

Beatrice Garske/Kristin Hoffmann

Die Gemeinsame Agrarpolitik
nach der Reform 2013:
Endlich nachhaltig?

Heft 13

März 2016

Die Gemeinsame Agrarpolitik nach der Reform 2013: Endlich nachhaltig?

Von

Beatrice Garske
und Kristin Hoffmann

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Beatrice Garske ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik Leipzig/Berlin und Doktorandin im Rahmen des Verbundprojektes „InnoSoilPhos“ (i.V.m. der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock). Sie ist Absolventin der Masterstudiengänge Business and Economic Law (LL.M. oec.) und International Area Studies (M.Sc.) an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Kristin Hoffmann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht am Juristischen Bereich der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Sie ist Absolventin des Bachelor-Studienganges „Law in Context“ (LL.B.) der Technischen Universität Dresden, der Rechtswissenschaften sowie des postgraduellen Masterstudiengangs „Business Law and Economic Law“ (LL.M. oec.) der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Christian Tietje (Hrsg), Beiträge zum Europa- und Völkerrecht, Heft 13

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://www.dnb.ddb.de> abrufbar.

ISSN 1868-1182 (print)

ISSN 1868-1190 (elektr.)

ISBN 978-3-86829-830-7 (print)

ISBN 978-3-86829-831-4 (elektr.)

Schutzgebühr Euro 5

Die Hefte der Schriftenreihe „Beiträge zum Europa- und Völkerrecht“ finden sich zum Download auf der Website des Instituts bzw. der Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht unter der Adresse:

<http://telc.jura.uni-halle.de/de/node/42>

Institut für Wirtschaftsrecht
Forschungsstelle für Transnationales Wirtschaftsrecht
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
D-06099 Halle (Saale)
Tel.: 0345-55-23149 / -55-23180
Fax: 0345-55-27201
E-Mail: ecohal@jura.uni-halle.de

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort.....	5
Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2013 - Ein Schritt in Richtung nachhaltige Landwirtschaft? (<i>Beatrice Garske</i>).....	6
A. Einleitung	6
B. Grundlagen zum Thema Landwirtschaft.....	7
I. Die Multifunktionalität der Landwirtschaft.....	7
II. Probleme der gegenwärtigen Landwirtschaft.....	9
III. Nachhaltige Landwirtschaft.....	13
C. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union	15
I. Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	17
II. Die wichtigsten Bereiche der Gemeinsamen Agrarpolitik	18
1. Die erste Säule der GAP.....	19
2. Die zweite Säule der GAP	22
III. Mitgliedstaatliche Umsetzung	23
D. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013.....	25
I. Ziele der GAP-Reform	26
II. Die wichtigsten Reforminhalte.....	27
1. Neuerungen der ersten Säule der GAP.....	27
2. Neuerungen der zweiten Säule der GAP	33
III. Mitgliedstaatliche Umsetzung	35
E. Kritische Beleuchtung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013.....	37
F. Fazit und Ausblick	43
G. Anlage I: Anforderungen der Cross Compliance nach der Reform.....	46
H. Anlage II: Prioritäten und Maßnahmen der Zweiten Säule der GAP nach der Reform.....	49
Schrifttum	53

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU 2014-2020 – Neue umweltverträgliche Aspekte im Landwirtschaftsrecht (<i>Kristin Hoffmann</i>)	57
A. Einführung	57
I. Die Bedeutung von Umweltschutzbelangen.....	58
1. Politischer Programmsatz.....	59
2. Verbindliche Rechtsregel.....	60
II. Stellungnahme.....	61
B. Die GAP	61
I. Die Geschichte	62
II. Neue GAP – Neue Herausforderungen.....	64
III. Die Rechtsgrundlagen der GAP	65
C. Der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Umwelt	66
I. Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft	67
1. Gewässerbelastungen.....	67
2. Natur und Landschaft.....	68
3. Bodenbelastung.....	68
4. Emission klimarelevanter Gase.....	69
5. Sonstige Belastungen.....	69
II. Zusammenfassung.....	70
D. Cross-Compliance	70
I. Rechtliche Ausgestaltung.....	71
1. Voraussetzungen	71
a) Grundanforderungen an die Betriebsführung.....	72
(1) Nitratrichtlinie für den Schutz von Wasser	73
(2) Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zum Schutz der Biodiversität	76
b) Anforderungen an einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.....	78
2. Folgen der Nichteinhaltung/Sanktionen.....	79
II. Kontrolle	80
III. Zusammenfassung.....	81
E. Ökologisierungskomponente – Beitrag zum Umweltschutz?.....	81
I. Rechtliche Voraussetzungen	82
1. Dauergrünlanderhalt.....	83
2. Die Diversifizierung der Anbaukulturen.....	84
3. Die Ausweisung ökologischer Vorrangflächen	85
II. Zusammenfassung.....	86
F. Zweite Säule der GAP.....	86
G. Fazit	87
Schrifttum	88

VORWORT

Zu den großen Themen des 21. Jahrhunderts, die auch in den Sustainable Development Goals (SDGs) der UN niedergelegt sind, gehören Friedenssicherung, Armuts- und Hungerbekämpfung, Gesundheit, Umwelt- und Klimaschutz und der Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen wie fruchtbare Böden, sauberes Wasser und Biodiversität. Dazu reihen sich der Bau nachhaltiger Städte und Infrastrukturen, die wirtschaftliche Entwicklung für arme Länder und menschenwürdige Arbeitsplätze sowie weitere nachhaltigkeitsbezogene Zielsetzungen. Neben einem starken und zuverlässigen politisch-rechtlichen und institutionellen Rahmen und neben Kooperation und Unterstützung insbesondere für die armen Länder, spielt bei all diesen Zielen auch ein Faktor eine wesentliche Rolle, der gleichzeitig auch ein Ziel der SDGs ist: Eine nachhaltige Landwirtschaft. Während die Landwirtschaft den weltweit größten Flächennutzer darstellt, ist gerade sie es, ohne die Hunger nicht besiegt werden kann, die Arbeitsplätze schafft und die dazu beiträgt, unsere Ökosysteme und das Klima entweder zu erhalten oder weiter zu zerstören. Auch würde eine dauerhaft und global durchhaltbare Form der Landwirtschaft helfen, Kriege um Ressourcen wie Wasser und Land zu vermeiden. Wenngleich entsprechende Veränderungen auch durch ein gewandeltes Konsumverhalten und nachhaltige Produktionsmuster zunächst einzelner Vorreiter-Betriebe angeregt werden können, ist doch die Agrarpolitik die entscheidende Stellschraube für eine Wende von der bisher größtenteils konventionellen Landwirtschaft hin zu einer nachhaltigen Landwirtschaft. Entsprechend wird seit Jahrzehnten auch eine umwelt- und sozialverträglichere europäische Agrarpolitik gefordert. Bisherige Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik blieben hinter diesen Erwartungen allerdings weit zurück. Ob die Reform 2013 den Forderungen nach einer Agrarwende besser gerecht wird, ist Thema der vorliegenden Beiträge. Zunächst gibt der erste Beitrag einen Überblick über die Landwirtschaft und ihre Funktionen und stellt das System der Agrarpolitik vor und nach der Reform kritisch vor. Der zweite Beitrag des Bandes wirft insbesondere einen Blick auf die rechtlichen Besonderheiten der Agrarpolitik und den Konflikt zwischen Landwirtschaft und Umwelt.

