

Mildner, Stormy-Annika; Schmucker, Claudia

Article

It's Agriculture, Stupid! Stolpersteine auf dem Weg zu einem transatlantischen Handelsabkommen

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Mildner, Stormy-Annika; Schmucker, Claudia (2013) : It's Agriculture, Stupid! Stolpersteine auf dem Weg zu einem transatlantischen Handelsabkommen, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 66, Iss. 03, pp. 13-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165227>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

It's Agriculture, Stupid! Stolpersteine auf dem Weg zu einem transatlantischen Handelsabkommen

Stormy-Annika Mildner* und Claudia Schmucker**

Ein EU-US-Freihandelsabkommen ist seit Jahren überfällig. Das durchschnittliche Zollniveau im transatlantischen Handel ist zwar bereits sehr niedrig, doch würde der Abbau der noch verbliebenen Zölle und zahlreichen nicht-tarifären Handelshemmnisse Handel und Investitionen ankurbeln und den beiden wachstumsschwachen Regionen einen ordentlichen Wachstumsimpuls bringen. Anfang Februar 2013 wird die US-EU High Level Group on Growth and Jobs höchstwahrscheinlich die Aufnahme von Verhandlungen empfehlen. Bis dann aber tatsächlich verhandelt wird, sind noch einige Stolpersteine zu überwinden. Diese finden sich vor allem in der Landwirtschaft. Die USA fordern von der EU, dass sie die Ernsthaftigkeit ihres Interesses an einem Abkommen unter Beweis stellt, indem sie einige der seit Jahren anhängigen Agrarstreitfälle löst. Dazu gehören die Dispute um mit Milchsäure behandeltes Rindfleisch sowie Exportrestriktionen bei lebenden Schweinen und agrarischen Vorprodukten wie Talg. Will die EU ein transatlantisches Handelsabkommen, wird sie nicht umhinkommen, bei einigen dieser Streitigkeiten größere Kompromissbereitschaft als in der Vergangenheit zu zeigen.

Wie wichtig ist die Landwirtschaft?

Im transatlantischen Handel spielt der Agrarhandel eine untergeordnete Rolle. Etwa 5% des gesamten transatlantischen Handels entfallen auf den Agrarsektor (vgl. UN; IWF). Diese Betrachtung verschleiern gleichwohl das große Interesse der USA an dem Sektor. Die USA sind einer der größten Agrarproduzenten und -exporteure weltweit. Auf sie entfallen 38% der weltweiten Mais- und knapp 35% der Sojabohnenproduktion. Ihr Anteil an der weltweiten Produktion von Rind- und Kalbfleisch, Hühner- und Putenfleisch liegt bei 20,5%, 20% beziehungsweise knapp 49%. Ähnlich sieht es bei den Exporten aus. Die USA sind beispielsweise für knapp 58% der weltweiten Maisexporte und rund 34% der Geflügelexporte verantwortlich (vgl. Tab. 1). Nur ein geringer Anteil dieser Exporte geht in die EU. Bei Mais liegt dieser beispielsweise bei 1,8%, bei Geflügel bei 3,7%. Die USA machen hierfür unter anderem die hohen Marktzugangsbarrieren in der EU verantwortlich. Der bei der WTO gebundene, durchschnittliche Zollsatz der EU auf Agrarprodukte liegt bei 13,8% (2012). Zum Vergleich: Industriegüter werden mit einem deutlich niedrigeren Zollsatz von durchschnittlich 5,2% belastet. Rund 40% des Handels unterliegen nach wie vor Zöllen über 10% (vgl. WTO 2012). In einzelnen Produktkategorien liegt die Zollbelastung deutlich über dem gesamten durchschnittlichen Agrarzoll. Bei Tierprodukten

