festzulegen, der ab 2020 in Kraft treten soll. Dieser Vereinbarung stimmten auch die USA, Indien und China zu, die bisher eine Übereinkunft verhindert hatten. Das Ende 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll wurde verlängert. Wenige Tage nach Abschluss des Gipfels erklärte Kanada seinen Austritt aus dem Kyoto-Protokoll. Das Land ging damit erheblichen Strafzahlungen durch die Nichteinhaltung von vereinbarten Klimazielen aus dem Weg (AGRA-EUROPE, 2011q).

Internationale Organisationen

Zum neuen Generaldirektor der Welternährungsorganisation FAO wurde der brasilianische Agrar- und Sozialwissenschaftler José Graziano da Silva gewählt. Er übernimmt den Führungsposten am 1. Januar 2012 und wird somit Nachfolger des nach 18 Jahren aus dem Amt scheidenden Senegalesen Jacques Diouf. Verdient machte sich da Silva bisher unter anderem als Brasiliens Minister für Ernährungssicherheit und zur Bekämpfung von Hunger. So war er während dieser Zeit verantwortlich für die erfolgreiche Umsetzung des „Null-Hunger-Programms“ („Fome Zero“), das 24 Millionen Menschen innerhalb von fünf Jahren aus extremer Armut führte und die Unterernährung in Brasilien um 25 Prozent reduzierte (AGRA-EUROPE, 2011u).

Im Oktober stellte die FAO den Welthungerbericht 2011 vor, demzufolge die Anzahl der hungernen Menschen weltweit auf 925 Mio. gestiegen sei. Gerade kleinere und importabhängige afrikanische Länder seien von „Nahrungsmittel- und Wirtschaftskrisen“ betroffen gewesen. In diesen Ländern seien Kleinbauern und sozial schwache Verbraucher den größten Risiken ausgesetzt (AGRA-EUROPE, 2011s).

Führende berufsständische Organisationen von verschiedenen Kontinenten, darunter der Deutsche Bauernverband (DBV) und die EU-Ausschüsse der Bauernverbände und ländlichen Genossenschaften (COPA/COGECA), gründeten Ende März die Nachfolgeorganisation des Weltbauernverbandes IFAP (bisher „International Federation of Agricultural Producers“). Das neue Dachgremium nennt sich nun „World Farmers Organisation“ (WFO) und hat seinen Sitz in Rom. Erster Präsident ist der US-Amerikaner Robert Carlson (AGRA-EUROPE, 2011o).

3 Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die europäische Agrarpolitik des Jahres 2011 war im ersten Halbjahr überwiegend geprägt von Reaktionen auf die Mitteilung der Europäischen Kommission vom November 2010 mit dem Titel „Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“. Gegenstand der Debatte war dabei der vom Europaparlament verabschiedete Deß-Bericht im Juni. Mitte des Jahres präsentierte die Europäische Kommission den Vorschlag eines Finanzrahmens für die Zeit 2014-2020. Diesem Vorschlag zufolge soll der EU-Agrarhaushalt mit der Zeit real schrumpfen. Anfang Oktober legte die Europäische Kommission ein Paket von Vorschlägen zur Reform der GAP nach 2013 vor. Besonders kontrovers wurden daraufhin die Deckelung der Direktzahlungen und die Ökologisierung der ersten Säule diskutiert.

3.1 Debatte zur GAP nach 2013

Europäische Ebene

Das Europäische Parlament (EP) verabschiedete Mitte Juni den sogenannten Deß-Bericht über die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Zukunft der GAP, der zuvor schon im EP-Agrarausschuss gutgeheißen worden war. Kernforderungen des federführend vom Europaabgeordneten Albert Deß verfassten Papiers für die künftige EU-Agrarpolitik nach 2013 sind die folgenden (EUROPÄISCHES PARLAMENT, 2011):

- Die Beibehaltung der Zwei-Säulen-Struktur.
- Eine betriebsgrößenabhängige Obergrenze für Direktzahlungen.
- Die Beibehaltung des EU-Agrarhaushaltes bis 2020 auf dem Niveau von 2013.
- Die Ökologisierung der Direktzahlungen.
- Die Stärkung der ländlichen Entwicklung durch Bereitstellung ausreichender Mittel.
- Eine besondere Berücksichtigung des Milchmarktes und dessen Neubewertung vor dem Auslaufen der Quotenregelung 2015.

Somit stimmen die Forderungen des Europaparlaments im größten Teil mit den Vorstellungen der Europäischen Kommission überein. In einer früheren Version des Berichts hatte sich Deß noch für eine andere Variante der Ökologisierung der Direktzahlungen ausgesprochen, die über die ländliche Entwicklung durch eine Umverteilung von Mitteln aus der

Ersten in die Zweite Säule erreicht werden sollte (AGRA-EUROPE, 2011b).