DIE REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION 2013 - EIN SCHRITT IN RICHTUNG NACHHALTIGE LANDWIRTSCHAFT?

Beatrice Garske

A. Einleitung

Rund 47 Prozent der Landnutzung in Europa werden durch die Agrarwirtschaft bestimmt.¹ Die Ausgestaltung der Landwirtschaft hat damit einen entscheidenden Einfluss auf den Erhalt – und auf die Zerstörung – der natürlichen Lebensgrundlagen. Zudem bilden ein fruchtbarer Boden, sauberes Wasser und reine Luft, aber auch die Diversität von Pflanzen, Tieren und Vegetationen die Grundlagen für die Erzeugung von Lebensmitteln. Sie stellen somit eine Voraussetzung für das menschliche Leben dar. Nicht nur deshalb müssen sie naturverträglich und nachhaltig bewirtschaftet werden.²

Das Ziel, die landwirtschaftlichen Praktiken verstärkt an dem Prinzip der Nachhaltigkeit zu orientieren, haben die Vereinten Nationen in ihren Nachhaltigen Entwicklungszielen formuliert.³ Damit im Einklang stehen die andauernden Forderungen der Zivilgesellschaft nach einer „Agrarwende“, in deren Mittelpunkt eine Abwendung von der industriellen Landwirtschaft zugunsten einer umwelt-, ressourcen- und gesundheitsverträglichen Landwirtschaft steht.⁴ Auch die Europäische Union bekennt sich zum Ziel einer ökologisch ausgewogenen und nachhaltigen europäischen Landwirtschaft. Maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung der europäischen Agrarwirtschaft hat die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Union. Diese wurde seit ihren Anfängen im Jahr 1962 kontinuierlich angepasst. Eine erneute Reform erfuhr die GAP im Jahr 2013.⁵

Der vorliegende Beitrag zielt darauf ab, einen Einblick in die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union zu geben und aufzuzeigen, welche wesentlichen Änderungen diese durch die GAP-Reform im Jahr 2013 erfahren hat. Im Zentrum des Beitrags steht dabei die Frage, ob die aktuellen Neuerungen einen Beitrag dazu

¹ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/631 vom 26.06.2013: Häufig gestellte Fragen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und zur Landwirtschaft in Europa, erhältlich im Internet: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_de.htm> (besucht am 02.02.2016); *Europäischer Rechnungshof*, Wasserpolitik, 8.

² Vgl. *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 17; *IAASTD*, Weltagrarbericht, 175.

³ Vgl. *UN*, A/68/970, Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals vom 12.08.2014, 9-11, erhältlich im Internet: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/970&Lang=E> (besucht am 03.02.2016).

⁴ Vgl. *AgrarBündnis e. V.*, Kritischer Agrarbericht 2014, passim.

⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/631, (Fn 1), 2 und *Europäische Kommission*, KOM(2010) 672, Mitteilung der Kommission, Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen vom 18.11.2010, 4-7, erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=199888> (besucht am 02.02.2016).

leisten können, das erklärte Ziel einer nachhaltigen Landwirtschaft zu erreichen. Dafür werden im folgenden Kapitel zunächst die Grundlagen der multifunktionalen Landwirtschaft sowie deren Problemlagen erläutert und die wesentlichen Aspekte einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Landwirtschaft vorgestellt. Kapitel C beleuchtet die wichtigsten Bereiche der GAP und ihrer mitgliedstaatlichen Umsetzung. Das Kapitel D widmet sich den Neuerungen, die durch die Reform von 2013 in die GAP eingeführt wurden. Eine kritische Würdigung jener Neuerungen folgt im Kapitel E, bevor im Kapitel F ein Fazit gezogen wird.

B. Grundlagen zum Thema Landwirtschaft

Unter der Bewirtschaftung des Landes – der Landwirtschaft – wird die Nutzung des Bodens zur Erzeugung pflanzlicher Produkte durch Ackerbau und Grünlandbewirtschaftung und der Anbau von Sonderkulturen, darunter Obst, Wein, Heilpflanzen und Blumen, sowie die Erzeugung tierischer Produkte verstanden. Eng damit verknüpft sind die vorgelagerten und nachgelagerten Wirtschaftszweige der Urproduktion, beispielsweise die Futter-, Düngemittel- und Landmaschinenproduktion sowie die Weiterverarbeitung und der Vertrieb der Lebensmittel.⁶

Die frühesten Formen der Landwirtschaft entstanden mit dem Sesshaftwerden des Menschen vor rund 12.000 Jahren, der sogenannten neolithischen Revolution.⁷ Die seitdem vom Menschen hervorgebrachten Agrarökosysteme sind verantwortlich für mannigfaltige Ökosystemdienstleistungen⁸ und stehen somit im engen Zusammenhang mit einer nachhaltigen Entwicklung.⁹

I. Die Multifunktionalität der Landwirtschaft

Während die traditionelle Landwirtschaft in erster Linie der Produktion von Nahrungsmitteln galt, wird die moderne, europäische Landwirtschaft als multifunktionale Landwirtschaft verstanden, die eine Vielzahl von Aufgaben wahrnimmt.¹⁰

Zu den Hauptaufgaben der Landwirtschaft gehört die Erzeugung einer ausreichenden Menge an qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln für die Verbraucher, wobei hohe Standards im Rahmen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes erfüllt werden müssen. Zusätzlich zur verlässlichen, regionalen Versorgung soll die landwirtschaftliche Produktion einen Beitrag zur globalen Ernährungssicherung leisten und dem bis heute weltweit existierenden Problem von Unter- und Mangelernährung entgegenwirken.¹¹

⁶ Vgl zu diesem Absatz *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 8-9.

⁷ Vgl *Uerpmann*, Mitteilungen der Gesellschaft für Urgeschichte 16 (2007), 55 (56).

⁸ „Ökosystemdienstleistungen beschreiben Leistungen, die von der Natur erbracht und vom Menschen genutzt werden.“, s *Grunewald/Bastian*, Ökosystemdienstleistungen, 3.

⁹ Vgl *ibid.*, 203.

¹⁰ Vgl *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 9.

¹¹ Vgl *ibid.*, 9.