liegt der Durchschnittszoll bei rund 24%, bei Milchprodukten sogar bei fast 58%. In beiden Produktkategorien finden sich Spitzenzölle von bis zu 140 beziehungsweise 226%. Noch mehr als die Zölle sind den Amerikanern allerdings die zahlreichen nicht-tarifären Handelshemmnisse wie die sanitärischen und phytosanitärischen Standards (SPS) ein Dorn im Auge. Geht es nach den USA, sollten gerade diese rigoros abgebaut werden. Kern der Streitigkeiten ist oftmals die Anwendung des sogenannten Vorsorgeprinzips (Precautionary Principle) in der EU. Im Gegensatz zu den USA basieren Regulierungen und Standards in der EU nicht nur auf einer wissenschaftlich fundierten Risikoanalyse, sondern beziehen auch potenzielle Bedrohungen für Gesundheit und Umwelt mit ein. In der Folge kommt es häufiger zu Zulassungs- und Importverboten. Bereits 2009 wäre der Transatlantische Wirtschaftsrat (TEC) fast am Geflügelstreitfall auseinandergebrochen.

60 Nahrungsmittel- und Agrarorganisationen hatten US-Präsident Barack Obama im vergangenen Jahr aufgefordert, die Verhandlungen nur unter der Bedingung aufzunehmen, dass der Agrarhandel Teil eines Abkommens wird (vgl. National Hog Farmer 2012). Die Landwirtschaft ist eine

* Dr. Stormy-Annika Mildner ist Mitglied der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

** Dr. Claudia Schmucker leitet das Programm für Globalisierung und Weltwirtschaft der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Tab. 1
Agrarproduktion und Handel der USA

Produkt	Produzierte Menge 2010/2011*, in Mill. Tonnen	Anteil an der Weltproduktion, in %	Exportierte Menge 2010/2011 (Okt.–Sept.), in Mill. Tonnen	Anteil an den weltweiten Exporten, in %	Anteil an den Weltexporten 2010 oder 2011, in %	Anteil EU 27 an den Exporten der USA, 2011, in %
Mais	316,17	38,0	45,244	49,2	57,8	1,8
Sojabohnen	90,61	34,4	40,849	44,8	38,5	4,6
Weizen	60,1	9,2	35,977	26,9	22,3	2,5
Sorghum	8,78	14,1	3,827	57,8		
Reis	7,6	1,7	3,247	9,0	11,5	2,4
	Produzierte Menge 2012, in Tausend Tonnen	Anteil an der Weltproduktion, in %	Exportierte Menge 2012, in Tausend Tonnen	Anteil an den weltweiten Exporten, in %		
Rind- und Kalbfleisch	11 709	20,5	1 124	13,5	9,9	3,1
Schweinefleisch	10 575	10,1	2 425	33,5	12,5	0,4
Hühnerfleisch	16 476	20,0	3 211	32,6		
Putenfleisch	2 675	48,7	336	50,4		
Geflügelfleisch					24,3	3,7

* Trade Year, jeweils Oktober bis September.

Quelle: Spalte 1–4: USDA; U.S. Census; Spalte 5–6: UNComtrade.

der stärksten Interessensgruppen in den USA. 4,3 Mill. Dollar gab allein das American Farm Bureau (ein Zusammenschluss von Landwirten aus den ganzen USA) im Wahljahr 2012 für ihr Lobbying aus (vgl. Open Secret.org Center for Responsive Politics 2013a). Laut Open Secrets.org betrug die Summe der gesamten Lobbyaktivitäten von Agrarunternehmen im selben Jahr knapp 96 Mill. Dollar. Damit liegt das Agribusiness auf Platz 9 unter den zehn aktivsten Interessenverbänden in den USA gemessen an den Ausgaben (vgl. Open Secret.org Center for Responsive Politics 2013b). Ihren Forderungen wird sich die Obama-Administration nicht verschließen können. Überlegungen, den Agrarsektor aus den Verhandlungen auszunehmen, sind somit wenig zielführend. Ganz im Gegenteil sehen die USA die Lösung der teils jahrzehntealten Handelskonflikte als Test dafür, wie ernst es den Europäern tatsächlich mit einem transatlantischen Handelsabkommen ist. Besonders bei Regelungen zum Umgang mit Milchsäure, Talg und lebenden Schweinen haben sie ein Entgegenkommen erwartet. Auch der Streitfall über gentechnisch veränderte Nahrungsmittel (GMOs) wird immer wieder genannt.

