

Agrar- und Fischereipolitik

Christian Lippert

AGRARPOLITIK

Der EU-Haushalt 2014, der im November 2013 von Kommission, Rat und Parlament ausgehandelt wurde, sieht bei einem Gesamtumfang von 142,6 Milliarden Euro für die Haushaltsrubrik „Natürliche Ressourcen“, die im Wesentlichen den Agrarhaushalt sowie rund 1 Milliarde Euro für die Fischereipolitik umfasst, Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 59,3 Milliarden Euro vor. Davon sind 43,8 Milliarden Euro für die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), also für Direktzahlungen an die Landwirte und Marktmaßnahmen, vorgesehen, während auf die Förderung der ländlichen Entwicklung, die zweite Säule der GAP, rund 14,0 Milliarden Euro entfallen. Letzteres entspricht einem Rückgang um etwa 5% gegenüber dem Vorjahr.

Erst im Herbst 2013 haben sich Rat und Parlament endgültig auf die Rechtstexte zum Finanzrahmen für die Jahre 2014 bis 2020 sowie die damit zusammenhängende GAP-Reform geeinigt, nachdem sich die Präsidenten von Parlament und Kommission sowie der damalige irische Ratsvorsitzende bereits im Juni grundsätzlich auf einen Trilogkompromiss hierzu verständigt hatten. Doch das EU-Parlament hatte im Bewusstsein seiner neuen Mitentscheidungsbefugnisse einige Vorgaben nicht akzeptiert und auf Änderungen gedrängt. Schließlich einigte man sich auf einen Kompromiss unter anderem zu den Umverteilungsmöglichkeiten von Subventionen zwischen großen und kleinen Betrieben. Eine weitere späte Änderung betrifft die Kofinanzierung der ländlichen Entwicklungsförderung in einigen besonders strukturschwachen Gebieten, wie den Kanarischen Inseln oder den französischen Überseegebieten. Hier sollen künftig anstatt 25% lediglich 15% der Fördermittel aus den jeweiligen nationalen Haushalten beigesteuert werden müssen. Die späte Einigung auf den Siebenjahres-Finanzrahmen sowie die Grundzüge der GAP erfolgte gerade noch rechtzeitig, um die GAP-Reform ab 2014 umsetzen zu können.

Über 2000 Euro hinausgehende Direktzahlungen werden im Haushaltsjahr 2014 um 2,45% gekürzt, damit die für die GAP-Mittel zulässige Obergrenze nicht überschritten wird. Zunächst hatte die Kommission sogar eine stärkere Kürzung vorgesehen, jedoch standen schließlich unerwartet höhere Einnahmen aus Strafzahlungen, auch für Milchquotenüberlieferungen, zur Verfügung, sodass anstatt 1,5 Milliarden Euro nur noch knapp eine Milliarde Euro einzusparen waren. Die neuen Mitgliedstaaten Bulgarien, Kroatien und Rumänien sind von den erstmals notwendigen Kürzungen ausgenommen.¹

1 Agra-Europe 27/2013, EU-Nachrichten, S. 8-9; Agra-Europe 28/2013, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 40/2013, S. 1 und EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 42/2013, EU-Nachrichten, S. 3; Agra-Europe 43/2013, EU-Nachrichten, S. 12; Agra-Europe 47/2013, EU-Nachrichten, S. 7; Agra-Europe 25/2014, EU-Nachrichten, S. 1-2.

Regelung der Zulassung gentechnisch veränderter Organismen (GVO)