Über die Versorgungs- und Produktionsfunktion hinaus ist die Landwirtschaft verantwortlich für die Erbringung verschiedener ökologischer Leistungen. Dazu gehören sowohl der Bodenschutz, insbesondere im Sinne einer Vermeidung von Bodenbelastungen durch Schadstoffeinträge, sodass die Nutzung des Bodens dauerhaft und umweltgerecht ermöglicht wird, als auch der Gewässerschutz im Sinne verringerter Nährstoffeinträge in die an landwirtschaftliche Flächen angrenzenden Oberflächengewässer und das Grundwasser. Ebenso soll die Landwirtschaft die Anforderungen des Hochwasserschutzes berücksichtigen. Hinzu kommt der Erhalt von Lebensräumen für Tiere und Pflanzen und damit die Sicherung der Biodiversität. Neben dem Schutz wildlebender Arten soll außerdem ein angemessenes Tierschutzniveau für die landwirtschaftlichen Nutztiere gewährleistet werden.¹²

Darüber hinaus weist die Landwirtschaft Bezüge zum Klimaschutz auf. Sie ist zum einen selbst Emittent verschiedener Klimagase, etwa CH₄ bei der Viehhaltung, CH₄ und N₂O bei der Düngewirtschaft und CO₂ bei der Nutzung fossiler Energien und beim Transport. Zum anderen forciert die Agrarwirtschaft Landnutzungsänderungen wie die Brandrodung von Wäldern oder die Trockenlegung von Mooren, die ihrerseits klimarelevant sind, weil wichtige Kohlenstoffsinken zerstört werden.¹³

Ein weiterer Aspekt ist die Energie- und Rohstoffgewinnung in der Landwirtschaft. Dies betrifft beispielsweise den Anbau von Biomasse als regenerativen Energielieferanten oder die Bereitstellung nachwachsender Rohstoffe, die nicht nur energetisch, sondern zunehmend auch stofflich genutzt werden, so etwa Holz aus Kurzumtriebsplantagen und Naturfasern.¹⁴ Die Landwirtschaft ist somit auch für den Ressourcenschutz relevant.

Die Agrarwirtschaft mit ihren vor- und nachgelagerten Industriezweigen soll zudem ökonomisch effizient arbeiten und als wichtiger Wirtschaftszweig einer Volkswirtschaft im europäischen und internationalen Wettbewerb bestehen. Sie soll der Sicherung von Arbeitsplätzen dienen und eine verlässliche Existenzgrundlage für die Erzeuger darstellen. Die wirtschaftliche Relevanz der Landwirtschaft wird auch daran deutlich, dass es eine starke Agrarlobby gibt, die versucht, die Interessen der Landwirte und der mit der Landwirtschaft in Verbindung stehenden Industrie zu sichern.¹⁵

Nicht zuletzt ist die Landwirtschaft entscheidend für die Entwicklung des ländlichen Raumes, die Pflege der Kulturlandschaft und den Erhalt des Landschaftsbildes, das häufig für die regionale Identität bedeutend ist. Hinzu kommen die

¹² Vgl zu dieser Auflistung *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 11 und 67; *Grunewald/Bastian*, Ökosystemdienstleistungen, 205; *Rothstein*, Landwirtschaftlicher Bodenschutz, 26.

¹³ Vgl *Ekardt/Hennig*, Landnutzung, 12 und 18.

¹⁴ Vgl *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 67; *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 9.

¹⁵ So haben etwa die nationalen Bauernverbände, Umweltschutzvereinigungen und Unternehmen, die Saatgut oder Agrochemikalien produzieren, Einfluss auf den Willensbildungsprozess in den Mitgliedstaaten. Diese wiederum tragen die Interessen jener Akteure auf die europäische Ebene weiter. Daneben haben die Mitgliedsstaaten eigene, nationalstaatliche Anliegen, die mitunter stark divergieren und die sie in die Gestaltung der GAP einzubringen versuchen. Vgl *IAASTD*, Weltagrarbericht, 62; *Michalowitz*, Lobbying in der EU, 123-124.

Erzeugung lokaler Produkte und die Pflege der ländlichen Kultur und Bräuche sowie die Bereitstellung öffentlichen Raumes, beispielsweise für Erholung und Tourismus.¹⁶

Die vielfältigen Aufgaben der multifunktionalen Landwirtschaft werden in der folgenden Grafik veranschaulicht.

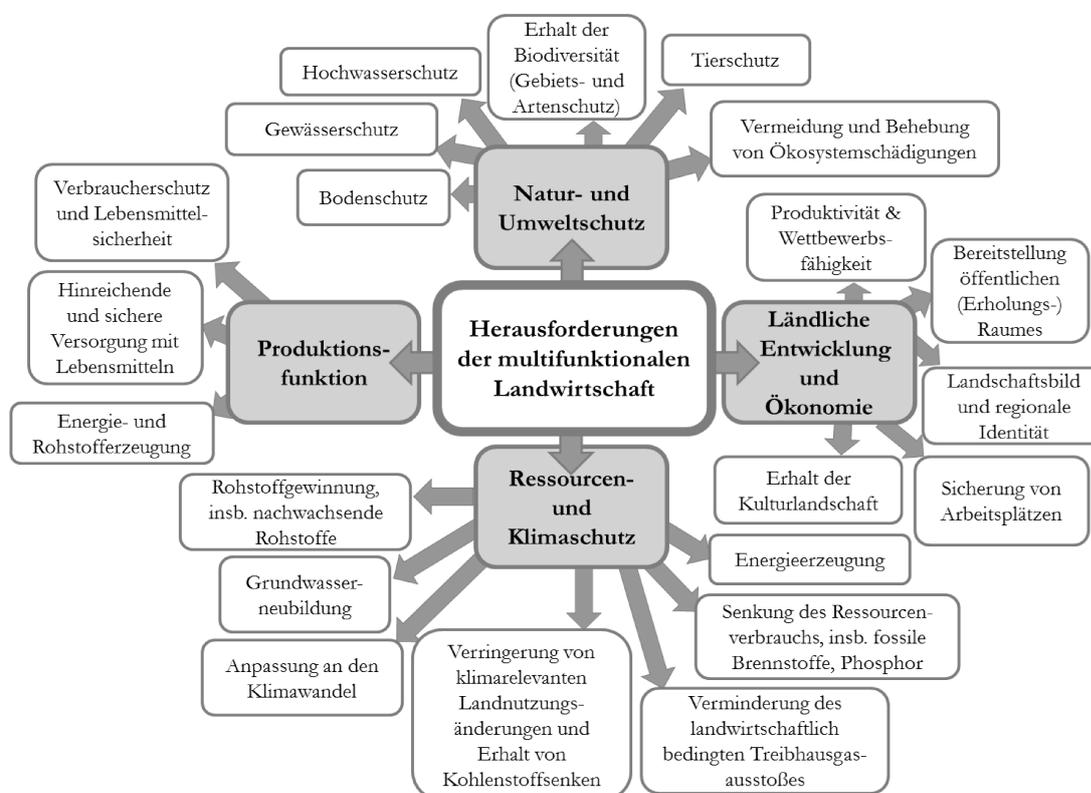


Abb. 1: Multifunktionale Landwirtschaft (eigene Darstellung in Anlehnung an BfN, Agrarpolitik und Naturschutz, 67; Grunewald/Bastian, Ökosystemdienstleistungen, 205; Härtel, Begriff Agrarrecht, 8-9; IAASTD, Weltagrarbericht, 62-65).