Die EU zeigt Kompromissbereitschaft

Milchsäurekonflikt: In den letzten Monaten rückte der Konflikt um mit Milchsäure behandeltes Rindfleisch immer stärker in die Diskussion zwischen der EU und den USA. In den USA ist es üblich, zur mikrobiologischen Oberflächenreinigung von Rinderschlachtkörpern Milchsäure einzusetzen. Innerhalb der EU darf für diesen Prozess hingegen kein anderer Stoff als Wasser verwendet werden. Die EU untersagt daher bislang den Import von mit Milchsäure behandeltem Rind-

fleisch. Das US-Landwirtschaftsministerium (USDA) beantragte Ende 2010 bei der EU eine Zulassung des genannten Verfahrens. Seit 2009 besteht zwar ein bilaterales »Memorandum of Understanding« zwischen den USA und der EU über den Rindfleischhandel. Dieses gewährt US-Produzenten einen gewissen zollfreien Marktzugang für hochqualitatives, nicht mit Hormonen behandeltes Rindfleisch. Im Frühjahr 2012 erhöhte die EU zudem die Importquote (vgl. USTR 2012, 43; Reilhac 2012; Bray 2012). Dies sorgte zwar für Entspannung in dem seit 20 Jahren währenden Disput über hormonbehandeltes Rindfleisch. Solange die Milchsäurebehandlung in der EU allerdings nicht zugelassen ist, nutzt dies den USA jedoch wenig. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) kam 2011 zu dem Schluss, dass das Verfahren unschädlich sei (vgl. USTR 2012, 43). Auch die EU-Kommission und der zuständige EU-Gesundheitskommissar Tonio Borg haben keine Bedenken. Einige Mitgliedstaaten, darunter vor allem Frankreich, lehnen die Zulassung jedoch weiterhin ab und fordern zumindest eine deutliche Kennzeichnung. Kritiker der Zulassung monieren, dass der Nutzen des Einsatzes von Milchsäure nicht eindeutig erwiesen sei, während negative Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden könnten (vgl. Agrarisches Informationszentrum 2012). Angesichts der wissenschaftlichen Befunde spricht allerdings wenig gegen eine Zulassung. Das Europäische Parlament stimmte entsprechend im Dezember 2012 für die Zulassung des Verfahrens. Dieses wird in nächster Zeit wahrscheinlich auch von der Kommission genehmigt werden (vgl. Beattie 2013; Mileham 2012). Damit kommt die EU den USA deutlich entgegen.

Importe von lebenden Schweinen: Die USA forderten die EU zusätzlich auf, bei Importen von Huftieren wie leben-

den Schweinen größere Kompromissbereitschaft zu zeigen. Dieses Thema wurde als weitere Voraussetzung für den Beginn von Verhandlungen seitens der USA gewertet. Gemäß EU-Verordnung Nr. 206/2010 dürfen Huftiere wie Schweine nur dann in die EU importiert werden, wenn sie mindestens sechs Monate vor dem Transport keine Vesikulärstomatitis aufweisen. Dies ist eine Viruserkrankung, die vor allem in den USA immer wieder in begrenztem Umfang auftritt und Ähnlichkeiten mit der Maul- und Klauenseuche aufweist. Diese EU-Bestimmung gilt auf der Grundlage von Ländern oder Regionen. Auf Druck der USA verabschiedete der »Ständige EU-Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit« im Dezember eine neue Verordnung, die vorsieht, dass der Krankheitsstatus der Huftiere in einem neuen Testverfahren bestimmt wird. Die USA hatten sich für diese Methode als Alternative zum Regionalisierungsansatz ausgesprochen. Somit ist die EU den USA bereits in zwei SPS-Fällen entgegengekommen (vgl. Inside US Trade 2012).