Anfang Oktober veröffentlichte die Europäische Kommission ein Paket an Vorschlägen für die Reform der GAP nach 2013. Im Zentrum der neuen GAP-Strategie steht die Reform der Direktzahlungen. Zwar bleibt das Zwei-Säulen-Modell, wie vom Europaparlament gefordert, bestehen, doch wird das bisherige System der Direktzahlungen in ein gespaltenes Prämienmodell überführt. So sollen die Landwirte künftig eine Basisprämie für die Einhaltung eines vereinfachten Satzes an Cross-Compliance-Auflagen erhalten, die aber nun durch zusätzliche Umweltprämien ergänzt werden. Demnach könnten Landwirten bis zu 30 Prozent an Direktzahlungen gekürzt werden, sollten sie keine der drei folgenden zusätzlichen Umweltauflagen erfüllen: abwechslungsreichere Fruchtfolgen, Verzicht auf Umbruch sowie die Ausweisung einer sogenannten ökologischen Vorrangfläche, die mindestens 7 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche eines jeden europäischen Betriebes ausmachen soll. Besonders die letztgenannte Maßnahme traf auf heftige Kritik. So äußerte sich der Präsident des Deutschen Bauernverbandes, Gerd Sonnleitner: „Wer in Zeiten einer angespannten Welternährungslage und einer intensiven Suche nach Alternativen zur bisherigen Energiepolitik ausgerechnet 7 Prozent Stilllegung in jedem landwirtschaftlichen Betrieb als Nachhaltigkeit ausgibt, der liegt falsch.“ Der zweite wichtige Aspekt betrifft die künftige Ausgestaltung der Direktzahlungen. So sollen die Betriebsprämien ab 150 000 Euro pro Jahr stufenweise gekürzt und auf 300 000 Euro pro Betrieb und Jahr begrenzt werden. Um jedoch Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu sichern und Landflucht vorzubeugen, schlug die Kommission vor für jeden Betrieb einen Freibetrag in Höhe seiner Lohnkosten einzuräumen. Gemäß dem Bericht zu Folgenabschätzungen, der begleitend zu den Reformvorschlägen der Kommission erschien, betraf diese Reformmaßnahme etwa 100 Betriebe in Deutschland, ohne den Lohnkosten-Beitrag müssten etwa 2 800 Betriebe Einbußen hinnehmen. Neu eingeführt wird weiterhin das Konzept des „aktiven Landwirts“: So soll die Einkommensgrundsicherung künftig nur noch an Betriebe gezahlt werden, die wenigstens 5 Prozent ihrer Einkünfte aus landwirtschaftlicher Tätigkeit erwirtschaften.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) beinhaltet unter ande-

rem die Neuausweisung benachteiligter Gebiete. Von einer Ausgleichszulage sollen dann nur noch Landwirte in Regionen profitieren, die entweder zu Berggebieten zählen oder in denen wenigstens 66 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche Kriterien aus einer Liste von Benachteiligungen bezüglich Klima, Bodenbeschaffenheit und Terrain erfüllen (AGRA-EUROPE, 2011h). Ein weiteres zentrales Anliegen der Kommission ist die Berücksichtigung von Risikomanagementinstrumenten, die in Artikel 37 des Vorschlags aufgezählt werden. Dort heißt es: „Die im Rahmen der Maßnahme gewährte Unterstützung sollte daher die von den Landwirten für die Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherung gezahlten Prämien, die Einrichtung von Fonds auf Gegenseitigkeit und die Entschädigung abdecken, die aus diesen Fonds für die Verluste an die Landwirte ausgezahlt werden, die diesen infolge des Ausbruchs von Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten oder Umweltvorfällen entstanden sind. Es sollte auch ein Einkommensstabilisierungsinstrument in Form eines Fonds auf Gegenseitigkeit abgedeckt werden, um die Landwirte zu unterstützen, die einen erheblichen Einkommensrückgang verzeichnen“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2011d). Die bisherige Aufteilung der Förderprogramme in den drei Achsen soll verworfen werden, um mit gezielteren Projekten die Strategie „Europa 2020“ voranzubringen. An dem LEADER-Ansatz soll sich nichts ändern, jedoch plant die Kommission 5 Prozent der EU-Mittel für die Programme zur Förderung des ländlichen Raums nach 2013 einzubehalten und erst dann freizugeben, wenn vorher vereinbarte Zielvorgaben nachweislich erreicht wurden (AGRA-EUROPE, 2011h).

Für Kleinlandwirte sollen vereinfachte Bürokratie-Vorschriften gelten und sie sollen nun eine Ausstiegsprämie erhalten, wenn sie dauerhaft auf Prämienzahlungen verzichten und ihre Flächen freigeben. Damit möchte die Kommission vor allem in Osteuropa den Strukturwandel in der Landwirtschaft vorantreiben. Kleinstbauern - besonders in Polen und Rumänien - sollen so ermuntert werden, aus der Landwirtschaft auszusteigen, um die Bildung größerer Agrarunternehmen zu ermöglichen. In Rumänien gibt es nach Kommissionsangaben derzeit etwa 3,5 Millionen Agrarbetriebe. Das von der Europäischen Kommission finanzierte Forschungsprojekt SCARLED („Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods“) zeigte allerdings, dass gerade für Kleinstbetriebe die Agrarproduktion immer noch eine entscheidende Rolle als Sicherheitsnetz spielt (MÖLLERS et al. 2011).

Die Mittel für Agrarforschung und -innovation sollen für die kommende Haushaltsperiode auf 4,5 Mrd. Euro verdoppelt werden. Kabinettschef Georg Häusler begründete diese Maßnahme damit, dass „Forschung und Landwirtschaft wieder zusammengebracht werden müssen. Die Forschung muss wieder wissen, was die landwirtschaftlichen Betriebe brauchen. Und die landwirtschaftlichen Betriebe müssen in bestimmten Bereichen wieder den Zugang zu Forschung und Entwicklung haben“ (EURACTIV, 2011).