II. Probleme der gegenwärtigen Landwirtschaft

So vielfältig wie die Ökosystemleistungen landwirtschaftlich genutzter Flächen sind auch die Problemlagen, die die gegenwärtige Agrarwirtschaft mit sich bringt. Die Thematik ist nicht neu. Bereits 1985 veröffentlichte der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) ein Sondergutachten über die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf die Umwelt.¹⁷ Auch Hermann Priebe hält in seinem Werk „Die

¹⁶ Vgl. BfN, Agrarpolitik und Naturschutz, 67; Härtel, Begriff Agrarrecht, 8-9; IAASTD, Weltagrarbericht, 62-65.

¹⁷ Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 10/3613, Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom März 1985 „Umweltprobleme in der Landwirtschaft“ vom 03.07.1985, passim, erhältlich im Internet: <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/10/036/1003613.pdf>> (besucht am 02.02.2016). Auf die Umweltzerstörung durch den konventionellen Landbau wurde sogar schon im SRU-Umweltgutachten von 1978 hingewiesen, Deutscher Bundestag, Drs. 8/1938, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Umweltgutachten 1978 vom 19.9.1978, passim, erhältlich im Internet: <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/08/019/0801938.pdf>> (besucht am 02.02.2016).

subventionierte Naturzerstörung – Plädoyer für eine neue Agrarkultur“ aus dem Jahr 1990 fest, dass die „Landwirtschaft beginnt, sich mit intensivem Einsatz chemischer Mittel, mit Monokulturen und Massentierhaltungen von den alten Erfahrungen zu lösen, die bäuerliche Kultur aufzugeben, unser Land zu veröden und unsere natürlichen Lebensbedingungen zu zerstören.“¹⁸ Diese Aussage hat nichts an ihrer Aktualität verloren. Nach wie vor ist die Landwirtschaft ursächlich für eine Reihe von Umweltschäden, die der Agrarwissenschaftler *Priebe* bereits vor rund 25 Jahren schilderte. Ein Überblick über die wesentlichen agrarbezogenen Problemlagen soll im Folgenden gegeben werden. Er verdeutlicht, wie nötig eine „Agrarwende“ hin zu mehr Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft ist.

Ein zentrales Problem der europäischen Landwirtschaft ist die fortschreitende Bodendegradation. So führen falsche Bewirtschaftungsmethoden, etwa die Entfernung von Vegetationsformen wie Hecken, der Einsatz schwerer Landmaschinen und der übermäßige Einsatz von Düngemitteln zum Verlust der Bodenfruchtbarkeit und zur Erosion, Verdichtung und Versalzung der Böden. Hinzu kommen multikausale Schadstoffeinträge, etwa Schwermetalle wie Cadmium, Blei oder Zink, die über den Luftpfad von Industrie und Verkehr, durch die Düngung oder durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in die Böden gelangen.¹⁹ Verstärkt wird das Problem durch lange Latenzzeiten. Zwischen dem Eintragen von Schadstoffen in den Boden und dem Sichtbarwerden der Schäden liegen aufgrund der Filter- und Pufferfunktion des Bodens oftmals lange Zeiträume. Da Böden typische Stoffsenken sind, akkumulieren sich die Belastungen.²⁰ Doch nicht nur Schadstoffe gefährden den Boden. Auch Nährstoffe können sich im Boden anreichern, etwa wenn sie im Rahmen einer übermäßigen Düngung in einer Menge aufgetragen werden, die über dem Entzug durch die Pflanzen liegt. So stört die gegenwärtige landwirtschaftliche Düngepraxis den globalen Stickstoffkreislauf. Stickstoffüberschüsse führen zur Versauerung der Böden und damit zum Verlust der Bodenfruchtbarkeit. Erhöhte Nitrateinträge im Grundwasser bergen Gesundheitsrisiken, in den Oberflächengewässern führen sie zur Eutrophierung. Zudem führt der Stickstoffüberschuss zur Emission des klimarelevanten Lachgases.²¹ Ähnliches gilt für Phosphor, der in rund 90 Prozent der weltweit eingesetzten Düngemittel vorkommt. Mittlerweile gilt das Element durch seine Übernutzung als knappe, noch nicht substituierbare Ressource, die als wesentlicher Wachstumsfaktor für Pflanzen in der Landwirtschaft jedoch notwendig ist. Die Anreicherung von überschüssigem Phosphor in den Böden führt in der Regel zu Austrägen in die Oberflächengewässer und das Grundwasser und führt dort zur Eutrophierung. Erhöhte Gehalte des in Düngemitteln enthaltenden Nährstoffes Kalium wiederum bewirken unter anderem eine Beeinträchtigung der Strukturstabilität des Bodens, wodurch die Bodenerosion vorangetrieben wird. Auch

¹⁸ *Priebe*, Subventionierte Naturzerstörung, 12.

¹⁹ Vgl. *Rothstein*, Landwirtschaftlicher Bodenschutz, 40-41.

²⁰ Vgl. *ibid.*, 30-31.

²¹ Vgl. *Agrarkoordination*, Stickstoffkreislauf entlasten, 2014, erhältlich im Internet: <http://www.agrarkoordination.de/fileadmin/dateiupload/PDF-Dateien/AK_Poster_Stickstoff_entlasten_Mai2013.pdf> (besucht am 06.02.2016); *SRU*, Stickstoff, 19.

dadurch werden Stoffeinträge in benachbarte Ökosysteme, insbesondere in die Gewässer, begünstigt.²²

Die Landwirtschaft ist also eine der Hauptquellen für diffuse Nähr- und Schadstoffeinträge in Oberflächengewässer und in das Grundwasser. Der starke Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln hat den Natur- und Wasserhaushalt derart beeinträchtigt, dass die Zielvorgabe der europäischen Wasserrahmenrichtlinie²³, bis 2015 einen „guten Zustand“ der Gewässer zu erreichen, in einigen Mitgliedstaaten verfehlt wird.²⁴ Dies ist nicht nur angesichts des biologischen Gleichgewichts oder der Artenvielfalt in den Gewässern und den angrenzenden Ökosystemen problematisch, auch für den Menschen stellt sauberes Wasser eine lebenswichtige Ressource dar und ist wichtiger Standortfaktor für landwirtschaftliche Aktivitäten.²⁵

Von ebenso großer Bedeutung ist die durch landwirtschaftliche Aktivitäten verursachte Gefährdung der Biodiversität. Der Verlust der Artenvielfalt, der auch die für die Bestäubung wichtigen Bienen betrifft, hat verschiedene agrarbezogene Ursachen, insbesondere den Einsatz von Agrochemikalien wie Pestiziden, Landnutzungsänderungen und damit verbunden die Zerstörung von Lebensräumen, den intensiven Einsatz von Maschinen, Nutzungsaufgaben von Flächen, Entwässerung, Überdüngung, die zu Boden-, Luft- und Wasserverschmutzung führt und nicht zuletzt die Großflächenwirtschaft und der Anbau von Monokulturen. Verstärkt werden die Veränderungen der Artenvielfalt zudem durch den Klimawandel.²⁶

Der Zusammenhang zwischen Klimawandel und Landwirtschaft wurde bereits erwähnt.²⁷ Dies bezieht sich nicht nur auf die Emissionen klimaschädlicher Gase, sondern auch auf die Verwundbarkeit der landwirtschaftlichen Versorgung gegenüber

²² Vgl. *Rothstein*, Landwirtschaftlicher Bodenschutz, 33; *Steffen et al.*, Planetary boundaries, 5.