Mehr Kompromissbereitschaft gefordert

Agrarische Vorprodukte: Bei einem dritten Konflikte erhoffen sich die USA ein ähnliches Entgegenkommen wie bei Milchsäure und lebenden Schweinen. Dies betrifft tierische Vorprodukte wie Talg, die unter anderem als Rohstoff für Biokraftstoffe verwendet werden können (vgl. Beattie 2013; Inside US Trade 2012). Zum Schutz von BSE regulieren verschiedene EU-Verordnungen seit 2002 tierische Nebenprodukte, die nicht für den menschlichen Konsum bestimmt sind. Im Zuge dieser Verordnungen stoppte die EU den Import verschiedener agrarischer Vorprodukte wie Rindertalg, welche zuvor in großen Mengen aus den USA importiert worden waren. Die neueste Verordnung von 2011 (EU 142/2011) (vgl. Europäische Kommission 2011) erlaubt eine begrenzte Einfuhr von Talg aus den USA; die amerikanische Industrie empfindet die dort enthaltenen Vorschriften jedoch als übermäßige Belastung. Vor allem gelten weiterhin Importrestriktionen für zahlreiche Produkte, die Talg enthalten, welche die Weltorganisation für Tiergesundheit als nicht BSE-gefährdet eingestuft hat. Dazu gehört auch Talg für die Biokraftstoffproduktion. Die EU ist gerade dabei, die Verordnung zu überarbeiten. Aber der Entwurf enthält weiterhin einige Passagen, die für die USA nicht akzeptabel sind und die dazu dienen, Talg aus Angst vor BSE aus der Nahrungsmittelversorgung fernzuhalten (vgl. USTR 2012, 46; Beattie 2013). Da diesem Konflikt eine unterschiedliche Risikoeinschätzung bezüglich der tierischen Vorprodukte zugrunde liegt, ist er nur schwer zu lösen. Daher ist eine schnelle Annäherung hier nicht möglich.

Unrealistische Forderungen

Dauerbrenner GMOs: Das wohl umstrittenste Thema in der Agrarpolitik zwischen den USA und der EU ist der eu-

ropäische Zulassungsprozess für GMOs. Dieser Konflikt wird in den USA oft als Sinnbild für die protektionistische Agrarpolitik der EU gesehen. GMOs unterliegen in der EU einem langwierigen Zulassungsprozess, da sie aufgrund möglicher Risiken für Umwelt und Gesundheit stark umstritten sind: Zunächst fertigt die EFSA ein Gutachten an; im zweiten Schritt verhandeln Kommission und Mitgliedstaaten über die Zulassung. Die USA kritisieren, dass das Verfahren zu viel Zeit in Anspruch nimmt und dass die Verbote nicht auf wissenschaftlichen Grundlagen beruhen. Durch die Importrestriktionen der EU entgehen den USA nicht nur ein großer Markt, sondern sie befürchten auch, dass andere Länder dem Beispiel der EU folgen und ihrerseits strenge Regeln und Verbote für GMOs erlassen könnten (vgl. USTR 2012, 41). Im Mai 2003 beantragten die USA daher zusammen mit Kanada und Argentinien – die drei größten Produzenten von GMOs – ein Streitschlichtungsverfahren bei der WTO (vgl. WTO 2010; Europäische Kommission 2010). Die WTO entschied im Herbst 2006 zugunsten der USA. Trotzdem läuft die Zulassung bis heute noch immer extrem schleppend. 2010 wurde nach 13-jähriger Prüfung die BASF-Kartoffel Amflora zugelassen. Doch selbst zugelassene Pflanzen können unter Berufung auf eine Schutzklausel weiterhin in einzelnen Mitgliedstaaten verboten werden. So sind Verbote für verschiedene Arten von Genmais in Österreich, Frankreich, Deutschland, Griechenland und Luxemburg in Kraft (vgl. USTR 2012, 47 ff.; Frankfurter Allgemeine Zeitung 2010; 2011a; 2011b). Der seit Jahren schwelende Konflikt um GMOs wird aufgrund schwerwiegender Bedenken in der EU auch im Rahmen des Freihandelsabkommens nicht zu lösen sein. Die USA sollten daher realistisch sein und diesen Bereich aus den Verhandlungen ausklammern.