Die Reaktionen europäischer Agrarpolitiker und Verbände unterschiedlicher Lager auf die Vorschläge der EU-Agrarkommission fielen eher kritisch aus, wobei sehr unterschiedlich argumentiert wurde. Wie gegensätzlich die Positionen innerhalb Europas sind, machte das Thema Greening deutlich, d.h. die Aufteilung der Direktzahlungen in eine Grund- und eine Umweltprämie. Ländern wie Frankreich, Großbritannien oder Spanien gehen die zusätzlichen Umweltauflagen viel zu weit, sie befürchten noch mehr Bürokratie. Der europäische Bauernverband COPA begrüßte zwar den Vorschlag, plädierte allerdings für einen umfangreicheren Maßnahmenkatalog, aus dem die Landwirte wählen könnten. Mit den drei bisherigen Maßnahmen Fruchtfolge, Umbruchverbot und Vorrangflächen könne man nicht ganz Europa gerecht werden, so der COPA-Präsident Sonnleitner. EU-Politiker und Verbände aus dem grünen Lager dagegen empfanden das Paket zwar als guten ersten Schritt, sahen es gleichzeitig aber als zu schwach an. Der Vorschlag zur Deckelung der Direktzahlungen wurde weitgehend unter der Bedingung akzeptiert, dass keine Wettbewerbsnachteile entstehen (AGRA-EUROPE, 2011e).

Die Auswirkungen der Kappung wurden kurz nach Konkretisierung der Vorschläge vom Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) untersucht. Der Studie zufolge würden nur wenige Betriebe und das auch nur in beschränktem Maße von den Kappungen betroffen. Da die Lohnkosten bei der Berechnung der Kappung berücksichtigt würden, fänden betriebliche Anpassungsreaktionen statt, wie der Ausbau arbeitsintensiver Verfahren in großen Marktfruchtbetrieben. Die Kappung verringere jedoch langfristig das Wachstum betroffener Betriebe, was zu agrarstrukturellen Ineffizienzen führen würde (SAHRBACHER et al., 2011).

Im Rahmen der jüngsten Eurobarometer-Umfrage wurden Mitte 2011 in allen 27 Mitgliedstaaten der EU rund 27 000 EU-Bürger zu ihrer agrarpoliti-

schen Meinung befragt. Demnach begrüßt die Mehrheit die GAP-Reform. 47 Prozent der Europäer sprachen sich für eine Obergrenze der Direktzahlungen in Großbetrieben aus, 28 Prozent waren dagegen. Eine stärkere Kopplung von Direktzahlungen an Umweltschutzmaßnahmen in der ganzen EU befürworteten 44 Prozent der Befragten, während sich 33 Prozent für das bisherige Konzept maßgeschneiderter Umweltprogramme in bestimmten Regionen aussprachen. Die Meinungen in den jeweiligen Ländern wichen jedoch teilweise sehr stark von diesen Grundtendenzen ab. Große Zustimmung fand die Aussage, dass der Kauf regionaler Produkte Vorteile hat und dass die EU deren Verfügbarkeit fördern sollte (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2011a).

Deutscher Standpunkt

Auf der Agrarministerkonferenz Ende Oktober 2011 im thüringischen Suhl einigten sich die Agrarminister der Länder auf eine gemeinsame Stellungnahme zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission für eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik nach 2013 (AGRA-EUROPE, 2011). Im Ergebnisprotokoll hieß es, dass der Vorschlag zur Kappung und Degression der Direktbeihilfen zu „einem erheblichen Mehr an Verwaltungsaufwand“ führen werde. Daher sei im Rahmen der Gewährung öffentlicher Gelder für öffentliche Leistungen auf diese Maßnahme zu verzichten. Im Rahmen der Ökologisierung der GAP sollten die Betriebe laut Beschluss zu einer dreigliedrigen Fruchtfolge im dreijährigen Rhythmus sowie zur Erhaltung ihres Dauergrünlandes verpflichtet werden. Auf einen bestimmten Prozentsatz, den die Landwirte künftig als ökologische Vorrangfläche bereitstellen sollen, konnten sich die Minister jedoch nicht einigen, es ist lediglich von einem „angemessenen Anteil ihrer

Ackerfläche, orientiert am Kommissionsvorschlag“ die Rede. Betriebe mit Dauergrünland auf mehr als der Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche oder mit einer Ackerfläche von weniger als 15 Hektar sollen vom Greening ausgenommen werden. Weiterhin forderten die Minister einen intensiveren Bürokratieabbau in der GAP. Zwar wurden die „Ansätze zur Vereinfachung der GAP in den Legislativvorschlägen“ begrüßt, jedoch von den „Anforderungen für neu einzuführende Regelungen übertroffen“. Ablehnend standen die Minister dem Konzept des „aktiven Landwirtes“ sowie dem Rückgang der Finanzmittel für die Zweite Säule, wie er im EU-Agrarhaushalt vorgesehen ist, gegenüber (AGRARMINISTERKONFERENZ, 2011).