²³ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327/1 vom 22.12.2000.

²⁴ In Deutschland werden beispielsweise nach wie vor erhöhte Nitratwerte in den Gewässern gemessen. Daher wird von Deutschland eine Verschärfung der Düngeverordnung gefordert, welche die europäische Nitratrichtlinie (Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. L 375/1 vom 21.12.91) umsetzt. Die Nitratrichtlinie wiederum ist eines der Hauptinstrumente zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Ende 2013 wurde ein entsprechendes Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Vgl. *Europäische Kommission*, KOM(2013) 683, Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Richtlinie 91/676/EWG des Rates zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2008–2011 vom 04.10.2013, 5, erhältlich im Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0683>> (besucht am 02.02.2016); *Europäische Kommission*, Nitratbelastung im Grundwasser vom 10.07.2014, erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/12542_de.htm> (besucht am 03.02.2016) sowie *Laskowski*, Gewässerschutzrecht, 689 und *SRU*, Stickstoff (Fn 21), 21.

²⁵ Neben der Gewässerqualität ist die Wasserverfügbarkeit entscheidend für die landwirtschaftliche Produktion. Rund 33 Prozent des gesamten europäischen Wasserverbrauchs entfallen auf die Landwirtschaft. Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Wasserpolitik (Fn 1), 6; *Laskowski*, Gewässerschutzrecht, 689–690.

²⁶ Vgl. zu diesem Absatz *Grunewald/Bastian*, Ökosystemdienstleistungen, 203; *UBA*, Biologische Vielfalt, 39 sowie *Weizsäcker*, Pionier, 72–73.

²⁷ Dazu Vgl. *Ekardt/Hennig*, Landnutzung, 12 und 18.

Klimaänderungen.²⁸ So drohen beispielsweise Ernteaufschläge aufgrund von Extremwetterlagen. Klimaschutzbemühungen mit Relevanz für die Landwirtschaft, etwa die Steigerung der Erzeugung von Biomasse für energetische Zwecke, bringen wiederum Ambivalenzen und Abwägungsschwierigkeiten mit sich.²⁹

Hinzu kommen die bisher unabsehbaren Folgen des weltweit vermehrten Einsatzes von genmodifizierten Organismen, der schwer mit dem in der internationalen Umweltpolitik anerkannten Vorsorgeprinzip zu vereinbaren ist.³⁰ Zwar gibt es in der Europäischen Union umfassende Zulassungsregeln für gentechnisch veränderte Pflanzen und Organismen, aufgrund des hohen Drucks von Seiten der Gentechnik- und Agrarindustrie scheint die bisher eher restriktive Politik der EU jedoch nicht abgesichert.³¹

Drastische landwirtschaftsbezogene Probleme existieren zudem in der Viehwirtschaft. Schlechte Haltungsbedingungen, Intensivtierhaltung und Großschlachthöfe gelangen regelmäßig in die Schlagzeilen und werden von der Zivilgesellschaft infrage gestellt. Ergänzt werden die Anliegen des Tierschutzes durch Sorgen um die menschliche Gesundheit, insbesondere infolge des häufigen Einsatzes von Antibiotika und weiteren Medikamenten, deren Spuren sich in den Lebensmitteln wiederfinden.³²

Zu den ökologischen Problemen der Landwirtschaft reihen sich sozioökonomische Schieflagen. Hier sei beispielsweise der Mangel an Hofnachfolgern genannt. Die niedrige Anzahl junger Landwirte in Europa ist einerseits auf den demographischen Wandel zurückzuführen, andererseits aber auch auf einen kulturellen Wandel und schlechte Rahmenbedingungen, insbesondere für kleine Betriebe, sodass immer weniger junge Menschen den landwirtschaftlichen Betrieb der Eltern übernehmen möchten. Einstiegswillige Menschen und Höfe ohne Nachfolger wiederum finden häufig nicht zusammen und eine gezielte Junglandwirteförderung blieb bisher unzureichend.³³

Ein weiteres gesellschaftliches Problem liegt in der niedrigen Zahlungsbereitschaft der europäischen Konsumenten. Zwar steigen die Erwartungen an die Qualität und die Vielfalt der Lebensmittel, gleichzeitig ist der Anteil am privaten Haushaltsbudget, der für Nahrungsmittel ausgegeben wird, in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gesunken.³⁴

Zudem hat eine Reihe der Probleme der europäischen Landwirtschaft Folgen, die weit über Europa hinaus reichen. Dies betrifft nicht nur global wirkende Umweltschäden, etwa die Emission von Treibhausgasen oder die Zerstörung der

²⁸ Vgl. *Ekardt/Hennig*, Landnutzung, 18 sowie *IPCC*, Klimaänderung 2007, 20.

²⁹ So kann der Einsatz von Biomasse zwar die Abhängigkeit von fossilen Energieträgern verringern. Er führt in Zeiten von Flächenknappheit aber auch zur Flächenkonkurrenz mit der Lebensmittel- und Futtermittelproduktion und verstärkt das Problem großflächiger Monokulturen, insbesondere durch den massenhaften Anbau von Mais. Vgl. *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 10-11, 20.

³⁰ Zum Vorsorgeprinzip als menschenrechtliche Verpflichtung siehe *Ekardt*, Menschenrechte und Umweltschutz, Kapitel 3.2.1. Zum restriktiven deutschen Gentechnikrecht *Dederer*, Gentechnikrecht, 726 ff.

³¹ Vgl. *Vollig/Nürnberg*, Gentechnikindustrie, 245 ff.

³² Vgl. *Betz et al*, Vorhandene Spielräume, 215.

³³ Zu den sozioökonomischen Schieflagen vgl. *Vieth/Thomas*, Hofnachfolger gesucht, 58-59.

³⁴ Vgl. *KEKD*, Neuorientierung, 4; *UBA*, Biologische Vielfalt (Fn 26), 42.

