

Rudloff, Bettina

Research Report

Parallele europäische Agrarreform und WTO-Agrarverhandlungen: Behindern oder stärken sich beide Prozesse wechselseitig?

SWP-Aktuell, No. 29/2008

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Rudloff, Bettina (2008) : Parallele europäische Agrarreform und WTO-Agrarverhandlungen: Behindern oder stärken sich beide Prozesse wechselseitig?, SWP-Aktuell, No. 29/2008, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254747>

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.

Parallele europäische Agrarreform und WTO-Agrarverhandlungen

Behindern oder stärken sich beide Prozesse wechselseitig?

Bettina Rudloff

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) gerät derzeit von zwei Seiten unter Druck: intern durch die mit der Generalüberprüfung (Health Check) der GAP angestoßene Reformdebatte und extern durch die laufende WTO-Runde. In der Vergangenheit haben sich EU-Agrarreformen und WTO-Verhandlungen stets wechselseitig beeinflusst. Auch in der aktuellen Situation stellt sich die Frage, ob und in welcher Weise eine solche Beeinflussung stattfindet und welchen Weg die EU für die interne Reform und die WTO-Verhandlungen einschlagen sollte.

Seit der letzten WTO-Verhandlungsrunde, der Uruguay-Runde, laufen heimische Agrarreformen und multilaterale Verhandlungen parallel. Die während dieser WTO-Runde 1992 vollzogene europäische Agrarreform markierte einen Systemwechsel der EU-Agrarpolitik vor allem im Bereich der »ersten Säule« der GAP, der Einkommensstützung: Die Reform bestand im Abbau garantierter Mindestpreise. Resultierende Einkommensverluste wurden durch neu eingeführte, an Flächen und Tierbestände gebundene Beihilfen kompensiert. Zur Begrenzung der damals großen Produktionsüberschüsse wurden diese Beihilfen mit Maßnahmen zur Angebotskontrolle kombiniert, etwa in Form von Quoten. Die seinerzeit geschaffene »zweite Säule« der GAP, die Politik zur Förderung ländlicher Räume, bündelte eine Vielzahl bereits

bestehender Programme zur Agrarstrukturförderung.

Mit dieser Reform reagierte die EU auf virulente Konflikte zwischen den WTO-Parteien und erbrachte gleichzeitig die entscheidende Vorleistung zur Wiederaufnahme der lange Zeit blockierten WTO-Verhandlungen. Dank dieser Änderungen wurde die GAP kompatibel mit dem 1994 abgeschlossenen WTO-Abkommen. Heimische Subventionen wurden in diesem Abkommen nach dem Ausmaß ihrer marktverzerrenden Wirkung klassifiziert und unterlagen Kürzungen:

- ▶ Die *Amber Box* erfasst die unmittelbar an die Produktion gekoppelten und daher am stärksten verzerrenden Subventionen, die nach einem festgelegten Satz zu reduzieren sind. Hier wurden die Mindestpreise der EU eingeordnet.

- ▶ Die *Blue Box* enthält Maßnahmen, die als weniger verzerrend gelten und von Instrumenten zur Angebotsbegrenzung begleitet werden müssen. Diese unterliegen keiner Kürzungsverpflichtung. Hier wurden die neu eingeführten Beihilfen einsortiert.
- ▶ In der *Green Box* finden sich eindeutig erlaubte Subventionen, die nicht zu kürzen sind. Hierzu zählen von der laufenden Produktion entkoppelte Maßnahmen zur Einkommensstützung und ein definierter Katalog von Agrarstrukturmaßnahmen. Ihr konnte die zweite Säule der GAP zugeordnet werden.
- ▶ Als zu vernachlässigende Subventionskategorie gelten »De minimis«-Zahlungen. Abhängig vom Produktionsvolumen eines Erzeugnisses ist für sie eine Obergrenze definiert, bis zu der Zahlungen nicht zu kürzen sind. Die EU schöpfte ihre Obergrenze bislang nicht aus.