3.2 EU-Agrarhaushalt

Ende Juni präsentierte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung „Ein Haushalt für ‚Europa 2020‘“ den Vorschlag eines Finanzrahmens für die Zeit 2014-2020. Zwar soll das EU-Budget insgesamt aufgestockt, die Ausstattung der Gemeinsamen Agrarpolitik jedoch ohne Inflationsausgleich auf dem Stand von 2013 belassen werden. Ausgedrückt in Preisen von 2011 ist dies gleichbedeutend mit einer realen Kürzung um 11 Prozent gegenüber der aktuellen Finanzperiode 2007-2013 (AGRA-EUROPE, 2011c). Insgesamt ist für diesen Zeitraum ein Budget von rund 382,9 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Tabelle 1). Den größten Posten bilden die Direktzahlungen und marktbezogenen Ausgaben mit 281,8 Mrd. Euro, wobei die jährliche Aufwendung im Jahr 2014 von 42,2 Mrd. Euro kontinuierlich auf 38,1 Mrd. Euro im Jahr 2020 sinkt. Für die Entwicklung des ländlichen Raumes sind rund 89,9 Mrd. Euro vorgesehen, wovon 2014 noch 13,6 Mrd. Euro in den Jahreshaushalt einfließen

Tabelle 1. Vorschlag der Europäischen Kommission für einen Finanzrahmen 2014-2020 in Preisen von 2011 (Mio. Euro)

Politikbereich: Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
Direktzahlungen und marktbezogene Ausgaben	42 244	41 623	41 029	40 420	39 618	38 831	38 060	281 825
Entwicklung des ländlichen Raumes	13 618	13 351	13 089	12 832	12 581	12 334	12 092	89 895
Europäischer Fonds für maritime Angelegenheiten	945	950	950	950	960	960	960	6 685
Umwelt und Klimapolitik	390	415	440	465	490	515	485	3 200
Agenturen	49	49	49	49	49	49	49	344
Spielraum	140	140	140	140	140	140	139	979
Insgesamt	57 386	56 527	55 702	54 861	53 837	52 29	51 784	382 927

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011)

sollen, 2020 aber lediglich noch 12,1 Mrd. Euro (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2011). Insgesamt würde das Budget des EU-Agrarhaushaltes als einziger Politikbereich im Vergleich zur Finanzperiode 2007-2013 um rund 50 Mrd. Euro sinken. Die Reaktionen auf diesen Vorschlag fielen dementsprechend unterschiedlich aus. Während der Deutsche Bauernverband und die EU-Ausschüsse der Bauernverbände und ländlichen Genossenschaften in den Vorschlägen einen soliden und „vernünftigen Ausgangspunkt“ sahen, kritisierte der Vorsitzende des Landwirtschaftsausschusses im Europaparlament, Paolo de Castro, den Verzicht der Kommission auf einen Inflationsausgleich. „Es handelt sich nicht um ein Einfrieren, sondern um eine verschleierte Kürzung der Mittel für die Gemeinsame Agrarpolitik“, ließ sich de Castro zitieren und kündigte gleichzeitig Verhandlungen für Nachbesserungen an (AGRA-EUROPE, 2011c).

3.3 Weitere Entwicklungen der GAP

Zuckermarkt

Den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik zufolge sollen die EU-Zuckerquoten zum 30. September 2015 auslaufen. Die seit 2006 gültige EU-Zuckermarktverordnung hatte auch in diesem Jahr für Engpässe auf dem EU-Zuckermarkt gesorgt. Gemäß der Quotenregelung dürfen derzeit nur rund 85 Prozent des europäischen Bedarfs aus eigener Erzeugung stammen, der Rest muss über Importe aus Schwellen- und Entwicklungsländern gedeckt werden. Die Zuckerimporte blieben jedoch zu einem großen Teil aus, da die Länder aufgrund hoher Weltmarktpreise andere Regionen in der Welt bedienen (AGRA-EUROPE, 2011t). So musste die Kommission auf dem EU-Zuckermarkt intervenieren, indem sie mehrmals im Jahr Nicht-Quotenzucker aus europäischer Erzeugung für den Binnenmarkt freigab und ein zollfreies Importkontingent für Zucker aus Drittländern eröffnete. Im gesamten Jahr wurden somit etwa 1,35 Mio. Tonnen zollvergünstigter Zucker in die EU importiert, zusätzlich zu den 500.000 Tonnen Nicht-Quotenzucker aus europäischer Produktion (AGRA-EUROPE, 2011m). Während die Vorschläge von der Industrie befürwortet wurden, bezeichnete die Internationale Vereinigung der europäischen Zuckerrübenbauer (Confederation of European Beet Growers, CIBE) den Schritt als einen „Fehler, der die Zukunft des Sektors bedrohe“. Demnach bezweifelten die Erzeuger, dass sich der EU-Zuckermarkt nach Abschaffung der Quotenregelung auch tatsächlich in die von der Kommission erwartete

Richtung entwickeln wird, nämlich hin zu einem größeren Aufkommen bei gleichzeitiger Verringerung der Erträge sowie Rüben- und Zuckerpreise (AGRA-EUROPE, 2011t).

EU-Gentechnikrecht

Mitte des Jahres stimmte das Europäische Parlament mit großer Mehrheit für eine rechtssichere und umfassende Regelung für ein Verbot des Anbaus von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) durch einzelne Mitgliedstaaten der EU. Kernelement und zeitgleich wesentlichste Änderung zum ursprünglichen Entwurf der EU-Kommission war die Ausweitung der Verbotgründe auf Umweltrisiken, wissenschaftliche Unsicherheiten sowie volkswirtschaftliche Schäden. Diese waren bereits in einem zuvor veröffentlichten Bericht des Unterausschusses des Europäischen Parlaments unter der Federführung der liberalen EU-Abgeordneten Corinne Lepage gefordert worden. Begleitet wurde die Abstimmung von zahlreichen gentechnik-kritischen Petitionen aus der Bevölkerung (EUROPÄISCHES PARLAMENT, 2011a).