Nachdem eine ähnliche Lösung zwei Jahre zuvor noch an den Gegenstimmen unter anderem von Frankreich und Deutschland gescheitert war, hat sich der Rat der Umweltminister ohne Gegenstimme und bei Enthaltung Belgiens und Luxemburgs im Juni 2014 auf einen mit dem EU-Parlament noch abschließend zu verhandelnden Kompromissvorschlag der griechischen Ratspräsidentschaft zur Zulassung der „Grünen Gentechnik“ verständigt. Ein entsprechender von den Niederlanden und Deutschland angeregter Kommissionsvorschlag wurde bereits seit dem Jahr 2010 diskutiert. Eine Annahme des Kompromisses durch das Parlament vorausgesetzt käme es damit zu einer kuriosen Rechtslage: Lehnt ein Mitgliedstaat eine gentechnisch veränderte Pflanze, für die eine Anbauzulassung beantragt wird, ab, so kann die Kommission das beantragende Unternehmen auffordern, für das entsprechende Staatsgebiet auf die Zulassung zu verzichten. Sollte sich das Unternehmen hierauf nicht einlassen, hat der ablehnende Staat die Möglichkeit, für den betreffenden GVO ein nationales Verbot auszusprechen. Dieses Verbot darf jedoch ausdrücklich nicht mit Umwelt- oder Gesundheitsgefahren begründet werden, denn eine entsprechende Unbedenklichkeit wurde ja bereits im Rahmen der EU-weiten Zulassung attestiert. Zulässige Gründe für ein nationales Anbauverbot wären hingegen negative Auswirkungen durch erwartete Veränderungen der „landwirtschaftlichen Praktiken“, des Landschaftsbildes oder der Biodiversität. Inwieweit diese im Hinblick auf einen einheitlichen EU-Binnenmarkt problematische „Opt-out-Regelung“ ausreichend genau bestimmt ist und ob sie WTO-konform ist, wird sich in Zukunft zeigen müssen.

Eigenartig erscheint auf den ersten Blick die Vorstellung, ein GVO produzierender Konzern werde freiwillig auf seine Zulassung in einem Teilgebiet der Union verzichten. Jedoch hat der amerikanische Konzern Monsanto wegen der fehlenden gesellschaftlichen Akzeptanz für die „Grüne Gentechnik“ in Europa bereits laufende Zulassungsanträge zurückgezogen und inzwischen angekündigt, auf GVO-Anbauzulassungsanträge vor allem auch in Deutschland verzichten zu wollen. Dies betrifft jedoch nicht GVO-Importzulassungen sowie die in der EU bereits erlaubte und in Spanien in großem Umfang angebaute Maiszünsler resistente Sorte MON810. Für diese Maissorte gelten in Deutschland, Ungarn, Luxemburg und Österreich nationale Anbauverbote, die nun an die neue „Opt-out-Regelung“ anzupassen sind. Ein entsprechendes französisches Moratorium ist nach einer Klage des nationalen Maisezeugerverbandes im August 2013 vom französischen Staatsrat in seiner Rolle als oberstem Verwaltungsgericht zum wiederholten Mal aufgehoben worden. Die französische Regierung plant nun ein neu begründetes MON810-Moratorium noch vor der nächsten Aussaat.

Im Juni 2014 konnten sich die Mitgliedstaaten – wie bei früheren ähnlichen Fällen – nicht mit qualifizierter Mehrheit auf Importzulassungen als Futter- bzw. Lebensmittel für drei herbizidtolerante GV-Sojasorten, eine GV-Sojasorte und eine GV-Maissorte mit jeweils verändertem Fettsäuremuster einigen, wobei sich der deutsche Vertreter der Stimme enthalten hat. Da seitens der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit keine Bedenken gegen die Sorten bestehen, obliegt es nun der Kommission die Importzulassungen zu erteilen.²