Die Beschlüsse der WTO für den Außenhandel betrafen zunächst den Marktzugang und damit die Importseite: Alle bestehenden Formen von Grenzmaßnahmen mussten in Zölle umgewandelt werden, die zusätzlich zu kürzen waren. Entwicklungsländer müssen weniger kürzen. Im Rahmen der speziellen Schutzklausel wurden automatische Zusatzzölle auf ausgewählte Produkte definiert für Situationen, in denen Importmengen ungewöhnlich hoch sind.

Auf der Exportseite wurden Kürzungen der Exporterstattungen verlangt. Diese gleichen die Differenz zwischen hohen inländischen und geringen Weltmarktpreisen aus und schaffen damit künstliche Exportanreize. Gerade die EU nutzte dieses Instrument vielfach, um Überschüsse auf dem Weltmarkt subventioniert abzusetzen. In der Folge sanken die Weltmarktpreise, was konkurrierenden Ländern hohe Verluste eintrug. Da auch Lebensmittelhilfen in Form unentgeltlicher Nahrungsexporte Märkte in den Empfängerländern zerstören können und Druck auf die Preise konkurrierender Anbieter ausüben, hat die WTO auch für sie generelle Regeln formuliert.

Die letzte große GAP-Reform aus dem Jahr 2003 (»Mid Term Review-Reform«) nahm ein neues WTO-Agrarabkommen vorweg, mit dessen Abschluss damals noch bis 2005 gerechnet wurde. Erstmals in der Geschichte der GAP wurde der Weg zur ökonomisch effizientesten Form von Einkommenstransfers eröffnet, der entkoppelten Pro-Betrieb-Zahlung: Da die vorangegangenen Erzeugerbeihilfen an die tatsächliche Produktion bestimmter Erzeugnisse gebunden waren, bildeten sich Schwerpunkte bei hochsubventionierten Produkten (Ölsaaten, Milch, Rindfleisch). Mit der letzten Reform wurden diese Beihilfen in eine einzige Gesamtzahlung für einzelne Betriebe überführt. Die Produktionsentscheidung in einem Betrieb kann seither völlig losgelöst von einzelnen Produkten getroffen werden. Dadurch wurden europäische Beihilfen mit der *Green Box* kompatibel.

Die Berechnung dieser einzelbetrieblichen Zahlung kann zurzeit noch wahlweise entweder auf Betriebsebene oder auf regionaler Ebene erfolgen: Im ersteren Fall resultieren die Zahlungsansprüche aus den Zuwendungen, die ein einzelner Betrieb in der Vergangenheit erhielt. Beim Regionalmodell stützt sich die Berechnung auf die vergangenen Zuwendungen einer ganzen Ertragsregion, die durch den Mitgliedstaat zu definieren ist. Damit entfällt der Bezug zur einzelbetrieblichen Produktionsentscheidung in der Vergangenheit, die Zahlungsniveaus der Betriebe einer Region sind einheitlich und der Entkopplungscharakter wird gestärkt.

Neben dieser Reform des Stützungsdesigns wurde 2003 gleichzeitig der stetige Abbau der Einkommensstützung vereinbart: Alle Erzeugerbeihilfen werden jährlich um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt (»Modulation«). Die Auszahlung der Einkommensstützung ist außerdem nun daran gebunden, dass der Landwirt gesetzliche Vorschriften zum Umwelt- und Tierschutz- und zur Lebensmittelqualität einhält (»Cross-Compliance«). Eine Verletzung dieser Vorschriften hat eine Kürzung der Zahlungen zur Folge.

Durch Anwendung beider Mittel werden Gelder eingespart, die dem entsprechenden Mitgliedstaat für Maßnahmen im ländlichen Raum, also in der zweiten Säule, zur Verfügung stehen. Diese Programme unterliegen jedoch im Gegensatz zur ersten Säule der Kofinanzierungspflicht. Sie sind also nur nutzbar, wenn sie durch nationale Haushaltsmittel ergänzt werden.

Health-Check-Vorschläge: Startschuss für eine bessere Zukunft?

Mit der Mitteilung der Kommission »Vorbereitung auf den GAP-Gesundheitscheck (»Health Check«) vom November 2007 wurde die Zwischenbewertung der aktuellen GAP eingeläutet, die die Grundlage für Reformen bietet. Am Ende der angelaufenen Phase der Konsultation werden für den 20. Mai 2008 Legislativvorschläge der Kommission erwartet. Im günstigsten Fall könnte dann eine rechtskräftige Reform unter französischer Ratspräsidentschaft bis Ende des Jahres angenommen werden.