EU-Grünbuch zur Reform der Absatzförderung

Ende Juli veröffentlichte die Europäische Kommission das Grünbuch „Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Strategie mit hohem europäischen Mehrwert zur Absatzförderung für Europas Agrarerzeugnisse“, das die Notwendigkeit einer Reform der EU-Absatzförderung unterstreicht. Bis Ende September 2011 bestand für Interessenvertreter die Möglichkeit, Stellung zu dem Grünbuch zu beziehen und die insgesamt 16 Fragen in vier Themengebieten zur künftigen Ausgestaltung zu beantworten. Die Rückmeldungen sollen laut Kommission in konkrete Vorschläge für Rechtsvorschriften münden (BMELV, 2011d). Die vier Themenkomplexe behandeln die Herausforderungen der Absatzförderungspolitik, die Ziele und Umsetzungsmaßnahmen auf dem EU-Binnenmarkt und dem Weltmarkt sowie allgemeine Gesichtspunkte zu den Programminhalten und zur Verwaltung (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2011c). Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) beteiligte sich nach eigenen Angaben konstruktiv am Diskussionsprozess und unterstützte besonders das Ziel, die Vermarktung regionaler Produkte zu stärken. „Ein weltweit anerkanntes Markenzeichen wie „Made in Germany“ wird eine wirksame Werbeaussage bleiben und nicht durch ein „Made in Europe“ ersetzt werden“, hieß es dazu aus dem Ministerium (BMELV, 2011d).

Einigung auf EU-Milchpaket

Mit dem Ziel die Position der europäischen Milcherzeuger zu stärken, einigten sich Ende des Jahres das Europaparlament, der Ministerrat und die EU-Kommission auf ein einheitliches EU-Milchpaket, das voraussichtlich im Herbst 2012 neue Regelungen mit sich bringt. So sollen sich Milchbauern künftig zu Erzeugerorganisationen zusammenschließen können, wie dies in Deutschland mit Genossenschaften bereits zum Teil der Fall ist. Diesen Erzeugerorganisationen wird es künftig erlaubt sein, kollektiv für ihre Mitglieder Preisabsprachen mit den Molkereien zu treffen. Voraussetzung dafür ist, dass die von den Erzeugergemeinschaften angebotene Rohmilchmenge weniger als 3,5 Prozent der gesamten Milcherzeugung in der EU ausmacht und nicht mehr als ein Drittel der gesamten nationalen Erzeugung eines EU-Landes beträgt. Die Einigung sieht zudem die Möglichkeit verpflichtender Verträge zwischen Milchbauern und Molkereien vor. Dabei entscheiden die EU-Mitgliedstaaten je nach Zustand des Milchsektors selbst, ob sie diese verpflichtenden Verträge einführen oder nicht (AGRARHEUTE, 2011a)

4 Entwicklungen in Deutschland

4.1 Landwirtschaftszählung 2010 des Statistischen Bundesamtes

Im November 2011 präsentierte das Statistische Bundesamt in seiner Publikation „Agrarstrukturen in Deutschland – Einheit in Vielfalt“ die wesentlichen Ergebnisse der im Frühjahr 2010 durchgeführten Landwirtschaftszählung. Die Zählung wird nur etwa alle zehn Jahre durchgeführt. Sie ist Teil des in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchgeführten Agrarzensus sowie der weltweiten Agrarzensus, die für das Jahr 2010 von der Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen (FAO) vorgesehen wurden (STATISTISCHE ÄMTER

DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2011). Im Ergebnis, so die Autoren, zeigt sich eine regional höchst differenzierte Landwirtschaft in Deutschland, was sich anhand der endgültigen Zahlen ablesen lässt. Bundesweit wurden im Jahr 299 134 Betriebe gezählt. Erfasst wurden dabei unter anderem Betriebe mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) von mindestens fünf Hektar beziehungsweise Höfe mit mindestens zehn Rindern oder 50 Schweinen oder zehn Zuchtsauen oder jeweils 20 Schafen oder Ziegen oder 1 000 Stück Geflügel. Im Durchschnitt bewirtschaftete im Jahr 2010 ein Betrieb 56 Hektar LF. Die größten Betriebe Deutschlands finden sich auf dem Gebiet der östlichen Bundesländer. Im westlichen Teil Deutschlands sind die Betriebe kleiner, wobei im Norden größere Betriebe als im Süden anzutreffen sind. So befinden sich Betriebe mit einer LF von 300 Hektar und mehr ausschließlich in den neuen Bundesländern, im Durchschnitt wurden hier 226 Hektar LF bewirtschaftet. Höfe in Bayern und Baden-Württemberg bewirtschafteten dagegen im Schnitt nur 32 Hektar. Bei 91 Prozent der Landwirtschaftsbetriebe im Bundesgebiet handelt es sich nach den Ergebnissen der Landwirtschaftszählung 2010 um Einzelunternehmen, die zusammen zwei Drittel der gesamten Agrarfläche auf sich vereinen. Lediglich sieben Prozent der Betriebe werden als Personengesellschaften organisiert und zwei Prozent in der Rechtsform juristischer Personen geführt. Rund die Hälfte aller landwirtschaftlichen Einzelunternehmen wirtschaftet im Haupterwerb (vgl. Tabelle 2), im Schnitt bewirtschaften diese Betriebe eine Fläche von 61,1 Hektar (AGRA-EUROPE, 2011d). Die größte Bedeutung hatte mit 43 Prozent die Ausrichtung auf den Futterbau, das heißt, Betriebe mit dem Schwerpunkt Milchproduktion bzw. Rinder-, Schaf- oder Ziegenhaltung. Die Ausrichtung Ackerbau ist mit bundesweit rund 25 Prozent der Betriebe ebenfalls weit verbreitet. Insgesamt waren in Deutschland im Jahr 2010 knapp 1,1 Mio. Arbeitskräfte in der Landwirtschaft tätig. Davon waren 568 200 Familien-