Agrardispute sollte Verhandlungen nicht scheitern lassen

Im Oktober 2012 sprach sich das Europäische Parlament für die Aufnahme von Verhandlungen über ein transatlantisches Freihandelsabkommen im ersten Halbjahr 2013 aus. Obwohl das Parlament die Initiative unterstützt, hat es bereits einige rote Linien gezogen, die dabei nicht überschritten werden sollten. Dazu gehören Standards zum Schutz der Umwelt sowie zum Schutz von Gesundheit und Tieren, Nahrungsmittelsicherheit, kulturelle Vielfalt, Arbeitsrechte, Konsumentenschutz, Finanzdienstleistungen und öffentliche Dienstleistungen. Das Parlament betonte, dass besondere Interessen und Sensibilitäten beider Partner in einer ausgeglichenen Weise geschützt werden müssten. Wenn dem Parlament tatsächlich an einem transatlantisches Freihandelsabkommen gelegen ist, dann wird die EU allerdings einige dieser roten Linien überschreiten müssen. Dazu gehört die Landwirtschaft.

Grundsätzlich lassen sich Agrarstreitigkeiten über gesundheitliche, pflanzen- und tierschutzrechtliche Importbeschränkungen nur schwer lösen. Denn bei ihnen treffen oftmals unterschiedliche Risikopräferenzen und Regulierungsphilosophien der transatlantischen Partner aufeinander. Gerade im Hinblick auf Standards verstärkt das mangelnde Vertrauen in die Absichten der Handelspartner das Konfliktpotenzial: Während die EU etwa beim Verbot der Einfuhr chlorbehandelten Geflügelfleischs auf den Konsumentenschutz verweist, vermuten die USA darin die versteckte Absicht, den heimischen Agrarsektor zu schützen. Doch nicht alle Agrarstreitigkeiten sind unlösbar, wie man bei den Konflikten um Milchsäurebehandlung von Rindfleisch und lebenden Schweinen sehen kann. Auch die Lösung des Konflikts um agrarische Vorprodukte ist in greifbarer Nähe. Hier sollte sich die EU einen Ruck geben und auch in diesem Fall noch mehr Kompromissbereitschaft zeigen.

Ein transatlantisches Freihandelsabkommen verspricht erhebliche positive Wachstumseffekte für die EU und die USA, die gerade angesichts der schwachen Wachstumsaussichten für die kommenden Jahre nicht ungenutzt bleiben sollten. Die EU sollte diese Chance nicht durch eine unnötig starre Haltung bei Agrarfragen riskieren. Im Gegenzug müssen die USA realistisch sein und dürfen keine Lösung bei Konflikten wie GMOs erwarten, auch wenn das Importverbot wissenschaftlich nicht begründbar ist.

Literatur

Agrarisches Informationszentrum (2012), »EU-Agrarminister debattieren Einzelheiten der GAP-Reform«, 27. November, online verfügbar unter: <http://www.aiz.info/?id=2500%2C%2C%2C2028%2C%2C%2C%2CY2lkPT EWOTkxNzl%3D>.