Der Health Check wird die vorherige Reform eher komplettieren als dass er einen weiteren Systemwechsel begründet. All seine Elemente richten sich auf eine Stärkung der Entkopplung und eine Anhebung der Mittel für die zweite Säule der GAP.

1. Die **Stärkung der Entkopplung** ist auf folgende Ziele gerichtet:

- ▶ Die vollständige Überführung aller Beihilfeformen in die entkoppelte, einzelbetriebliche Zahlung. Noch existiert eine Vielzahl von Ausnahmen. Insbesondere südliche Mitgliedstaaten wie Spanien (Tabak, Olivenöl und Bananen) Italien (Tabak und Reis) und Slowenien (in Bergregionen), aber auch Österreich und Finnland (Mutterkuhhaltung) nutzen nach wie vor die Option, Beihilfen an die Produktion gekoppelt zu zahlen. Dadurch lässt sich verhindern, dass in unwirtschaftlichen Regionen die Produktion eingestellt wird. Damit lässt sich auch Umwelt- und Naturschutz realisieren, der mit der landwirtschaftlichen Flächennutzung unmittelbar verbunden ist.

- ▶ Eine schnellere Umsetzung des Regionalmodells zur Angleichung der Zahlungsniveaus zwischen Betrieben.
- ▶ Ein verstärkter Gebrauch von regionalen Ergänzungszahlungen für spezifische regionale Zwecke. Solche Zahlungen sind bereits jetzt als »Artikel 69-Maßnahme« (nach dem gleichnamigen Artikel der Verordnung 1782/03 über die Ausgestaltung von Beihilfen) aus ökologischen Gründen und zur Förderung der Vermarktung möglich. Der jetzige Vorschlag im Health Check soll dazu dienen, die Folgen der forcierten Entkopplung in stark betroffenen Regionen abzufangen. Insbesondere die Einkommensverluste, die aus dem beschlossenen Wegfall der Quoten im Milchsektor zu erwarten sind, sollen abgedeckt werden. Die Besonderheit dieser Form der Unterstützung besteht darin, dass sie keiner nationalen Kofinanzierung bedarf.

Insgesamt führt die Vervollständigung der Entkopplung vor allem zu einer weiteren Umschichtung zwischen Produktionszweigen: In der Vergangenheit stark gestützte Produkte (Milch, Getreide, Rindfleisch) verlieren im Verhältnis zu anderen, kaum gestützten Produkten (Kartoffeln). Damit verlieren auch Betriebe bzw. Mitgliedstaaten wie Frankreich und Deutschland, die ihren Schwerpunkt auf diese Produkte gelegt haben.

2. Für den **Ausbau der zweiten Säule**, der Politik zur Förderung des Ländlichen Raums, wurde im Health Check vorgeschlagen:

- ▶ Die automatische jährliche Kürzung der einzelbetrieblichen Zahlung sei zu forcieren. Dadurch könnten in jedem Jahr ca. 3 Mrd. Euro zusätzlich der zweiten Säule zugutekommen.
- ▶ Die betrieblichen Zahlungen seien in der Weise kürzen, dass Betriebe, die insgesamt mehr Zahlungen erhalten, eine stärkere Kürzung erfahren. Dieser Vorschlag löste bislang die größte Kritik am Health Check aus, insbesondere bei den Hauptbetroffenen Deutschland, den Niederlanden, Großbritannien

und der Tschechischen Republik. Die vorgeschlagene Kürzung sorgt mit einem Volumen von ca. 500 Mio. Euro in der gesamten EU für erhebliche finanzielle Umverteilungen von einkommensstarken zu -schwachen Betrieben. Die Hälfte der umverteilten Summe entfiel allein auf Deutschland.