Detailregelungen und nationale Umsetzung der GAP-Reform

Nachdem sich Kommission, Rat und Parlament am 25. Juni 2013 grundsätzlich über die Reform der GAP geeinigt hatten³, mussten in elf delegierten Rechtsakten noch die – anschließend von den einzelnen Mitgliedstaaten weiter anzupassenden – Detailregeln der Agrarreform festgelegt werden. Ein Kernelement der Reform stellt das sogenannte „Greening“ dar, bei dem die Gewährung von 30% (ab 2018 bis zu 37,5%) der an den einzelnen Landwirt fließenden Flächensubventionen mit Bewirtschaftungsauflagen verknüpft wird, mit dem Ziel, hierdurch einen ökologischen Nutzen zu generieren. Neben den geltenden gesetzlichen Umweltauflagen, muss demnach jeder Landwirt mit mehr als 30 Hektar Ackerfläche, der in den vollen Genuss der flächenabhängigen Direktzahlungen kommen möchte, ab dem Jahr 2015 jährlich wenigstens drei Feldfrüchte anbauen, Restriktionen zum Grünlandumbruch beachten und mindestens 5% seiner prämieneberechtigten Ackerflächen als „ökologische Vorrangflächen“ bewirtschaften. Tendenziell sind landwirtschaftliche Nutzflächen ökologisch umso wertvoller und artenreicher, je extensiver sie bewirtschaftet werden, d. h. je weniger Dünger und chemischer Pflanzenschutz zum Einsatz kommen. Zu den strittigen Details der Reform zählte bis zuletzt, welche Flächennutzungen als ökologische Vorrangflächen angerechnet werden dürfen. Die hierzu bis April 2014 im Trilog gefundenen Regeln sind recht kompliziert, da nicht nur die Art der ökologischen Vorrangflächennutzung festgelegt wurde, sondern jeweils auch noch ein Gewichtungsfaktor, der angibt, welcher Anteil, der entsprechenden Fläche rechnerisch als Vorrangfläche gilt. So zählt ein Hektar Zwischenfruchtanbau (z.B. Senf der nach der Getreideernte eingesät und im nächsten Frühjahr vor der Aussaat der nächsten Hauptkultur untergepflügt wird) als 0,3 Hektar Vorrangfläche. Ein Landwirt mit 100 Hektar prämieneberechtigter Ackerfläche müsste demnach 16,67 Hektar Zwischenfrüchte anbauen, wollte er seiner fünfprozentigen Vorrangflächenverpflichtung ausschließlich mit Zwischenfrüchten nachkommen. Neben sechsmonatigen Brachen (Gewichtungsfaktor von 1) sowie Hecken (Gewichtungsfaktor 2), Feldgehölzen und anderen zur Betriebsfläche zählenden Biotopen, auf die jeweils wiederum ein spezifischer Gewichtungsfaktor angewandt wird, kann u. a. auch der Anbau von Leguminosen auf die Vorrangfläche angerechnet werden. Hierbei ist es dem EU-Parlament im letzten Moment zugunsten der Landwirte gelungen, die Heraufsetzung des Gewichtungsfaktors für diese stickstoffbindenden Pflanzen von 0,3 auf 0,7 heraus zu handeln. Die voranschreitende Umwandlung von Grünland in Ackerland soll gestoppt werden, indem die einzelnen Mitgliedstaaten verpflichtet werden, sicher zu stellen, dass nur noch bis zu maximal 5% der jeweiligen regionalen Dauergrünlandfläche umgebrochen werden darf. Außerdem ist innerhalb der EU-Natura-2000-Schutzgebiete von den Mitgliedstaaten ökologisch wertvolles Grünland auszuweisen, dessen Umbruch gänzlich untersagt ist. Wiesen und Weiden sind vor allem dann, wenn sie extensiv genutzt

2 Agra-Europe 25/2012, EU-Nachrichten, S. 2-3; Agra-Europe 30/2013, EU-Nachrichten, S. 5; Agra-Europe 32/2013, EU-Nachrichten, S. 31; Agra-Europe 25/2014, EU-Nachrichten, S. 5-7; Agra-Europe 26/2014, EU-Nachrichten, S. 6 und Kurzmeldungen, S. 8; vgl. auch Christian Lippert: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 135-142, hier S. 135f.

3 Zu den 2013 beschlossenen Grundzügen der GAP-Reform vgl. Christian Lippert: Agrar- und Fischereipolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2013, S. 131-136, hier S. 131-134.

werden, in aller Regel im Hinblick auf den Ressourcenschutz und die Biodiversität einer ackerbaulichen Nutzung vorzuziehen.

Im September 2013 hatten sich Rat und Parlament darauf verständigt, den 150.000 Euro übersteigenden Basisprämienanteil der Direktzahlungen an den einzelnen Landwirt jeweils um 5% zu kürzen, sofern der betreffende Mitgliedstaat nicht wenigstens 5% seiner nationalen Direktbeihilfen an kleinere Betriebe umverteilt. Die Basisprämie ist die Direktzahlung ohne den dreißigprozentigen „Greening“-Anteil dieser Flächensubvention. Basierend auf den EU-Detailregeln zur GAP-Reform haben die Mitgliedstaaten einen Handlungsspielraum, innerhalb dessen sie die konkreten „Greening“-Auflagen und Prämienzahlungen ausgestalten können. Anders als Deutschland macht Frankreich von der Möglichkeit Gebrauch, knapp eine Milliarde Euro Direktzahlungen (etwa 13% seiner Mittel aus der ersten Säule) an bestimmte Tierhaltungsverfahren wie z.B. die Mutterkuhhaltung gekoppelt auszuzahlen.

