

4. Die Innenpolitik der Europäischen Union

Agrar- und Fischereipolitik

Christian Lippert

Agrarpolitik

Der EU-Haushalt 2016 wurde dieses Mal bereits Ende November sowohl vom Rat der Europäischen Union als auch vom Europäischen Parlament ohne langwierige Konflikte zwischen den beiden Institutionen verabschiedet. Die rund 62,5 (55,1) Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen (Zahlungsermächtigungen), die auf die Haushaltsrubrik „Nachhaltiges Wachstum – Natürliche Ressourcen“ entfallen, stellen 40 Prozent (38 Prozent) des Gesamthaushalts dar. Davon sind 42,2 Mrd. Euro für Direktzahlungen an die Landwirte und Marktmaßnahmen vorgesehen, während die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die ländliche Entwicklung, mit 18,7 Mrd. Euro an Verpflichtungsermächtigungen ausgestattet wurde. Dem Agrarhaushalt wurden letztmalig zweckgebundene Einnahmen aus der sogenannten ‚Superabgabe‘, den Strafzahlungen durch Landwirte, die bei Überlieferung der 2015 abgeschafften Milchquote fällig wurden, zugeführt. Diese Einnahmen beliefen sich im letzten Milchquotenjahr auf rund 800 Mio. Euro. Nach Saldierung aller zusätzlichen zweckgebundenen Einnahmen mit Kürzungen ergibt sich für den Agrarbereich ein zusätzliches Mittelaufkommen von knapp 700 Mio. Euro, wovon 500 Mio. Euro für ein Hilfspaket für die von der Marktkrise (siehe unten) betroffenen Landwirte und 200 Mio. Euro für Obst- und Gemüseinterventionskäufe verwendet werden.¹

Agrarmarktpolitik

Die europäische Landwirtschaft war im letzten Jahr mit einer schweren Marktkrise konfrontiert, von der unter anderem insbesondere die Milchviehhalter betroffen waren. Ein infolge der Quotenabschaffung gestiegenes Angebot (plus 5,6 Prozent im Januar 2016 verglichen mit Januar 2015) traf auf eine durch das russische Importembargo sowie die Wirtschaftskrise in China und anderen Teilen der Welt reduzierte Nachfrage nach Milchprodukten und bewirkte, dass die Auszahlungspreise anhaltend niedrig waren und in Deutschland zeitweise auf Beträge von unter 20 Eurocent je Liter sanken. Wegen der geringen Preiselastizität der Nachfrage nach Grundnahrungsmitteln bewirkt selbst ein starker Preisverfall keinen nennenswerten Anstieg der Binnennachfrage. Zudem passt sich das Milchangebot kurzfristig kaum an die verringerte Nachfrage an, denn trotz sehr niedriger Preise produzieren auch kleine, langfristig nicht wettbewerbsfähige Betriebe unvermindert weiter, da ein Großteil ihrer Kosten versunken ist und Stallungen und eigene Arbeitskraft nicht anderweitig genutzt werden können. Je länger das Preistief anhält, umso schwieriger wird es dann für Wachstumsbetriebe, die angesichts des Auslaufens der Milchquote investiert hatten und nun Kredite bedienen müssen, die Krise zu überstehen. Eine mögliche Folge ist, dass im Zuge eines beschleunigten Strukturwandels dann gerade auch solche Betriebe aufgeben müssen, die langfristig eigentlich rentabel wären.

1 Agra-Europe 43/2015, EU-Nachrichten, S. 2-3; Agra-Europe 49/2015, EU-Nachrichten, S. 4.

Im September 2015 war ein EU-Hilfspaket für die notleidenden Landwirte beschlossen worden, dass unter anderem die Möglichkeit von Liquiditätshilfen durch zinslose Kredite und vorzeitige Auszahlung von Direktzahlungen, neue Beihilfen zur Einlagerung von Milchprodukten und Schweinefleisch sowie eine verbesserte Absatzförderung für Agrarprodukte, jedoch keine höheren Interventionspreise für Butter und Milchpulver vorsah. Für Deutschland standen aus diesem Paket rund 69 Mio. Euro zur Verfügung, von denen bis Mitte Dezember etwa 60 Mio. Euro von 7.800 tierhaltenden Betrieben als Liquiditätsbeihilfe für die Stundung von Darlehen beantragt wurden. Von diesen Betrieben waren etwa zwei Drittel Milchviehhalter. Demnach haben weniger als 10 Prozent der deutschen Milchviehhalter von diesem Liquiditätsprogramm profitiert.