Biodiversität. Kurz genannt seien auch die Folgen der hohen Beihilfen für die europäische Landwirtschaft, die einerseits zum Preisverfall führen, während die subventionierten Überschussprodukte andererseits die Eigenproduktion in den Entwicklungsländern zurückdrängen; unklare Folgen von Lebensmittel- und Agrarflächenspekulationen sowie das sogenannte Landgrabbing, in dessen Rahmen fruchtbare Böden in Entwicklungs- und Schwellenländern von ausländischen Investoren genutzt werden, um dort Nahrungs-, Futter- oder Energiepflanzen für den Export anzubauen, wodurch die Ernährungssicherheit und -souveränität in den betroffenen Ländern weiter untergraben wird.³⁵

III. Nachhaltige Landwirtschaft

Die Schilderung der aktuellen Problemlagen der landwirtschaftlichen Praxis lässt vermuten, dass die gegenwärtige Landwirtschaft in der Europäischen Union weit davon entfernt ist, im Sinne eines der Leitbilder der europäischen Umweltpolitik naturverträglich oder nachhaltig zu sein. Dabei stellt die Agrarwirtschaft nicht zwingend nur eine Ursache der Probleme dar. Sie bietet auch Chancen und Lösungsansätze zur Bewältigung von Umweltproblemen. Zentraler Ansatzpunkt ist dabei eine Landwirtschaft, die sich am Prinzip der Nachhaltigkeit orientiert.

Der Nachhaltigkeitsgedanke stammt aus der Forstwirtschaft und entstand bereits im 18. Jahrhundert.³⁶ In die politische Diskussion gelangte der Begriff insbesondere durch den Bericht des Club of Rome „The Limits to Growth“ von 1972³⁷ sowie durch den Brundtland-Report „Our common Future“ von 1987, der die nachhaltige Entwicklung als eine langfristig naturverträgliche Entwicklung beschreibt, „die den Bedürfnissen der heutigen Generationen entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“³⁸ Spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) im Jahr 1992 in Rio de Janeiro entwickelte sich das Leitbild der Nachhaltigkeit zu einem zentralen Prinzip der internationalen Umweltpolitik.³⁹

Um eine allgemeingültige und verbindliche Definition von Nachhaltigkeit wird seit geraumer Zeit gerungen.⁴⁰ Das Nachhaltigkeitsverständnis ist von verschiedenen Faktoren abhängig, etwa vom Zeitpunkt der Debatte, der Situation und der Kultur

³⁵ Vgl. *EED/Brot für die Welt*, Reform der GAP 2013, passim; *KEKD*, Neuorientierung, 9; *Le Monde diplomatique*, Atlas der Globalisierung, 18-19.

³⁶ Zum erstmals von *Carl von Carlowitz* verwendeten Nachhaltigkeitsbegriff siehe bspw. *Töpfer*, *Nova Acta Leopoldina* 2013, 31 (32) oder auch *Di Giulio*, Idee der Nachhaltigkeit, 17 ff.

³⁷ *Meadows/Meadows/Randers/Behrens*, *Limits to Growth*, passim.

³⁸ *Hauff*, *Unsere Gemeinsame Zukunft*, 46 (im Original: *WCED*, *Our common Future*, 34).

³⁹ Allerdings ist der Begriff Nachhaltigkeit in der aktuellen politischen Diskussion stark verwässert. Nachhaltigkeit wird dabei häufig als bloßes Drei-Säulen-Modell verstanden, bei dem sich die Säulen Ökologie, Ökonomie und Soziales zuweilen auch ausgleichen können, während die globale und intergenerationelle Dimension des Begriffes Nachhaltigkeit ausgeblendet wird. Vgl. *Ekardt*, *Theorie der Nachhaltigkeit*, 40-47 sowie *Kotulla*, *Grundlagen Umweltrecht*, 365.

⁴⁰ Vgl. *Di Giulio*, Idee der Nachhaltigkeit, passim sowie *Wahmhoff*, *Nachhaltigkeit und Umsetzung*, 1.

oder auch dem Wissensstand der Debattierenden.⁴¹ Dies gilt im Hinblick auf Nachhaltigkeit im Allgemeinen ebenso wie mit Blick auf Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft.⁴² Im Kern fordert Nachhaltigkeit dauerhaft und global durchhaltbare Lebens- und Wirtschaftsweisen.⁴³ Dementsprechend gewährleistet eine nachhaltige Landwirtschaft, dass die natürlichen Ressourcen und ihre Funktionsfähigkeit dauerhaft für heutige und nachfolgende Generationen erhalten werden, Schäden vermieden beziehungsweise behoben werden und die ökonomischen, ökologischen und sozialen Notwendigkeiten im Hinblick auf eine globale und intergenerationelle Gerechtigkeit Beachtung finden.⁴⁴

Wichtige Aspekte einer nachhaltigen Landwirtschaft nennen die Vereinten Nationen in ihren Nachhaltigen Entwicklungszielen.⁴⁵ So sollen bis 2030 die Produktivität und das Einkommen von kleinen Landwirtschaftsbetrieben verdoppelt werden, wobei insbesondere auch Familienbetriebe gefördert werden sollen. Zudem soll ein Beitrag zur Ernährungssicherheit und zur Bekämpfung des weltweiten Hungers geleistet werden. Gleichzeitig sollen landwirtschaftliche Praktiken dazu beitragen, Ökosysteme zu erhalten und ihre Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel, Extremwetterereignissen und Naturkatastrophen zu steigern. Die Bodenqualität soll ebenso erhöht werden wie die Diversität von Saatgut, Pflanzen und Tieren.⁴⁶

Eng mit dem Nachhaltigkeitsprinzip verknüpft ist der Vorsorgegrundsatz, der unter anderem in Art. 15 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung⁴⁷ verankert ist. Demzufolge darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben, wenn schwerwiegende oder bleibende Schäden drohen. Das Vorsorgeprinzip impliziert, dass die natürlichen Lebensgrundlagen schonend in Anspruch genommen werden.⁴⁸

⁴¹ Vgl. *ibid.*

⁴² So stand früher vor allem die Begrenzung negativer Umweltauswirkungen im Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Landwirtschaft, während mittlerweile auch wirtschaftliche und gesellschaftliche Zielsetzungen Beachtung finden. Vgl. zum Nachhaltigkeitsverständnis *Wahmhoff*, Nachhaltigkeit und Umsetzung, 1.

⁴³ Vgl. *Ekardt*, Theorie der Nachhaltigkeit, § 1 C. I.

⁴⁴ Vgl. *KEKD*, Neuorientierung, 4.

⁴⁵ Die „Sustainable Development Goals“ führen die Millennium-Entwicklungsziele der UN nach deren Ablauf im Jahr 2015 weiter und erweitern diese um die neuen, globalen Herausforderungen in den Bereichen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. So umfasst beispielsweise Ziel Nr. 2 unter anderem die Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft. Eine Abkehr von der industriellen Landwirtschaft zugunsten einer nachhaltigen Landwirtschaft fordert auch der Handels- und Umweltbericht der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), der den Untertitel „Wake up before it is too late“ trägt. Vgl. *Stodieck*, Entwicklung und Trends, 15; *UN*, A/68/970, (Fn 3), 9-11 sowie *UNCTAD*, Trade and Environment Review 2013, 2.