Tabelle 2. Ausgewählte Merkmale der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe sowie der sonstigen Rechtsformen in Deutschland 2010

Merkmal	Betriebe	Anteil an allen Betrieben	Anteil der LF an der LF insgesamt	Durchschnittliche Betriebsgröße
	Anzahl	Prozent	Prozent	Hektar LF
Betriebe insgesamt	299 134	100,0	100,0	55,8
Haupterwerbsbetriebe	135 412	45,3	49,4	61,1
Nebenerwerbsbetriebe	137 618	46,0	17,0	20,8
Juristische Personen und Personengesellschaften	26 104	8,7	33,5	215,2

Quelle: STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2011)

Arbeitskräfte und 195 500 ständig beschäftigte Arbeitskräfte, hinzu kamen 334 000 Saisonarbeitskräfte (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER, 2011).

4.2 Agrarpolitischer Bericht 2011 der Bundesregierung

Im Mai 2011 legte die Bundesregierung den Agrarbericht vor, der seit 2007 nur noch alle vier Jahre veröffentlicht wird (BMELV, 2011f). Im Wirtschaftsjahr (WJ) 2009/10 verschlechterte sich die durchschnittliche Ertragslage der Agrarbetriebe. Der Gewinn je Unternehmen ging um 8,5 Prozent auf durchschnittlich 35 216 Euro zurück. Das durchschnittliche Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit lag damit deutlich unter dem Durchschnitt der letzten fünf WJ. Die Auswirkungen auf die Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe waren unterschiedlich, je nach ihrer betriebswirtschaftlichen Ausrichtung (vgl. Tabelle 3). Die Ackerbaubetriebe mussten im Wirtschaftsjahr 2009/10 aufgrund stark gesunkener Getreidepreise einen Gewinnrückgang von fast 25 Prozent hinnehmen. Der Gartenbau dagegen verzeichnete den stärksten Gewinnanstieg um fast vier Prozent. Laut Bericht waren höhere Preise in wichtigen Sortimenten, größere Erntemengen und eine Zunahme der Bewirtschaftungsintensität Ursache für diesen Anstieg. Die Weinbau- und Obstbaubetriebe mussten starke Einbußen von 12,5 bzw. 30,3 Prozent hinnehmen. In den Milchbetrieben konnte der Preisrückgang zuletzt durch niedrigere Aufwendungen für Futtermittel und Dünger sowie durch gestiegene Direktzahlungen ausgeglichen werden, sodass sich der Gewinn gegenüber dem sehr niedrigen Vorjahresniveau um 1,5 Prozent erhöhte. In den Veredlungsbetrieben führten preisbedingte Umsatzeinbußen bei Schweinen und

Mastgeflügel zu einem Rückgang der Gewinne um 9,5 Prozent. In den nicht-spezialisierten Gemischtbetrieben war der Gewinnrückgang 2009/10 um 6,6 Prozent hauptsächlich durch geringere Erlöse für Getreide und für Schweine bedingt (BMELV, 2011).

4.3 Ökologische Landwirtschaft

Der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) präsentierte Anfang des Jahres in seiner Broschüre „Zahlen, Daten, Fakten: Die Bio-Branche 2011“ aktuelle Entwicklungen der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland. Demnach war die ökologisch bewirtschaftete Fläche in 2010 um rund 54 000 auf eine historische Höchstmarke von über einer Million Hektar gestiegen, was einem Zuwachs von 5,7 Prozent gegenüber 2009 entsprach. Die Zahl der Bio-Betriebe stieg innerhalb eines Jahres um 5,4 Prozent von 21 047 auf ca. 22 200 Betriebe. Zwar lag der Bio-Anteil an der gesamten Anbaufläche und der tierischen Produktion nur bei knapp 6 Prozent, jedoch ließ sich ein kontinuierlicher Anstieg dieses Anteils in den letzten Jahren feststellen. Dabei war der Bio-Anteil 2009 bei Hülsenfrüchten mit 26 Prozent am höchsten, dann folgten Grünland mit 11 Prozent, Gemüse mit 10 Prozent und Schaf- und Ziegenfleisch sowie Obst mit jeweils 8 Prozent. Den stärksten Anstieg verzeichnete die Konsumeierproduktion, ihr Anteil stieg sprunghaft von 3 Prozent im Jahr 2008 auf rund 7 Prozent im Jahr 2009. Laut Bericht übertrifft die Nachfrage nach Bio-Eiern noch immer das Angebot von 565 Mio. Stück. Der BÖLW Geschäftsführer Alexander Gerber sah in ungünstigen politischen Rahmenbedingungen den Grund für das allgemeine Angebotsdefizit auf dem deutschen Bio-Markt (BÖLW, 2011).