Die freiwerdenden Mittel verblieben zwar im betroffenen Mitgliedstaat und sollen für Maßnahmen der zweiten Säule zur Verfügung stehen. Die potenziell nutznießenden Betriebe sind jedoch nicht notwendigerweise identisch mit den von der Kürzung betroffenen Betrieben. Außerdem verlangen diese zusätzlichen Mittel eine nationale Kofinanzierung. Daher werden die Mitgliedstaaten budgetär auch unterschiedlich belastet. Die hauptsächlich von der Umverteilung betroffenen Staaten müssten auch am meisten zusätzliche nationale Mittel bereitstellen.

- ▶ Die Effizienz von »Cross-Compliance«-Regelungen sei zu prüfen. Insbesondere Einhaltung und Kontrolle von Vorschriften zur Lebensmittelsicherheit verursachen hohe Kosten. Dabei haben diese Vorschriften nur geringen Nutzen, da der Landwirt sie lediglich in geringem Umfang beeinflussen kann.

3. Weiterhin sollen **Kriseninstrumente** zur Abfederung betrieblicher Einkommensrisiken grundlegend überprüft werden:

- ▶ Noch praktizierte staatliche Interventionsaufkäufe (Futtergetreide) seien vollständig zu stoppen.
- ▶ Als gänzlich neue Strategien werden innovative Formen wie Versicherungen gegen Preisrisiken vorgeschlagen. Noch nicht konkretisiert wurde bislang, wie die öffentliche Unterstützung ausgestaltet werden soll. Somit ist noch offen, ob diese Kriseninstrumente innerhalb der ersten oder der zweiten Säule finanziert werden sollen und ob nationale Kofinanzierung nötig sein wird.

4. Für künftige ökologische Herausforderungen wie Klimawandel, Wasserknappheit und Verlust an Biodiversität wird die Mög-

lichkeit betont, entsprechende Green-Box-Maßnahmen auszubauen oder neue »Cross-Compliance«-Kriterien zu definieren.

WTO-Vorschläge: Verdichteter Konsens

Das letzte große Kompromisspapier der WTO wurde kurz vor dem Scheitern der Doha-Runde, die fristgemäß im Jahr 2005 zum Abschluss kommen sollte, unter dem Namen »Juli-Paket« angenommen. Das Paket enthält eher generelle Vorschläge, aber keine fixierten Vorgaben wie zum Beispiel konkrete Kürzungssätze für Zölle. Die Erklärung der letzten Ministerkonferenz in Hongkong 2005 führte diese generellen Vorschläge erneut auf.

Erst im August 2007 konnte man sich erstmals auf solche numerischen Vorschläge einigen. Die daraufhin intensivierten Verhandlungen mündeten am 8. Februar 2008 in einen überarbeiteten Vorschlag. Es folgten informelle Verhandlungen in kleineren Verhandlungsgruppen. Noch im Frühjahr soll die Entscheidung fallen, ob vor der Sommerpause eine Annahme erfolgen kann.

Über die verschiedenen Phasen hinweg lässt sich eine fortschreitende Verständigung auf folgende Elemente erkennen: (1) Den progressiven Ansatz sowohl für die Kürzung von Zöllen als auch für jene von heimischen Subventionen; danach sollen höhere Niveaus stärker reduziert werden als niedrigere. (2) Die Zunahme von Ausnahmeregelungen, die bestimmte Produkte oder Ländergruppen betreffen. Insbesondere stieg die Zahl der als Ausnahme qualifizierten Ländergruppen: zu den Entwicklungs- und am schwächsten entwickelten Ländern (LDC) sowie den Netto-Importeuren von Lebensmitteln kam die Gruppe der jüngsten Mitglieder und jene der kleinen und anfälligen Volkswirtschaften hinzu.

Verflechtung von WTO-Verhandlungen und GAP-Reform

Bietet der Health Check der EU neue Verhandlungschancen in der laufenden WTO-Runde? Beeinflussen umgekehrt die möglichen Ergebnisse eines WTO-Agrarabkommens die Details der GAP-Reform? Diese Fragen müssen differenziert für die einzelnen Bereiche Marktzugang, Exportwettbewerb und heimische Subventionen beantwortet werden.