In Deutschland erfolgte die nationale GAP-Ausgestaltung im Rahmen des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes, das nach kontroverser Diskussion im Mai vom Bundestag und im Juni 2014 vom Bundesrat beschlossen wurde. Dieses Gesetz enthält u. a. die folgenden Regelungen: Deutschland wird 4,5% seiner Direktzahlungsmittel von der ersten in die zweite Säule der GAP umschichten (nach den Regeln zum Haushaltsrahmen 2014 bis 2020 hätten dies bis zu 15% sein dürfen); die deutschen Flächenprämien fallen hierdurch entsprechend niedriger aus. Die derzeit regional noch unterschiedlichen Basisprämien sollen zwischen 2017 und 2019 auf einem einheitlichen Satz angeglichen werden. Angesichts der großbetrieblichen Agrarstruktur in den östlichen Bundesländern wird Deutschland die Direktzahlungen für große Betriebe nicht kürzen und stattdessen allen landwirtschaftlichen Betrieben für bis zu 30 Hektar jeweils einen Prämienaufschlag von 50 Euro je Hektar zahlen. Über 30 Hektar hinausgehende Flächen erhalten bis einschließlich 46 Hektar einen Zuschlag von 30 Euro je Hektar. Die ersten 90 Hektar von Junglandwirten unter 40 Jahren werden darüber hinaus einige Jahre mit einem weiteren Zuschlag von ca. 44 Euro je Hektar bedacht. Es obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten Bewirtschaftungsverfahren zu definieren, die auf ökologischen Vorrangflächen zulässig sind. Die Verwendung von mineralischen Düngern und Pflanzenschutzmitteln wurde dabei seitens der EU nicht pauschal untersagt. Das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz untersagt nun zwar, Vorrangflächen-Zwischenfrüchte mineralisch zu düngen oder mit chemischen Pflanzenschutzmitteln zu behandeln. Jedoch ist beides bei den stickstoffbindenden Leguminosen sehr wohl erlaubt. Nach den ursprünglichen Kommissionsplänen vom Herbst 2013 wäre dies nicht zulässig gewesen. Dieser Punkt war zwischen SPD- und Unionsfraktion im Bundestag sowie zwischen Bundestag und Bundesrat sehr umstritten. In der SPD-Fraktion hätte man den Pflanzenschutzmitteleinsatz bei Leguminosen gerne beschränkt. Der Umweltausschuss des Bundesrates bedauerte in einer mehrheitlich beschlossenen Empfehlung ausdrücklich, dass Zwischenfruchtanbau, Mineraldünger- und Pflanzenschutzmitteleinsatz auf Vorrangflächen zugelassen wurden. Der Bundesrat hatte sich anfänglich mehrheitlich gegen diese Gesetzelemente ausgesprochen. Die rheinland-pfälzische Agrarministerin Höfken von den Grünen sieht den Zwischenfruchtanbau als „gute fachliche Praxis“, nicht aber als „ökologische Vorrangleistung“. Dennoch stimmte der Bundesrat dem Gesetz schließlich zu, auch um die rechtzeitige Umsetzung der GAP-Reform nicht zu gefährden. Innerhalb der deutschen Regierungskoalition ebenfalls strittig war die „Greening“-Umsetzung zum Grünlandschutz. Der Agrarsprecher der Unionsfraktion im Bundestag Holzen-

kamp sah es als einen Erfolg, dass nun nur in den Schutzgebieten nach der EU-Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH) ein absolutes Grünlandumbruchverbot gelten wird, nicht aber in den gleichfalls zu den Natura-2000-Gebieten zählenden Vogelschutzgebieten. Dies käme „der Landwirtschaft ebenso entgegen wie die Möglichkeit zur Nutzung ökologischer Vorrangflächen“. Sein SPD-Kollege Priesmeier verbuchte es hingegen als Erfolg, dass Landwirte, die die „Greening“-Komponente der Direktzahlungen beziehen wollen, für Grünlandumwandlungen eine Erlaubnis einholen und zudem das verlorene Grünland andernorts ersetzen müssen.