⁴⁶ Vgl. *UN*, A/68/970 (Fn 3), 11-12.

⁴⁷ UN Doc. A/CONF.151/26 (Vol. I); 31 ILM 874 (1992).

⁴⁸ Vgl. *Kluth*, Umweltrecht, 42.

Das Ziel „Nachhaltigkeit“ ist auch im Primärrecht der Europäischen Union⁴⁹ verankert und soll unter anderem durch die aktuelle Europa 2020-Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum verfolgt werden.⁵⁰ Für den Bereich der Landwirtschaft wird die Zielausrichtung in der Mitteilung der Europäischen Kommission vom November 2010 zur GAP bis 2020 konkretisiert. Darin werden die Hauptziele der künftigen Agrarpolitik der EU genannt: die rentable Nahrungsmittelerzeugung, die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen ebenso wie Klimamaßnahmen und die ausgewogene räumliche Entwicklung. Unter der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen versteht die Kommission insbesondere eine nachhaltige Gestaltung der Produktionsverfahren; die verstärkte Bereitstellung ökologischer öffentlicher Güter; Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und die Förderung von umweltfreundlichem Wachstum durch Innovation, insbesondere durch neue Technologien, Produkte, Verfahren und Nachfragemuster.⁵¹ Ähnliche Zielsetzungen enthält auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode vom November 2013. Demnach ist das Ziel der deutschen Bundesregierung, „eine multifunktional ausgerichtete, bäuerlich unternehmerische Landwirtschaft, die ressourcen- und umweltschonend produziert, die Tierwohl, Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit miteinander verbindet.“⁵²

Vor dem Hintergrund der zuvor beschriebenen Problemlagen der gegenwärtigen landwirtschaftlichen Praxis in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union führen die genannten Zielsetzungen und Ankündigungen – ob auf völkerrechtlicher, europäischer oder nationaler Ebene – vor Augen, dass es nicht nur politischer Willensbekundungen, sondern ernsthafter und vielfältiger Bemühungen bedarf, um einer nachhaltigen Landwirtschaft einen Schritt näher zu kommen.

C. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union

Die Landwirtschaft ist ein zentrales Handlungsfeld der Europäischen Union. Ihre Ausgestaltung gehört zu den am stärksten durch die europäische Integration

⁴⁹ Das Primärrecht der Union umfasst den Vertrag über die Europäische Union (EUV), den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh), alle im ABl. C 326 vom 26.10.2012. Das Ziel, eine nachhaltige Entwicklung (und ein hohes Umweltschutzniveau) sicherzustellen, ist insbesondere in Art. 3 Abs. 3 EUV; Art. 11 AEUV und Art. 37 GRCh formuliert. Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV verankert zudem das Vorsorgeprinzip.

⁵⁰ Vgl. *Europäische Kommission*, KOM(2010) 2020, Mitteilung der Kommission: Europa 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum vom 3.3.2010, passim, erhältlich im Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028>> (besucht am 03.02.2016).

⁵¹ Vgl. *Europäische Kommission*, KOM(2010) 672, (Fn 5), 8.

⁵² *Deutscher Bundestag*, (18. Legislaturperiode), Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten, 2013, 121, erhältlich im Internet: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile&v=2> (besucht am 02.02.2016). Deutschland verpflichtet sich „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ bereits im Grundgesetz zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere (Art. 20a GG).

vergemeinschafteten Politikbereichen.⁵³ Knapp 40 Prozent der EU-Haushaltsmittel werden von der GAP beansprucht.⁵⁴ Diese Mittel fließen in die zentralen Bereiche der GAP, insbesondere in die Agrarmarktpolitik mit dem Ziel einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte und in die Agrarstrukturpolitik, die auf die Förderung der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes ausgerichtet ist. Weitere wichtige Bereiche der GAP sind die Rechtsangleichung, die das Funktionieren und die Entwicklung des Binnenmarktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse sicherstellen soll, sowie die Qualitätspolitik für jene Erzeugnisse.⁵⁵

Zum agrarrelevanten EU-Recht zählen das Vertragsrecht der Europäischen Union, insbesondere die Art. 38 bis 44 AEUV, sowie das europäische Sekundärrecht.

Das europäische Primärrecht schreibt im Art. 4 Abs. 2 lit. d) AEUV die geteilte Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten im Bereich der Landwirtschaft fest.⁵⁶ Die Kompetenzgrundlage für den Erlass von agrarrelevanten Rechtsakten bildet der Art. 43 Abs. 2 AEUV, nach dem die Rechtsetzung im Agrarbereich auf dem Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erfolgt.⁵⁷

Ergänzend zur Agrarkompetenz kommen im Agrarrecht weitere Rechtsetzungskompetenzen zum Tragen, wobei insbesondere das Agrarumweltrecht mit seiner Umweltkompetenz gemäß Art. 192 Abs. 2 AEUV und Rechtsakte im Bereich der Lebensmittelsicherheit gemäß der Gesundheitsschutzkompetenz nach Art. 168 Abs. 4 lit. b) AEUV von Bedeutung sind.⁵⁸

Als Vertragspartei der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) ist die Europäische Union außerdem an deren Recht gebunden. Dies hat auch Einfluss auf das europäische Agrarrecht. Das wichtigste agrarrelevante WTO-Übereinkommen ist das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Agreement on Agriculture)⁵⁹ von 1995. Von Bedeutung ist auch das WTO-Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures).⁶⁰ Hinzu kommen die Normen und Standards anderer internationaler Organisationen wie der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (Food and Agriculture Organisation of the

⁵³ Vgl. *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 17.

⁵⁴ Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Wasserpolitik, 6.

⁵⁵ Vgl. *Bittner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 38 AEUV, Rn. 23-25, 35.

⁵⁶ Bei der geteilten Zuständigkeit können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 Abs. 2 AEUV Rechtsakte erlassen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder nicht mehr ausübt.

⁵⁷ Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, dessen Ablauf in Art. 294 AEUV geregelt wird, ist seit dem Vertrag von Lissabon das Standardverfahren der europäischen Rechtsetzung. Demnach ist das Europäische Parlament neben dem Rat der Europäischen Union zum Mitgesetzgeber geworden. Das Initiativmonopol liegt in der Regel bei der Europäischen Kommission. Vgl. *Streinz*, Europarecht, 197-198.

⁵⁸ Vgl. *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 17.

⁵⁹ Das Übereinkommen über Landwirtschaft zielt auf die Begrenzung des (europäischen) Protektionismus ab. Entscheidend sind dabei die Regelungen über den Marktzugang, nationale Stützungsmaßnahmen sowie Ausfuhrsubventionen. Das Übereinkommen sieht zudem umfangreiche Sonderbestimmungen für Entwicklungsländer vor. Vgl. *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 15.