Marktzugang: eingengter Spielraum durch gestiegenes Schutzinteresse

Der Marktzugang und damit die Vereinbarungen über Zollkürzungen waren in sämtlichen WTO-Verhandlungsrunden und für alle Parteien stets der kritischste und konfliktreichste Verhandlungsbereich. Konsens besteht über zwei Punkte:

- ▶ Eine progressive Zollformel, nach der hohe Zölle am stärksten gekürzt werden. Gerade für die EU mit ihren hohen Zollniveaus ergäbe sich daraus ein besonders starker Abbau.
- ▶ Die Einigung auf einen prozentualen, abhängig vom Weltmarktpreis variierenden Zoll, der erstmals für Agrarzölle im jüngsten WTO-Vorschlag formuliert ist. Er gilt als effizientester Zolltyp, da er weniger abschottend wirkt als ein konstanter Stückzoll. Die EU müsste für viele Produkte mit Stück- oder gemischten Zöllen ihre Zölle anpassen (z.B. für Rindfleisch). Die genaue Umrechnungsformel stellte dabei bislang eine der schwierigsten technischen Fragen der Verhandlungen dar.

Grundsätzlich bedingt ein starker Zollabbau steigende Importe und einen Rückgang inländischer Preise, wovon in der EU vor allem Futtergetreide, Eiweiß- und Ölsaaten sowie Obst stark betroffen sein werden. Dies bedeutet auf der Erzeugerseite Verluste und auf der Verbraucherseite Gewinne. Die Weltmarktpreise dagegen würden steigen, so dass es tendenziell zu Erlössteigerungen für die Erzeuger von Exportprodukten und zu Verlusten für

die Verbraucher kommt (Getreide, Milchprodukte, verarbeitetes Obst und Gemüse). Der Zollabbau sorgt insofern, abhängig vom Produktbereich, für gegensätzliche Einkommenseffekte. Folglich sind auch die Mitgliedstaaten unterschiedlich betroffen, je nach nationaler Bedeutung der jeweiligen Produkte.

Da die EU daran interessiert ist, inländische Erzeuger zu schützen, ist der Marktzugang gerade angesichts des Health Checks der problematischste Verhandlungspunkt: Weil der Health Check ohnehin auf einen weiteren Abbau der Einkommensstützung zielt, besteht aus EU-Sicht kein Spielraum mehr für weitere Kürzungen. Andersherum liefert die bereits vorgeschlagene Zollkürzung der WTO intern einen Grund und Vorwand, bei der zukünftigen GAP von noch drastischeren Kürzungen der Einkommensstützung abzusehen. Gleichzeitig gibt dieser WTO-Vorschlag allen Optionen für zusätzliche interne Zahlungen Rückenwind.

Angesichts des geringen Spielraums für weitere Zugeständnisse wird sich die EU zusehends auf die Verhandlung über *Ausnahmen von der Zollreduktion* konzentrieren: Für sensible Produkte wurde eine geringere Zollkürzung vorgeschlagen als für sämtliche anderen Produkte. Insbesondere dass nur wenige Produkte als sensibel gelten sollen, wird von der EU stark kritisiert. Gerade für einkommensrelevante Erzeugnisse wie Getreide, Milch und Rindfleisch wird die EU diese Schutzoption verteidigen und auszubauen versuchen.

Bislang bestand ein besonderer Schutzmechanismus, der bei ausgewählten Produkten automatische Zusatzzölle ermöglicht, sobald die Importe steigen. Seit längerem hat man sich darauf geeinigt, diesen Mechanismus zumindest für entwickelte Länder außer Kraft zu setzen. Verhandlungsspielraum besteht noch für die konkreten Schritte bis zum Auslaufen. Der Health Check wird die EU bei den Verhandlungen verstärkt ausgedehntere Übergangsfristen fordern lassen, um möglichst lange von diesem Schutz zu profitieren.

Bei den Sonderregelungen für Entwicklungsländer wird die EU wenig an zusätzlichem Marktzugang anbieten, sofern es sich um Produkte handelt, die sie in besonders hohem Maße schützen will. Anders verhält es sich dagegen beim erstmals im Verlauf dieser Doha-Runde unterbreiteten Vorschlag, die Präferenzerosion abzufedern: Wegen des Trends zu genereller Zollkürzung schwindet der Vorteil gerade derjenigen Handelspartner, die bislang von geringeren Einfuhrzöllen (Präferenzzölle) profitierten. Hierzu zählen vor allem Entwicklungsländer. Im Vorschlag heißt es, dass Produkte, die eine große Rolle in Präferenzabkommen für Entwicklungsländer spielen, von der generellen Zollkürzung gänzlich ausgenommen sind. Da dies dem steigenden Schutzinteresse der EU entgegenkommt, kann die EU aus Eigeninteresse Entwicklungsländer in diesem Verhandlungspunkt unterstützen.