Angesichts der sich weiter zuspitzenden Krise haben Rat und Kommission im April 2016 eine sechsmonatige Ausnahme der Milcherzeuger vom Kartellrecht beschlossen. Bundestag und Bundesrat haben daraufhin im Juni das Agrarmarktstrukturgesetz geändert. Erzeugerorganisationen unterschiedlicher Rechtsformen ist es nun vorübergehend erlaubt, hinsichtlich ihrer Produktionsmengen Absprachen zu treffen, um hierdurch höhere Preise zu erzielen. Das Bundeslandwirtschaftsministerium kann entsprechende Vereinbarungen, „die einen wesentlichen Teil des Sektors“ erfassen als „allgemein verbindlich“ erklären. Bundesregierung und Deutscher Bauernverband erhoffen sich, dass es auf diesem Weg der Milchwirtschaft selbst, ohne weitere staatliche Eingriffe, gelingt, die hohen Produktionsmengen zurückzufahren. Eine derartige Ausnahme vom EU-Wettbewerbsrecht ist seit der Reform der Gemeinsamen Marktordnung im Jahr 2013 beim Vorliegen „ernster Marktstörungen“ zulässig.

Die Maßnahme zielt darauf ab, der Marktmacht der Milchverarbeiter sowie des stark konzentrierten Handels ein Gegengewicht seitens der Landwirte gegenüberzustellen. Ob es den Landwirten möglich ist, dann regional höhere Preise für Milchprodukte durchzusetzen, ist jedoch sehr fraglich, da die Beschränkung der Produktion durch einzelne Marktakteure auf einem offenen Markt wirkungslos bleibt, solange andere Erzeuger ihre Produktion weiter ausdehnen und weil die Milchverarbeiter unterschiedlicher Regionen ihrerseits um Marktanteile konkurrieren. Mit einer ähnlichen Argumentation hat Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt den Wunsch Frankreichs und auch des Bundesverbands Deutscher Milchviehhalter abgelehnt, das Angebot auf dem Milchmarkt erneut staatlich zu steuern. Er befürchtet, dass hierdurch die europäischen Milcherzeuger Weltmarktanteile verlieren würden. Schmidt befürwortet stattdessen weitere Liquiditätshilfen. Auch die Kommission lehnt obligatorische, staatlich organisierte Mengenbegrenzungen weiterhin ab und sieht sich nicht befugt, entsprechende Beschränkungen anzuordnen. Stattdessen hat sie in Aussicht gestellt, einer nochmaligen Erhöhung der sogenannten ‚De-Minimis-Grenze‘ für aus den nationalen Haushalten finanzierte staatliche Beihilfen zuzustimmen. Diese Schwelle war erst 2014 von 7.500 Euro auf 15.000 Euro für jeweils drei Jahre heraufgesetzt worden. Es stellt sich hierbei durchaus die Frage, ob damit nicht einer Renationalisierung der GAP Vorschub geleistet wird. Des Weiteren erlaubte die Kommission im April doppelt so viel Butter und Magermilchpulver wie bisher zulässig zu einem festen Interventionspreis anzukaufen, bevor weitere Interventionen nur im Zuge des Ausschreibungsverfahrens vorgenommen werden. Im Juni wurde die entsprechende Milchpulverinterventionsgrenze nochmals auf dann 350.000 Tonnen heraufgesetzt.

Im Agrarrat gab es unterschiedliche Positionen, wie mit der Milchmarktkrise umzugehen sei: Während Frankreich und Belgien für erneute Maßnahmen zur staatlichen Mengenregulierung (verbunden mit Kompensationszahlungen an die Landwirte) plädierten und auch Italien verlangte, ab 2017 wieder gemeinschaftlich organisierte Mengengrenzungen zu erwägen, beharrten Schweden, Dänemark und das Vereinigte Königreich ebenso wie Agrarkommissar Phil Hogan auf der Beibehaltung der Marktorientierung der GAP und lehnten staatliche Markteingriffe ab. Schweden und Dänemark sind zudem gegen die von Deutschland, Frankreich, Luxemburg und Finnland gewünschte Heraufsetzung der De-Minimis-Schwelle und gegen zusätzliche Beihilfen an die Landwirte. Die Bundesregierung hat als weitere Krisenhilfe im Mai den Bundeszuschuss zur Landwirtschaftlichen Unfallversicherung um knapp 78 Mio. Euro pro Jahr erhöht und den notleidenden Betrieben Steuererleichterungen (durch Verrechnung von Gewinnen und Verlusten über einen Dreijahreszeitraum und Steuerbefreiung von Veräußerungsgewinnen, sofern sie zur Schuldentilgung genutzt werden) sowie Bürgschaftszusagen gewährt. Sie setzte sich darüber hinaus – bis Ende Juni 2016 zunächst vergeblich – für ein weiteres Liquiditätshilfepaket der Europäischen Union ein, zu dessen Finanzierung nun auch auf die aus Direktzahlungskürzungen zu finanzierende Krisenreserve zurückgegriffen werden sollte.²