Bei einer Beurteilung der jüngsten GAP-Reform sind der hohe Verwaltungsaufwand und die damit einhergehenden Transaktionskosten zu monieren. Allein die mögliche Anrechnung von Zwischenfrüchten erfordert eine zusätzliche Kontrolle der Agrarverwaltung im Winter, worauf der Bundesrat während des Gesetzgebungsverfahrens hingewiesen hatte. Ein weiteres Beispiel soll die ausufernde Bürokratie verdeutlichen: neben zahlreichen anderen Landschaftselementen können nach den Detailregeln der EU-Kommission auch Baumreihen auf die Vorrangfläche angerechnet werden, sofern die Bäume einen Mindestkronendurchmesser von vier Metern haben (was zu überprüfen wäre). Ist letzteres der Fall wird pro laufendem Meter (der auszumessen wäre) ein Umrechnungsfaktor von zwanzig angewandt, der dann wiederum mit einem Gewichtungsfaktor von 1,5 zu multiplizieren ist. Bei hundert Metern laufender Baumreihe mit hinreichendem Kronendurchmesser ergäbe sich demnach eine auf die „Greening“-Verpflichtung (die für jeden Landwirt zu bestimmen ist) anrechenbare ökologische Vorrangfläche von 0,3 Hektar. Für den einzelnen an Umweltfragen interessierten Bürger ist es kaum noch möglich, die GAP-Regeln nachzuvollziehen. Auch im vergangenen Jahr wurde die GAP-Reform von zahlreichen Wissenschaftlern heftig kritisiert. Agrarökonominnen vom Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) bezeichneten die Prämienaufschläge für die ersten Hektare eines Betriebes als „Museumsprämie“. Diese zusätzlichen Zahlungen – die kleinere und mittlere Betriebe relativ besser stellen – steigerten die Wahrscheinlichkeit, dass unrentable Betriebe fortbestehen ohne deren Entwicklungsperspektiven zu verbessern. Letztendlich führten sie insbesondere in den kleinstrukturierten Regionen Süddeutschlands nur zu steigenden Pachtpreisen und zu „subventionsgetriebener Strukturkonservierung“. Für die Leistungsträger unter den Landwirten verschlechterten sich hierdurch die Entwicklungsmöglichkeiten.

Mit welchem Ziel kleinere Betriebe überhaupt einen Zuschlag zur Flächenprämie erhalten, ist unklar. Verteilungspolitisch ist dies, wegen des pachtpreisstärkenden Effekts aber auch weil entsprechende Transferzahlungen besser nach persönlicher Bedürftigkeit gewährt werden sollten, wenig sinnvoll. Aus ökologischer Sicht gibt es keinen wissenschaftlichen Beleg dafür, dass kleine Betriebe extensiver und damit umweltfreundlicher wirtschaften, worauf kürzlich der die Bundesregierung beratende Bioökonomierat hingewiesen hat. Dieses Gremium bezweifelt generell die Umweltwirksamkeit der „begrünten Direktzahlungen“ und befürwortet stattdessen einen zielgerichteten Einsatz der hierfür verwendeten Finanzmittel. Zu einer ähnlichen Empfehlung gelangt eine internationale Wissenschaftlergruppe, die vom Leipziger Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) koordiniert wurde, in einer kürzlich in der Zeitschrift SCIENCE vorgestellten Studie. Dort werden die GAP-Wirkungen auf die Artenvielfalt anhand agrarstatistischer Daten diskutiert: Die Autoren beklagen, dass in den Reformverhandlungen die „Greening“-Vorgaben schließlich so stark verwässert wurden, dass kaum mit positiven ökologischen Effekten zu