Exportsubvention:

Maximalangebot nicht zu überbieten

Der bereits im Juli-Paket erkennbare Wille der EU, Exporterstattungen vollständig abzubauen, wird durch die aktuellen Marktbedingungen noch bestärkt: Der derzeitige Preisanstieg auf den Weltmärkten erhält durch den vorgeschlagenen Zollabbau zusätzlichen Auftrieb. Damit verringert sich die Differenz zwischen Inlands- und Weltmarktpreis, was automatisch die Exporterstattungen reduziert. Da der vollständige Abbau schon das mögliche Maximalangebot darstellt, beschränken sich weitere Angebote auf konkrete Abbauschritte.

Heimische Subventionen:

Verhaltene Großzügigkeit

Die erwähnte GAP-Reform 2003 erzielte mit der Entkopplungsidee die größte Signalwirkung in diesem Agendapunkt und stärkte die Verhandlungsposition der EU damals enorm. Der initiierte Systemwechsel bewirkte eine große Umschichtung von wenig verzerrenden hin zu nicht-

handelsverzerrenden Subventionen. Nach den neuen Kürzungsvorschlägen der WTO sollen erstmals sowohl einzelne Subventionskategorien als auch das Gesamtvolumen der Subventionen gekürzt werden.

► Für die *Gesamtstützung* (Summe aus Amber Box, Blue Box und De-minimis-Stützung) wird eine progressive Kürzung vorgeschlagen. Für die EU ergäbe sich eine Kürzung auf 16 Mrd. Euro, derzeit wird dieser Wert noch um 45 Mrd. Euro überschritten. Diese Vorgabe stellt für die EU die einschneidendste Verpflichtung dar.

► Die ebenfalls progressive Kürzung der *Amber Box* bedingt bei der EU eine Kürzung auf 20 Mrd. Euro. Die notwendige Reduktion um momentan 10 Mrd. Euro kann auch ohne neue Reformen allein durch die vollständige Umsetzung der GAP-Reform von 2003 erfolgen. Dieser Bereich ist daher unproblematisch aus Sicht der EU.

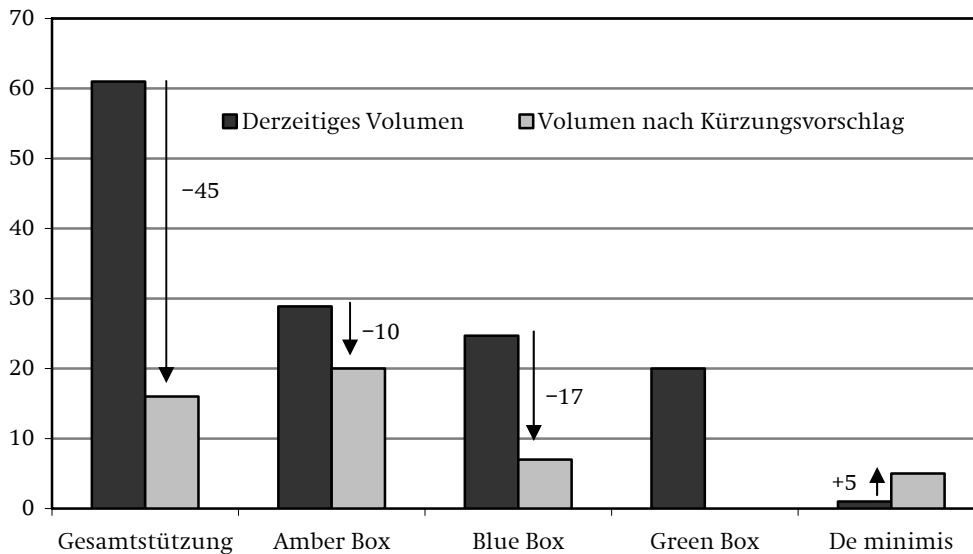
► Bei der *Blue Box* ergibt sich für die EU aus dem Vorschlag eine Halbierung des Ausgangswerts auf 7 Mrd. Euro. Nach der letzten Notifizierung bei der WTO hatten diese Zahlungen eine Höhe von 24 Mrd. Euro, so dass noch 17 Mrd. Euro einzusparen wären. Allerdings bietet auch hier die vollständige Umsetzung der letzten Reform große Einsparpotenziale: Die Einführung der entkoppelten Zahlungen hatte bereits eine Umschichtung aus der Blue in die Green Box in Höhe von ca. 13 Mrd. Euro zur Folge. Der Vorschlag des Health Checks zur Einbeziehung noch bestehender gekoppelter Zahlungen mindert den restlichen Überhang weiter.