4.4 Verschiedenes

Dioxin-Frühwarnsystem gesetzlich verankert

Als Konsequenz aus dem Dioxinskandal Anfang des Jahres verankerte das Bundeslandwirtschaftsministerium gesetzlich ein Dioxin-Frühwarnsystem, welches Teil des „Aktionsplans Verbraucherschutz in der Futtermittelkette“ ist. Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer werden nun per Gesetz dazu verpflichtet, alle Ergebnisse von Dioxinuntersuchungen aus den Eigenkontrollen zu melden. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit wird diese Dioxin-Messdaten in einer Datenbank sammeln und im Abstand von drei Monaten auswerten. Weitere Punkte des Aktionsplans sehen die Zulas-

Tabelle 3. Einkommen der landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe nach Betriebsform 2009/2010

Betriebsform	Gewinn je Unternehmen 2009/10	
	Euro	Veränderung zum Vorjahr in %
Ackerbau	40 579	- 24,8
Gartenbau	45 828	+ 3,9
Weinbau	36 424	- 12,5
Obstbau	28 134	- 30,3
Futterbau	30 588	+ 1,0
Milch	31 366	+ 1,5
Veredelung	47 171	- 9,5
Gemischt (Verbund)	34 415	- 6,6

Quelle: BMELV (2011)

sungspflicht für Futtermittelbetriebe, eine Trennung der Produktionsströme und die Meldepflicht für private Laboratorien vor (BMELV, 2011c). Ein abschließender Bericht der Europäischen Kommission fasste die Geschehnisse zusammen und bescheinigte den zuständigen Organen ein effizientes Risikomanagement (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2011b).

Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) verabschiedet

Als Teil des Energiepaketes wurde Anfang Juli die Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) beschlossen, die insbesondere für den Bereich Biomasse relevante Änderungen mit sich bringt. Hervorzuheben sei, so Bundeslandwirtschaftsministerin Aigner, das Maßnahmenbündel, welches Nutzungskonkurrenzen auf der Fläche und Fehlanreizen mit unerwünschten Folgen entgegenwirken soll. Konkrete Maßnahmen sind beispielsweise die Senkung des Vergütungsniveaus um 10 bis 15 Prozent und damit moderate Strompreisbelastungen für die Endverbraucher oder ein Maisdeckel, durch den eine fortschreitende „Vermaischung“ der Landschaft verhindert werden soll (BMELV, 2011b).

Neuordnung des Pflanzenschutzgesetzes

Das Bundeskabinett beschloss Ende August 2011 den Gesetzesentwurf zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechtes. Damit setzte die Regierung die neuen europäischen Pflanzenschutzvorschriften in nationales Recht um. Im Zuge der Harmonisierung in der Europäischen Union sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, Aktionspläne zur Verringerung von Risiken und Auswirkungen zu erarbeiten, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln entstehen können. Laut Bundeslandwirtschaftsministerium bleibt dabei das hohe deutsche Schutzniveau erhalten und wird künftig von allen EU-Mitgliedstaaten einzuführen sein (BMELV, 2011a).

Literatur

- AGRA-EUROPE (2011): Agroindustrielle Vereinigung der Zollunionsländer gegründet. Nr. 31/11 (01.08.2011): Länderberichte: 3.
- (2011a): Aigner drängt auf schnelles Ende der Exportsubventionen. Nr. 50/11 (12.12.2011): EU-Nachrichten: 10.
 - (2011b): Deß-Bericht zur Zukunft der Agrarpolitik verabschiedet. Nr. 26/11 (27.07.2011): EU-Nachrichten: 9.
 - (2011c): Ein Haushalt für „Europa 2020“. Nr. 29/11 (18.07.2011): Dokumentation.
 - (2011d): Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010. Nr. 6/11 (7.02.2011): Länderberichte: Sonderbeilage.
 - (2011e): EU-Agrarreform: Kritik aus unterschiedlichen Lagern. Nr. 42/11 (17.10.2011). EU-Nachrichten: 10.
 - (2011f): EU-Freihandelsabkommen mit Südkorea abgesegnet. Nr. 8/11 (21.02.2011): EU-Nachrichten: 9.
 - (2011g): EU-Handelsabkommen mit Zentralamerika unterzeichnet. Nr. 13/11 (28.03.2011). EU-Nachrichten: 9.
 - (2011h): EU-Vorschläge zur ländlichen Entwicklung. Nr. 44 (31.10.2011): Dokumentation.
 - (2011i): GUS-Freihandelszone beschlossen. Nr. 44/11 (31.10.2011): Länderberichte: 7.
 - (2011j): Kasachen mit Zollunion unzufrieden. Nr. 39/11 (26.09.2011): Länderberichte: 36.
 - (2011k): Künftig keine Importlizenzen für Bananen mehr erforderlich. Nr. 49/11 (5.12.2011). EU-Nachrichten: 8.
 - (2011l): Länder einigen sich in letzter Minute auf Stellungnahme zu EU-Vorschlägen. Nr. 44/11 (31.10.2011): EU-Nachrichten: 10.
 - (2011m): Letzte Runde zollvergünstigter Zuckerimporte abgeschlossen. Nr. 40/11 (4.10.2011). EU-Nachrichten: 9.
 - (2011n): Moskau, Minsk und Astana vertiefen Wirtschaftskooperation. Nr. 48/11 (28.11.2011). Länderberichte: 27.
 - (2011o): Neuer Weltbauernverband gegründet. Nr. 14/11 (4.4.2011). EU-Nachrichten: 4.
 - (2011p): Russland als neues WTO-Mitglied begrüßt. Nr. 51/11 (19.12.2011): EU-Nachrichten: 9.
 - (2011q): UN-Klimagipfel in Durban liefert Gerüst für neues Abkommen. Nr. 51/11 (19.12.2011). Länderberichte: 29.
 - (2011r): Unterstützung für Umsatzverluste durch südamerikanisches Rindfleisch geplant. Nr. 41/11 (10.10.2011). EU-Nachrichten: 1.
 - (2011s): Wieder mehr Hunger auf der Welt. Nr. 42/11 (17.10.2011). Länderberichte: 36.
 - (2011t): Zuckerquoten sollen früher fallen. Nr. 42/11 (17.10.2011). EU-Nachrichten: 8.
 - (2011u): Brasilianer zum neuen FAO-Chef gewählt. Nr. 27/11 (04.07.2011). Länderberichte: 10.
- AGRARHEUTE (2011): EU verschiebt Freihandelsabkommen mit der Ukraine. In: <http://www.agrarheute.com/ukraine-467143>.
- (2011a): EU-Milchpaket: Kompromiss erreicht. In: <http://braunvieh.agrarheute.com/eu-milchpaket>.
- AGRARMINISTERKONFERENZ (2011): Ergebnisprotokoll Agrarministerkonferenz am 28. Oktober 2011 in Suhl. Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg, Stuttgart.
- BHAGWATI, J. und P. SUTHERLAND (2011): World Trade and the Doha-Round – Final Report of the High-Level Trade Experts Group. The National Archives, London.
- BMELV (2011): Agrarpolitischer Bericht 2011. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin.
- (2011a): Bundeskabinett: Pflanzenschutzgesetz wird novelliert. Pressemitteilung Nr. 169 vom 31.08.2011. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn.
 - (2011b): Bundestag beschließt Novelle des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG). Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn.