rechnen ist. Wegen der Ausnahme von Betrieben mit weniger als 15 Hektar Ackerfläche von der Verpflichtung, ökologische Vorrangfläche bereitzustellen – wodurch mindestens etwa die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche in der EU herausfällt – und wegen der Vielzahl von Landnutzungen (Zwischenfrüchte, Leguminosen etc.), die angerechnet werden können, ist der Biodiversitätsbeitrag dieser Maßnahme eher gering. Auch die Maßnahmen zum Grünlandschutz und zur Ackerfruchtdiversität werden als wenig hilfreich erachtet. Erstere lassen die Grünland*qualität* völlig außer Acht (intensive Düngung von bisher extensiv genutztem, artenreichem Grünland ist außerhalb von Schutzgebieten jederzeit möglich); von letzteren sind kleinere Betriebe ausgenommen; der Anbau von drei Ackerkulturen in großen, intensiv wirtschaftenden Betrieben hingegen dürfte kaum die Biodiversität steigern. Die Autoren bedauern zudem, dass im neuen Siebenjahres-Haushaltsrahmen die Mittel der zweiten GAP-Säule gekürzt worden sind, sodass weniger Geld für zielgerichtete Agrarumweltprogramme zur Verfügung steht.

Angesichts der fundamentalen Kritik durch Agrarökonominnen und Ökologen stellt sich erneut die Frage, warum die GAP auch nach der jüngsten Reform so wenig zielführend ist und dennoch ein administrativ schwer zu bewältigendes bürokratisches Konstrukt darstellt. Politökonomische Erwägungen mögen hierbei einen Erklärungsbeitrag leisten. Im Wirtschaftsjahr 2009/2010 betrug nach einer im Agrarbericht der Bundesregierung 2011 veröffentlichten Auswertung von Testbetriebsdaten der Anteil der EU-Direktzahlungen am landwirtschaftlichen Einkommen (errechnet als Gewinn zuzüglich gezahlter Fremdlöhne) knapp 53%. Die Direktzahlungen beliefen sich dabei auf durchschnittlich rund 330 Euro je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche. Im Jahr 2012 flossen insgesamt 5,3 Milliarden Euro an Direktzahlungen an die deutschen Landwirte. Ein Wegfall dieser Subventionen oder eine Verknüpfung mit Umweltauflagen, die größere kostenträchtige oder ertragsmindernde Bewirtschaftungsanpassungen erfordern, liegt verständlicherweise nicht im Interesse der Landwirte. Bedenkt man zudem, dass etwa drei Viertel der Landwirte bei der letzten Bundestagswahl die Unionsparteien gewählt haben, erklärt sich, warum deren Vertreter sowohl im EU-Parlament als auch bei der Umsetzung der Reform im Deutschen Bundestag für die Abschwächung der „Greening“-Auflagen gekämpft und dies auch nach außen kommuniziert haben. So hat der agrarpolitische Sprecher der Christdemokraten im EU-Parlament Deß die Heraufsetzung des Gewichtungsfaktors für Leguminosen von 0,3 auf 0,7 als „entscheidende Nachbesserung“ bezeichnet und sich gleichzeitig für die Unterstützung durch den ebenfalls christdemokratischen Bundeslandwirtschaftsminister Schmidt bedankt. Kurz vor der Europawahl betonte Deß vor bayerischen Zuckerrübenanbauern, dass das EU-Parlament „in den letzten Jahren Agrarinteressen stärker vertreten [habe] als die europäischen Agrarminister“. Angesichts der hohen Einkommensbedeutung der GAP dürfte sich die Vertretung landwirtschaftlicher Interessen unmittelbarer und stärker in Wählerstimmen niederschlagen als der Einsatz für öffentliche Umweltgüter, sodass dem Agrarsektor gegenüber umweltpolitischen Interessen schließlich ein stärkeres Gewicht im europäischen und nationalen Gesetzgebungsprozess zukommt.⁴

4 Zur theoretischen Analyse des Wahlverhaltens landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Haushalte vgl. Wilhelm Henrichsmeyer/Heinz Peter Witzke: Agrarpolitik Band 2. Bewertung und Willensbildung, Stuttgart 1994, S. 462-465.