Agrarumweltpolitik

Im November 2015 haben die betroffenen Saatguterzeuger (unter anderem Monsanto) entsprechend der Phase 1 der im letzten Jahr verabschiedeten ‚Opt-Out‘-Regelung zur Anbauzulassung gentechnisch veränderter Organismen (GVO) den Anträgen Deutschlands und 18 weiterer Mitgliedstaaten entsprochen und deren (Teil-)Territorien von der beantragten EU-Zulassung für insgesamt acht Maislinien ausgenommen. Dies gilt auch für den einzigen bisher in der Europäischen Union angebauten GVO-Mais MON810, der aufgrund gentechnischer Veränderungen eine insektizide Substanz produziert und nun in der Europäischen Union nur noch in Spanien, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Tschechien, Estland, Finnland, Schweden und Irland sowie in den Regionen Flandern und England angebaut werden darf. Wegen ihres freiwilligen Verzichts können sich die Saatgutunternehmen nun kaum mehr bei der Welthandelsorganisation (WTO) beschweren, dass ihnen trotz der von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit bescheinigten Umwelt- und Gesundheitsunbedenklichkeit keine Anbauzulassung gewährt wurde.

In Deutschland haben sich Bund und Länder grundsätzlich auf einen, noch in einem Gesetz zu formulierenden Kompromiss zum Umgang mit der ‚Opt-Out‘-Regelung geeinigt, wonach der Bund in Phase 1 auf Wunsch einer Ländermehrheit die Herausnahme des deutschen Territoriums von der Zulassung beantragt.

2 topagrar online, 15.2.2016; agrarheute.com, 25.2.2016, 15.3.2016 und 13.4.2016; Agra-Europe 10/2016, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 12/2016, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 16/2016, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 16/2016, EU-Nachrichten, S. 3; Agra-Europe 18/2016, EU-Nachrichten, S. 2; Agra-Europe 20/2016, Länderberichte, S. 14-15, EU-Nachrichten, S. 11-12; Agra-Europe 21/2016, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 22, EU-Nachrichten, S. 2; Agra-Europe 23/2016, Länderberichte, S. 1-2, 31-32; Agra-Europe 25/2016, S. 1; Agra-Europe 27/2016, EU-Nachrichten, S. 2.

In Phase 2 soll er die Initiative für ein bundesweites Verbot zum Anbau zugelassener GVO ergreifen, wenn die Länder hierfür gute Begründungen liefern. Unterbleibt eine bundesweite Rechtsverordnung, können auch einzelne Länder Anbauverbote erlassen. Der Kommissionsvorschlag zur Renationalisierung der Importzulassung transgener Futter- und Lebensmittel durch eine ‚Opt-Out‘-Regelung, ähnlich wie beim GVO-Anbau, ist Ende Oktober mit großer Mehrheit vom Europäischen Parlament abgelehnt worden.

Ende April hat die Kommission die Bundesrepublik Deutschland vor dem Gerichtshof der Europäischen Union wegen Nichteinhaltung der sogenannten ‚EU-Nitratrichtlinie‘ (91/676/EWG) zum Gewässerschutz vor Nitrateinträgen aus der Landwirtschaft verklagt. Dies geschah trotz der bereits lange währenden zu hohen Belastung vieler deutscher Gewässer durchaus überraschend, da sich die Novelle der deutschen Düngeverordnung gerade in der parlamentarischen Endabstimmung befand. Inwieweit diese Novelle, die unter anderem strengere Nährstoffbilanzierungsvorgaben, längere Sperrfristen und größere Wirtschaftsdünger-Lagerkapazitäten vorschreibt, den Gerichtshof überzeugen wird, bleibt abzuwarten. Im Falle einer Verurteilung Deutschlands kann ein Strafgeld von täglich bis zu 250.000 Euro verhängt werden.