Bei dieser Box besteht aus EU-Sicht nur geringer Spielraum für weitere Kürzungsangebote, da sie sich intern eine gewisse Flexibilität für die endgültige Entscheidung über das Ausmaß der Entkopplung und die Kürzungsrate für die Modulation bewahren möchte.

► Für die *Green Box* wären keine Kürzungen erforderlich, wenn die nunmehr vorgeschlagenen verschärften Kriterien gelten würden. Mit Hilfe dieser Verschärfung sollen Landwirte davon abgehalten werden, in Erwartung künftiger Verände-

Übersicht 2

Auswirkungen des WTO-Vorschlags auf Subventionszahlungen der EU (in Mrd. Euro)



rungen des Zahlungsniveaus ihre Produktion strategisch umzustellen, um sich Zahlungen auch in Zukunft zu sichern. Das klare Signal im Health Check, das Regionalmodell beschleunigt umzusetzen, wirkt im Sinne einer solchen Verschärfung – betriebsindividuelle Entscheidungen spielen dann keine Rolle mehr.

Bei den vorgeschlagenen neuen Maßnahmen zur Abfederung von Einkommensrisiken wird es entscheidend auf deren konkrete Ausgestaltung ankommen. Produktionsneutrale Maßnahmen würden in die Green Box, (versteckte) Produktionssubventionen in die Amber oder Blue Box einsortiert.

► Auch für die Kategorie der Bagatellstützungen (*De minimis*), die im Uruguay-Abkommen noch von Kürzungen ausgenommen waren, wird nun erstmals eine Reduktion vorgeschlagen. Der EU wäre sogar eine Erhöhung um 5 Mrd. Euro möglich, da sie die neu definierte Obergrenze bislang um 4 Mrd. Euro unterschreitet. Die Artikel 69-Zahlungen im Milchsektor müssten wegen ihres Produktbezugs in diese Kategorie fallen. Reizen alle EU-Mitglieder diese Option aus, ergäbe sich ein Betrag von 4 Mrd. Euro im Jahr. Damit wäre der Spielraum fast vollständig ausgeschöpft.

Welche Verhandlungswege für die EU?

Anders als die GAP-Reform während der Uruguay-Runde stärkt der Health Check die europäische Verhandlungsmacht nicht. Dies liegt vor allem an der zeitlichen Verzögerung dieser WTO-Runde: Im Bereich *heimischer Subventionen* unterstützte die GAP-Reform 2003 durch ihr starkes Liberalisierungssignal die europäische Position. Die Wirkung dieses Signals ist insofern verpufft, als damals in zeitlicher Nähe kein WTO-Abkommen zustande kam. Die insgesamt in ihrem Volumen eher gemäßigten Kürzungsvorschläge des Health Checks hemmen sogar weitere Kürzungsangebote, da sie nur noch wenig Spielraum zur Umsetzung bisheriger WTO-Vorschläge lassen. Auch beim *Marktzugang* begünstigt der Health Check durch den weiteren Abbau der Einkommensstützung eine eher konservative Position im Sinne von Beibehalten des Außenschutzes und Gewährung von Ausnahmen von der Zollsenkung. Gleiches gilt für das seit langem bestehende Maximalangebot, *Exporterstattungen* komplett abzubauen, das seine zunächst große Wirkungskraft wiederum als Folge der Verzögerung der WTO-Verhandlungen mittlerweile eingebüßt hat. Als einziges neues Verhand-

lungsangebot verbleibt hier das eines schnelleren Abbaus.