Beattie, A. (2013), »Transatlantic Trade Talks Near Lift-off«, *Financial Times*, 7. Januar, online verfügbar unter: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/089ee39656bd-11e2-aad0-00144feab49a.html#axzz2IEIGDssn>, aufgerufen am 17. Januar 2013.

Bray, E. (2012), »Transatlantic Hormone Beef Trade War Ends«, *Europolitcs*, 26. April, online verfügbar unter: <http://www.europolitcs.info/transatlantic-hormone-beef-trade-war-ends-art332735-10.html>, aufgerufen am 15. Januar 2013.

Europäische Kommission (2010), *WT/DS291 – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, (GMOs)*, online verfügbar unter: <http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=188&code=2>, aufgerufen am 31. März 2010.

Europäische Kommission (2011), *Commission Regulation (EU) No. 142/2011*, 25. Februar, online verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:054:0001:0254:EN:PDF>, aufgerufen am 14. Januar 2013.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2010), »EU erlaubt Anbau der BASF-Kartoffel«, 3. März, 10.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2011a), »EU-Parlament für gentechnikfreie Regionen«, 6. Juli, 9.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2011b), »EU will gentechnikfreie Regionen erlauben«, 14. Februar, 11.

Inside US Trade (2012), »EU Approves Live Hog Regulation, Meeting US Demand Linked to HLWG«, 14. Dezember, online verfügbar unter: http://wto.newsstand.com/index.php?option=com_sphinxsearch&view=basic&q=pig&x=0&y=0&Itemid=445, aufgerufen am 18. Januar 2013.

IWF, Direction of Trade Statistics, online verfügbar unter: <http://www.imf.org/external/data.htm>, aufgerufen am 18. Januar 2013.

Mileham, A. (2012), »EU Decision on Lactic Acid Use Welcomed«, *Global Meat News*, 6. Dezember, online verfügbar unter: <http://www.globalmeatnews.com/Industry-Markets/EU-decision-on-lactic-acid-use-welcomed>, aufgerufen am 17. Januar 2013.

National Hog Farmer (2012), »US Trade Deal with EU Must Include Agriculture«, 26. November, online verfügbar unter: <http://nationalhogfarmer.com/business/us-trade-deal-eu-must-include-agriculture>, aufgerufen am 14. Januar 2013.

Open Secret.org Center for Responsive Politics (2013a), »American Farm Bureau«, online verfügbar unter: <http://www.opensecrets.org/lobby/clientsum.php?id=D000021832>, aufgerufen am 16. Januar 2013.

Open Secret.org Center for Responsive Politics (2013b), »Ranked Sectors«, online verfügbar unter: <http://www.opensecrets.org/lobby/top.php?showYear=2012&indexType=c>, aufgerufen am 16. Januar 2013.

Reilhac, G. (2012), »Vote Ends EU-US Hormone-treated Beef Row«, *Reuters*, 14. März.

UN Comtrade (United Nations Commodity Trade) Statistics Database, online verfügbar unter: <http://comtrade.un.org>, aufgerufen am 18. Januar 2013.

U.S. Census, *The 2012 Statistical Abstract, Agriculture*, online verfügbar unter: <http://www.census.gov/compendia/statab/cats/agriculture.html>, aufgerufen am 9. Januar 2012.

USDA, *Foreign Agricultural Service: Production, Supply and Distribution Online*, online verfügbar unter: <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdHome.aspx>, aufgerufen am 9. Januar 2012.

USTR (2012), *2012 Report on Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Report)*, März, online verfügbar unter: http://www.ustr.gov/webfm_send/3324, aufgerufen am 9. Januar 2013.

WTO (2010), »European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products«, online verfügbar unter: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm, aufgerufen am 31. März 2010.

WTO (2012), »Tariffs and Imports: Summary and Duty Ranges«, online verfügbar unter: <http://stat.wto.org/TariffProfile/WSDBTariffPFView.aspx?Language=E&Country=E27>, aufgerufen am 15. Januar 2013.