Die Förderung der Ländlichen Entwicklung wird nicht mehr nach Achsen, sondern nach sechs Schwerpunkten neu ausgerichtet, wobei 30% der entsprechenden EU-Mittel künftig auf Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen entfallen sollen. Dies erfolgt wie bisher über national kofinanzierte, von der Kommission zu genehmigende Entwicklungsprogramme, deren Ausgestaltung in Deutschland den Bundesländern obliegt. Die benachteiligten Gebiete, in denen die Landwirte zusätzlich zu den Direktzahlungen eine jährliche Ausgleichszulage erhalten, werden spätestens 2018 nach biophysikalischen Kriterien (Bodenart, Hangneigung etc.) neu definiert, wobei für Deutschland keine größeren Gebietsänderungen erwartet werden.⁵

Internationaler Agrarhandel und WTO-Verhandlungen

Lagen die Ausgaben für Exporterstattungen vor zwanzig Jahren noch bei jährlich etwa 10 Milliarden Euro, waren im Wirtschaftsjahr 2012/2013 hierfür nicht einmal mehr 100 Millionen Euro vorgesehen. Zuletzt wurden 55 Millionen Euro für hauptsächlich französische Geflügelfleischexporte ausgegeben. Im Juli 2013 wurden diese letzten Exportsubventionen dann gegen den entschiedenen Widerstand Frankreichs und die Stimmen einiger anderer Mitgliedstaaten abgeschafft. Damit verzichtet die EU zum ersten Mal seit 1970 auf dieses Instrument, auch wenn es – solange die WTO-Verhandlungen der Doha-Runde noch nicht abgeschlossen sind – weiterhin für eventuelle Marktkrisen zur Verfügung steht.

Nachdem es seit 2008 keine Fortschritte bei den seit zwölf Jahren andauernden WTO-Verhandlungen gegeben hatte, konnte sich die 9. WTO-Ministerkonferenz in Bali grundsätzlich auf einige Handelserleichterungen verständigen. Deren formelle Verabschiedung scheiterte jedoch Ende Juli 2014, nachdem die neue indische Regierung sich weigerte, ihre Getreidesubventionen für Bedürftige in vier Jahren überprüfen zu lassen. Während die Doha-Runde weiterläuft, verhandelt die EU auch bilateral mit wichtigen Handelspartnern wie z.B. dem Mercosur. Nach Ratifizierung des entsprechenden Abkommens dürften aus Kanada, das künftig den Schutz europäischer Herkunftsbezeichnungen wie „Schwarzwälder Schinken“ akzeptiert, ab 2015 größere Mengen masthormonfreien Rind- und Schweinefleisches zollfrei in die EU eingeführt werden, wohingegen die EU zollfreie Exportmöglichkeiten insbesondere für Milchprodukte erhält. Hinsichtlich der seit Juli 2013 laufenden Verhandlungen mit den USA wurden Befürchtungen geäußert, die USA könnten die Aufweichung strengerer europäischer Gentechnik- und Lebensmittelvorschriften durchsetzen, sodass künftig beispielsweise chlorbehandeltes oder mit Hilfe von Wachstumshormonen erzeugtes Fleisch in die EU geliefert werden dürfte. Die „Hormonmast“ ist in der EU entsprechend dem Vorsorgeprinzip bisher ebenso verboten wie die Fleischdesinfektion mit Chlordioxid.⁶

5 Agra-Europe 40/2013, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 51/2013, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 52/2013, Länderberichte S. 22 und EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 4/2014, Dokumentation; Agra-Europe 6/2014, Länderberichte, S. 26-27; Agra-Europe 12/2014, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 15/2014, Länderberichte, S. 15 und EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 16/2014, Länderberichte, S. 1-2, S. 36 und S. 45-46; Agra-Europe 17/2014, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 20/2014, EU-Nachrichten, S. 4; Agra-Europe 21/2014, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 22/2014, EU-Nachrichten, S. 31-33; Agra-Europe 23/2014, EU-Nachrichten, S. 15; Agra-Europe 24/2014, Sonderbeilage, S. 1-3; Agra-Europe 32/2014, EU-Nachrichten, S. 5-6; <http://www.sciencemag.org/content/344/6188/1090>; Landwirtschaftliches Wochenblatt Westfalen-Lippe, 24.9.2013: Drei Viertel der Landwirte haben Union gewählt; Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt, 9.5.2014, S. 41-43; Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2011, Berlin, S. 34-35.