Der in der ersten Jahreshälfte 2016 sich zuspitzende Konflikt um die Wiederzulassung von Glyphosat, des in der Europäischen Union, aber auch weltweit und im historischen Maßstab am häufigsten eingesetzten Herbizids, führte zu einem überraschenden Streit innerhalb der Bundesregierung. Während Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel und Umweltministerin Barbara Hendricks (beide SPD) unter Bezug auf das Vorsorgeprinzip einer Wiederzulassung im Mai nicht mehr zustimmen wollten, solange die gesundheitliche Unbedenklichkeit von Glyphosat nicht zweifelsfrei feststehe, zeigte sich ihr Kollege, Landwirtschaftsminister Schmidt (CSU), verärgert über diese Meinungsänderung des Koalitionspartners. Da es trotz der Vermittlungsversuche des Kanzleramts nicht gelang zu einer gemeinsamen Regierungsposition zurückzufinden, blieb der Bundesregierung nichts anderes übrig, als sich im zuständigen Ständigen Ausschuss zu enthalten. Diese Enthaltung war letztendlich für das zweimalige Scheitern der befristeten Wiederzulassung ausschlaggebend, da bei Gegenstimmen Frankreichs und Maltas sich auch Italien, Österreich, Portugal, Griechenland, Bulgarien und Luxemburg der Stimme enthielten und eine qualifizierte Mehrheit zustimmender Mitgliedsländer mit einem Anteil an der EU-Bevölkerung von zusammen mindestens 65 Prozent daher nicht zustande kam. Schließlich hat die Kommission per ‚technischer Verlängerung‘ den Wirkstoff für weitere 18 Monate zugelassen. Während dieser Frist soll die Europäische Chemikalienagentur ein Gutachten erstellen, auf dessen Basis dann über eine längerfristige Zulassung neu entschieden werden soll. Glyphosat ist ein seit 40 Jahren verwendetes Totalherbizid, das in der Europäischen Union bei der Abtötung noch grüner Pflanzenbestände zur Ernteerleichterung (sogenannte ‚Sikkation‘), aber vor allem auch zur Ermöglichung der bodenschonenden pfluglosen Direktsaat verwendet wird. In anderen Teilen der Welt (zum Beispiel USA, Kanada, Argentinien, Brasilien) wird Glyphosat, das wegen des ausgelaufenen Patentschutzes recht preiswert ist, vor allem auch in Kombination mit den durch Gentechnik Glyphosat-resistenten Nutzpflanzensorten (unter anderem Mais, Raps, Soja, Baumwolle) der Firmen Monsanto und Bayer vertrieben. Diese Anbaupraxis ist in der Europäischen Union allerdings nicht erlaubt. Die Gegner einer Wiederzulassung verweisen auf eine Studie der zur Weltgesundheitsorganisation (WHO) gehörenden Internationalen Agentur für Krebsforschung aus dem Jahr 2015, die bei hohen, allerdings nicht praxisrelevanten Dosierungen ein kanzerogenes Risiko von Glyphosat festgestellt hat. Die Befürworter stützen sich demgegenüber auf Aussagen des WHO-Gremiums für Pflanzenschutzrückstände, wonach ein erhöhtes Krebs-

risiko durch Glyphosat in Lebensmitteln bei sachgerechter Anwendung sehr unwahrscheinlich sei. Dieser Einschätzung sind die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit und schließlich auch die Kommission gefolgt.

Vertreter der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag warfen den Glyphosat-Gegnern in der Regierung vor, sich nicht auf wissenschaftliche Fakten zu stützen, während Naturschutzverbände und Bündnis90/Die Grünen strikt gegen eine Verlängerung der Zulassung sind und hierfür auch ökologische Gründe anführen. Der Präsidentin des Umweltbundesamtes zufolge tragen Breitbandherbizide nachweislich zum Artenrückgang in Ackerlandschaften bei. Sie schlägt daher vor, deren Einsatz deutlich zu verringern. Vertreter aus der landwirtschaftlichen Praxis befürchten einen Anstieg der Bodenerosion, sollte Glyphosat verboten werden, da dann zur Unkrautbekämpfung wieder mehr gepflügt werden müsste. Zudem beklagen sie eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsstellung gegenüber Landwirten in anderen Teilen der Welt.³

Agrarhandelspolitik

Die WTO-Verhandlungen sind ebenso wie die bilateralen Verhandlungen zwischen den USA und der Europäischen Union zur Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) im letzten Jahr nicht entscheidend vorangekommen. Bei ersteren haben die WTO-Mitglieder immerhin den Verzicht auf Exporterstattungen, mit zum Teil recht langen Übergangsfristen, endgültig festgeschrieben; für die umstrittene öffentlich finanzierte Getreideeinlagerung in ärmeren Ländern sowie zur Marktöffnung und zur internen Stützung des Agrarsektors stehen Kompromisse jedoch noch aus. Bei letzteren konnten im Agrarbereich bisher weder zum Schutz der für die Europäische Union wichtigen geographischen Herkunftsangaben noch zu den auf dem EU-Vorsorgeprinzip beruhenden, vergleichsweise hohen sanitären und phytosanitären Standards – die die Kommission nicht lockern möchte – nennenswerte Verhandlungsfortschritte erzielt werden. Die USA würden hierbei gerne mittels Hormonmast erzeugtes Rindfleisch, antimikrobiell behandeltes Fleisch sowie mehr transgene Agrarprodukte in die Europäische Union exportieren und sehen die strikten EU-Verbote in diesen Bereichen als „unzulässige“ nicht-tarifäre Handelshemmnisse.