- (2011c): Bundesweites Dioxin-Frühwarnsystem geht in Betrieb – Bundesverbraucherministerin Aigner setzt „Aktionsplan“ um. Pressemitteilung Nr. 121 vom 17.06.2011. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn.
- (2011d): Staatssekretär Dr. Müller begrüßt Reform der EU-Absatzförderung. Pressemitteilung Nr. 204 vom 5.10.2011. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn.
- (2011e): Treffen der G20-Agrarminister in Paris: Aigner dringt auf schnelle Umsetzung des Aktionsplan „Mehr Transparenz auf internationalen Märkten“. Pressemitteilung Nr. 127 vom 23.06.11. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin.
- (2011f): Wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft hat sich verbessert. Pressemitteilung Nr. 094 vom 11.05.2011. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn.
- BÖLW (Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V.) (2011): Zahlen, Daten, Fakten: Die Bio-Branche 2011. Berlin.
- BURRELL, A. et al. (2011): Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment. EUR “Forthcoming” EN – Joint Research Centre – Institute for Prospective Technological Studies. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EURACTIV (2011): GAP-Reform ab 2014: Vorschläge der EU-Kommission. In: <http://www.euractiv.de/landwirtschaft-und-ernahrung/artikel/kommission-vorschlaege-fr-gap-reform-ab-2014-005483>. EMM Europäische Multiplikatoren-Medien GmbH, Berlin.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011): Ein Haushalt für „Europe 2020“. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Europäische Kommission, Brüssel.
- (2011a): Eurobarometer Spezial 368. Die Gemeinsame Agrarpolitik. Durchgeführt von TNS Opinion & Social im Auftrag der Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Koordiniert von der Generaldirektion Kommunikation. Europäische Kommission, Brüssel.
- (2011b): Final Report of a Mission carried out in Germany from 26 to 28 January 2011 in Order to Review the Measures taken in Response to a Recent Contamination of Feed with Dioxins. Directorate F – Food and Veterinary Office. Europäische Kommission, Brüssel.
- (2011c): Grünbuch: Den Verbraucher auf den Geschmack bringen: eine Strategie mit hohem europäischen Mehrwert zur Absatzförderung für Europas Agrarerzeugnisse. Europäische Kommission, Brüssel.
- (2011d): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Kom (2011) 627. Europäische Kommission, Brüssel.
- EUROPÄISCHES PARLAMENT (2011): Bericht über die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Berichterstatter: Albert Deß. Europäisches Parlament, Straßburg.
- (2011a): Gentechnik: Anbau GVO. In: <http://www.europarl.de/view/de/Aktuell/pr-2011/Aktuell-2011-Juli/Aktuell-2011-Juli-4.html>. Europäisches Parlament – Informationsbüro in Deutschland, Berlin.
- G-20 MINISTERIAL DECLARATION (2011): Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture. Paris : G-20.
- MÖLLERS, J. und G. BUCHENRIEDER (2011): Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods: Executive Summary of the SCARLED Project. In: Möllers, J., G. Buchenrieder and C. Csaki (Hrsg.): Structural Change in Agriculture and Rural Livelihoods – Policy Implications for the New Member States of the European Union. Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe. Bd. 61. Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle (Saale): iii-xii.
- SAHRBACHER, C. et al. (2011): GAP-Reformvorschläge der EU-Kommission: Was sind die Auswirkungen einer Kappung der Direktzahlungen? Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle (Saale).
- STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER (2011): Agrarstrukturen in Deutschland – Einheit in Vielfalt. Regionale Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Stuttgart.
- TAGESSPIEGEL (2011): Ungewöhnliche Allianz in Davos. In: <http://www.tagesspiegel.de/politik/doha-runde-ungewoehnliche-allianz-in-davos/3784070.html>. Der Tagesspiegel GmbH, Berlin.

Kontaktautor:

MARTIN FREIER

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in

Mittel- und Osteuropa (IAMO)

Theodor-Lieser-Str. 2, 06120 Halle

E-Mail: freier@iamo.de