FISCHEREIPOLITIK

In der westlichen Ostsee wurden die Herings- und Dorschfangquoten gesenkt und die erlaubten Seetage verringert. Durch die bisherigen Fangbeschränkungen und die damit einhergehende Erholung der Bestände könnte die Ostsee 2015 das erste EU-Meeressgebiet werden, in dem sämtliche Fischbestände den als maximal erachteten Dauerertrag abwerfen. Dann könnte die Ostsee-Heringsfischerei vom unabhängigen „Marine Stewardship Council“ (MSC) als nachhaltig zertifiziert werden. Für den Nordostatlantik soll das Ziel der nachhaltigen Bewirtschaftung aller Bestände bis 2020 erreicht werden. Die dortigen Fangquoten konnten im Dezember 2013 vom Fischereirat erstmals seit vielen Jahren recht rasch festgesetzt werden, da man sich bereits an die Regeln der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) hielt und konsequent den wissenschaftlichen Empfehlungen folgte. Die Fangquoten für Seelachs und Hering wurden gesenkt, Scholle und Makrele hingegen dürfen 2014 stärker befischt werden. Diese Quoten hatten zunächst nur vorläufigen Charakter, bis im März 2014 mit Norwegen eine gemeinsame Bewirtschaftung der Bestände vereinbart werden konnte. Gleichzeitig wurde auch der seit 2011 andauernde „Makrelenstreit“ mit Norwegen, Island und den Färöer-Inseln beigelegt, indem sich die EU mit diesen Ländern auf eine neue Quotenaufteilung einigte. Der Streit mit den autonomen Färöer-Inseln war zuletzt eskaliert: Zwischen September 2013 und Juni 2014 durften deren Kutter EU-Häfen nur noch im Notfall anlaufen; ihre Herings- und Makrelen-Importe in die EU hatte die Kommission untersagt, nachdem die Färöer-Inseln sich nicht mehr an den bis 2013 geltenden gemeinsamen Bewirtschaftungsplan gehalten und einseitig mehr Fisch gefangen hatten. Der Makrelenbestand in isländischen und Färöer-Gewässern hat in den letzten Jahren umweltbedingt zugenommen.

Seit 2006 bestand zwischen der EU und dem Senegal kein bilaterales Fischereiabkommen mehr. Künftige Abkommen sollten die Grundsätze der neuen nachhaltigen GFP beachten. Nach Ansicht von Nichtregierungsorganisationen verstößt die EU beim nun mit dem Senegal ausgehandelten Abkommen gegen ihre eigenen Grundsätze, da der erwartete große Beifang infolge der zwei europäischen Trawlern zugestandenen Seehechtfischerei in senegalesischen Gewässern auf Kosten der örtlichen Kleinfischer gehen wird.⁷

Weiterführende Literatur

Alfons Balmann / Christoph Sahrbacher: IAMO-Analyse zu Auswirkungen einer Förderung der ersten Hektare, in: *Agra-Europe* 16/2014, Dokumentation.

G. Pe'er / L. V. Dicks / P. Visconti / R. Arlettaz / A. Baldi / T. G. Benton / S. Collins / M. Dieterich / R. D. Gregory / F. Hartig / K. Henle / P. R. Hobson / D. Kleijn / R. K. Neumann / T. Robijns / J. Schmidt / A. Shwartz / W. J. Sutherland / A. Turbé / F. Wulf / A. V. Scott: Agriculture Policy. EU agricultural reform fails on biodiversity. Extra steps by Member States are needed to protect farmed and grassland ecosystems, in: *Science* 344(6188) 2014, S. 1090-1092 (<http://www.sciencemag.org/content/344/6188/1090>).

6 *Agra-Europe* 29/2013, EU-Nachrichten, S. 7; *Agra-Europe* 30/2013, EU-Nachrichten, S. 4; *Agra-Europe* 33/2013, EU-Nachrichten, S. 8; *Agra-Europe* 43/2013, EU-Nachrichten, S. 8-9; *Agra-Europe* 50/2013, EU-Nachrichten, S. 7; *DIE ZEIT*, Nr. 27 (26.6.2014), S. 13-15.

7 *Agra-Europe* 35/2013, EU-Nachrichten, S. 4; *Agra-Europe* 42/2013, Länderberichte, S. 31; *Agra-Europe* 43/2013, EU-Nachrichten, S. 7-8; <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-fischfang100.html> (18.12.2013); *Agra-Europe* 52/2013, EU-Nachrichten, S. 7-8; *Agra-Europe* 12/2014, EU-Nachrichten, S. 4; *DIE ZEIT*, Nr. 24 (5.6.2014), S. 25.