Inwieweit der bevorstehende Austritt des Vereinigten Königreichs („Brexit“) sich auf den Agrarhandel zwischen Europäischer Union und Vereinigtem Königreich sowie mit den weltweiten Handelspartnern auswirken wird, ist gegenwärtig schwer abzuschätzen. Hinsichtlich der Agrarpolitik ist zu bedenken, dass nach einem Brexit das Gewicht der eher liberal eingestellten Akteure im Rat abnehmen wird.⁴

3 DLG-Mitteilungen 3/2015, S. 14-19; Agra-Europe 42/2015, EU-Nachrichten, S. 3; Agra-Europe 45/2015, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 46/2015, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 15/2016, Länderberichte, S. 13; Agra-Europe 16/2016, Länderberichte, S. 29-30; Agra-Europe 18/2016, EU-Nachrichten, S. 3-5; DIE ZEIT: EU verklagt Berlin im Gülle-Streit, 4.5.2016; Agra-Europe 20/2016, EU-Nachrichten, S. 8-9; Agrisalon.com, 19.5.2016, 28.5.2016, 1.6.2016, 24.6.2016 und 29.6.2016; Agra-Europe 21/2016, Länderberichte, S. 17-19, EU-Nachrichten, S. 6; Agra-Europe 23/2016, Länderberichte, S. 14-15; Agra-Europe 24/2016, EU-Nachrichten, S. 3-4; Agra-Europe 27/2016, EU-Nachrichten, S. 7.

4 Agra-Europe 50/2015, EU-Nachrichten, S. 4-5; Agra-Europe 1/2016, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 19/2016, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 20/2016, EU-Nachrichten, S. 1-2; Agra-Europe 21/2016, EU-Nachrichten, S. 6.

Fischereipolitik

Während die Heringsquote ebenso wie die Schollenquote in der westlichen Ostsee angehoben wurden, mussten die dortigen Dorschfangmengen aufgrund einer ökologisch bedingt ungünstigen Bestandsentwicklung erneut reduziert werden. Im Nordostatlantik konnten die Quoten zum Teil, so zum Beispiel für Kabeljau, Hering und Scholle, erhöht werden. Der Fischereirat war dabei den wissenschaftlichen Empfehlungen gefolgt. Fischereikommissar Karmenu Vella sieht die Europäische Union auf einem guten Weg, das mit der letzten Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik gesetzte Ziel zu erreichen, wonach bis 2020 die Fischbestände so zu bewirtschaften sind, dass jeweils der maximale Dauerertrag erzielt wird.

In Deutschland wurden im September 2015 die EU-Vorgaben zur Fischetikettierung in nationales Recht überführt, sodass nun auf Fischereierzeugnissen jeweils die Fangtechnik (zum Beispiel Schleppnetz) und das Herkunftsgebiet (zum Beispiel Nordsee) anzugeben sind.

Um die illegale Fischerei zu bekämpfen, ist in der Europäischen Union und in 29 weiteren Ländern im Mai 2016 ein internationaler „Vertrag zur Bekämpfung des rechtswidrigen Fischfangs“ in Kraft getreten. Demnach dürfen Fischereikapitäne nur noch dann einen Hafen anlaufen, wenn sie zuvor Angaben zum geladenen Fisch machen und über die erforderlichen Fischereigenehmigungen verfügen. Bei nachweislich illegaler Fischerei wird ein Hafenverbot verhängt und das betreffende Schiff als gesetzesbrüchig in internationalen Datenbanken vermerkt.⁵

Weiterführende Literatur

Nurzat Baisakova/Thomas Herzfeld: Aspekte der Agrarpolitik 2015, in: German Journal of Agricultural Economics (Agrarwirtschaft) 65/2016, Supplement, S. 1-8.

5 Agra-Europe 40/2015, Länderberichte, S. 37; Agra-Europe 44/2015, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 52/2015, EU-Nachrichten, S. 6; Agra-Europe 24/2016, Länderberichte, S. 12.