Will die EU die stockenden WTO-Verhandlungen tatsächlich wieder in Gang bringen, sollten die internen Reformbeschlüsse in die Richtung der Maximaloptionen des Health Checks gehen:

- ▶ Um Spielraum bei den Vorschlägen zur Kürzung von Subventionen zu gewinnen, sollte eine möglichst hohe Modulationsrate vereinbart werden.
- ▶ Die unter anderem von Deutschland scharf kritisierte progressive Kürzung einzelbetrieblicher Zahlungen darf nicht zum Stein des Anstoßes in der europäischen Debatte werden: Die ohnehin nur geringen Einsparungen, die diese Kürzung bewirkt, werden weder aus WTO-Sicht einen Beitrag zur Auflösung des Verhandlungsstaus leisten noch entscheidend zur Entlastung des EU-Haushalts beitragen. Eine zumindest abgeschwächte Umsetzung allerdings kann der aktuellen Debatte über die soziale Ungerechtigkeit der Zahlungen Rechnung tragen. Diesem Ungerechtigkeitsempfinden wurde erst kürzlich neue Nahrung gegeben, indem nun im Zuge der Transparenzinitiative besonders große und einkommensstarke Betriebe als Hauptempfänger der Agrarsubventionen publik werden.
- ▶ Auch die Ergänzungszahlungen sollten begrenzt werden, da sie durch ihren Produktbezug die Signalwirkung der Entkopplung massiv dämpfen. Das schwächt die Glaubwürdigkeit der auf eine wettbewerbsorientierte GAP ausgerichtete EU in weiteren WTO-Verhandlungen. Für diese regionale Unterstützung sollten daher besser geeignete Maßnahmen der zweiten Säule genutzt werden. Sollte es erneut zu keiner Einigung auf WTO-Ebene kommen, zeigen diese Schritte deutlichen Liberalisierungswillen und stärken in Zukunft generell die Position der EU bei allen internationalen Verhandlungen.

Ländlicher Raum:

Das unentdeckte Ass im Ärmel

Ein ganz anderer, bislang völlig vernachlässigter Verhandlungsbereich der WTO kann für die Zukunft der GAP eine viel entscheidendere Rolle spielen als alle bisherigen Vorschläge. Zudem ist er nicht einmal an den Abschluss eines WTO-Abkommens gebunden – im Gegenteil:

Nach der Friedensklausel des jetzigen Uruguay-Abkommens wurden Agrarsubventionen davor geschützt, dass die strengen Regeln des Abkommens über Subventionen und Gegenmaßnahmen auf sie angewendet werden. Nach diesem Abkommen sind alle unternehmens- und sektorspezifischen Subventionen angreifbar und rechtfertigen Schutzzölle betroffener Handelspartner. Die Ausnahme für Agrarsubventionen galt zeitlich befristet bis 2003. Das Urteil im Baumwoll-Streit zwischen Brasilien und den USA aus dem Jahr 2005 verdeutlichte nochmals die faktische Relevanz: Hiernach wurden die Subventionen der USA im Sinne der strengeren Regeln des Subventionsabkommens verurteilt.

Insofern könnte sogar das deklarierte Zugpferd der GAP, die zweite Säule, angreifbar werden, da es sich auch hier nach wie vor um sektorbezogene Programme handelt. Eine Öffnung der Förderfähigkeit von Leistungen im ländlichen Raum für nicht-agrarische Akteure und damit eine Einbindung der zweiten Säule in die allgemeine Regionalpolitik der EU könnte die problematische Sektorbegrenzung aufheben.

Einen solchen umfassenden strategischen Ansatz vermisst man in der Debatte über eine Reform der GAP. Er findet sich weder im Health Check noch spielt er in den Positionen der europäischen Mitgliedstaaten eine Rolle. Dabei würde eine Öffnung der Förderpolitik langfristig WTO-Kompatibilität sichern, auch und gerade wenn es nicht zum Abschluss eines neuen Abkommens käme. Denn dann gilt in jedem Fall das Ende der Friedensklausel.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364