⁶⁰ Vgl. *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 12-15.

United Nations, FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation, WHO).⁶¹

I. Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union sind in Art. 39 Abs. 1 AEUV niedergelegt. Sie umfassen die Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft⁶²; die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch die Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen; die Stabilisierung der Märkte und die Sicherstellung der Versorgung sowie die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

Neben den agrarpolitischen Zielen müssen bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik auch die anderen Ziele der Union berücksichtigt werden. Dies gilt in erster Linie für die als Querschnittsklauseln geregelten Bereiche Umweltschutz (Art. 11 AEUV, konkretisiert in Art. 191 AEUV), Verbraucherschutz (Art. 12 AEUV, konkretisiert in Art. 168 und Art. 169 AEUV) und Tierschutz (Art. 13 AEUV). Umweltschutz und Verbraucherschutz sind zudem auch in der Grundrechtecharta verankert (Art. 37 und Art. 38 GRCh).⁶³ Hinzu kommen weitere Zielsetzungen der Union, die für die gesamten politischen Strategien und Maßnahmen der EU gelten, etwa die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus (Art. 9 AEUV), der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt (Art. 175 AEUV) und vor dem Hintergrund der Globalisierung der Märkte die Grundsätze der gemeinsamen Handelspolitik (Art. 207 AEUV). Letztere gelten auch für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, wobei für die Grundsätze der Wettbewerbspolitik gemäß Art. 42 AEUV Ausnahmeregelungen aufgrund der Besonderheiten des landwirtschaftlichen Primärsektors gelten.⁶⁴

Seit ihren Anfängen im Jahr 1962 erfuhr die GAP regelmäßige Änderungen.⁶⁵ So wurden über die primärrechtlich verankerten Ziele hinaus im Zuge der GAP-

⁶¹ Vgl. *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 13. Ferner nennt beispielsweise auch die Klimarahmenkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) von 1992 die Landwirtschaft als wichtigen Bereich des Klimaschutzes. Dementsprechend fordert das Kyoto-Protokoll in Art. 2 Abs. 1 lit. a) Nr. iii) die „Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen“ und berücksichtigt in der Anlage A die Quellgruppe „Landwirtschaft“.

⁶² Die Produktivität soll insbesondere durch die Förderung des technischen Fortschritts, die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, erhöht werden (Art. 39 Abs. 1 lit. a) AEUV).

⁶³ Vgl. *Bittner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 39 AEUV, Rn. 4; *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 17.

⁶⁴ Vgl. *Bittner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 38 AEUV, Rn. 17; *Europäisches Parlament*, Die Gemeinsame Agrarpolitik und der Vertrag, 2014, erhältlich im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.1.html> (besucht am 03.02.2016) sowie *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar, Art. 42 AEUV, Rn. 1.

⁶⁵ Wichtige und umfassende Reformen erfolgten insbesondere in den Jahren 1992 („Mac Sharry-Reform“), 2000 („Agenda 2000“), 2003 („Fischler-Reform“), 2009 („Gesundheitscheck“) und zuletzt 2013. Vgl. *Europäisches Parlament*, Die Instrumente der GAP und ihrer Reformen, 2014, erhältlich im Internet: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html>>

Reformen neue Ziele festgelegt. Diese beinhalten wirtschaftliche, umweltpolitische und territoriale Zielsetzungen. Demnach sollen die Ernährungssicherheit durch eine tragfähige landwirtschaftliche Erzeugung und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sowie der Wertschöpfung innerhalb der Lebensmittelkette ebenso gewährleistet werden wie der nachhaltige Ressourceneinsatz. Nicht zuletzt wird eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Dynamik ländlicher Gebiete angestrebt.⁶⁶ Als die drei Hauptziele der GAP nach der Reform 2013 wurden konkret die rentable Nahrungsmittelerzeugung, die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen in Verbindung mit Klimamaßnahmen sowie die ausgewogene räumliche Entwicklung identifiziert.⁶⁷

Nicht alle Zielsetzungen der GAP können im gleichen Umfang und zu gleicher Zeit verfolgt werden, zumal Interessen ökonomischer, sozialpolitischer und ökologischer Art nicht selten gegenläufig sind. Zielkonflikte sind umso wahrscheinlicher, wenn die Landwirtschaft nicht nur unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten bestehen, sondern gleichzeitig den verschiedenen Aufgabenstellungen einer multifunktionalen Landwirtschaft gerecht werden soll. So wie sich wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen ändern, können und sollten daher auch die Prioritäten, die den jeweiligen Zielen zeitweilig zugestanden werden, regelmäßig angepasst werden.⁶⁸

II. Die wichtigsten Bereiche der Gemeinsamen Agrarpolitik

Das sekundäre Unionsrecht unterscheidet sich in die Instrumente der sogenannten ersten und zweiten Säule der GAP. Die erste Säule der GAP umfasst die Maßnahmen der Agrarmarktpolitik, die im Wesentlichen aus der gemeinsamen Marktorganisation und den Direktzahlungen an die Landwirte bestehen. Die Agrarstrukturpolitik und Agrarumweltmaßnahmen fallen unter die zweite Säule, die sogenannte Politik der Entwicklung des ländlichen Raumes.⁶⁹

Im Gegensatz zur ersten Säule, deren marktpolitische Maßnahmen vollständig durch die Europäische Union getragen werden, müssen die Mitgliedstaaten die strukturpolitischen Maßnahmen gemeinsam mit der Union kofinanzieren.⁷⁰

[ftuId=FTU_5.2.3.html](#) (besucht am 03.02.2016) und *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar, Art. 38 AEUV, Rn. 3. Auf wesentliche Änderungen durch die GAP-Reformen wird im Laufe der folgenden Unterkapitel eingegangen. Die GAP-Reform 2013 wird im Kapitel D ausführlich beleuchtet.

⁶⁶ Vgl. *Europäisches Parlament*, Instrumente der GAP (Fn 65).

⁶⁷ Vgl. *Europäische Kommission*, KOM(2010) 672 (Fn 5), 8-9.

⁶⁸ Vgl. *Bittner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg), EU-Kommentar, Art. 39 AEUV, Rn. 5-7. Die EuGH-Rechtsprechung bestätigt die Notwendigkeit von Abwägungen im Falle gegenläufiger Zielsetzungen, etwa im Hinblick auf den Schutz der Interessen der Landwirte und den gleichzeitig erforderlichen Schutz der Anliegen der Verbraucher, siehe EuGH, Rs. 5/67, *Beus*, Slg. 1968, 128, 147.

⁶⁹ Vgl. *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 18.

⁷⁰ Die Mittel für die Agrarpolitik werden durch zwei Fonds bereitgestellt. Die Finanzierung der Direktzahlungen und anderer Maßnahmen der Agrarmarktpolitik erfolgt über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL). Die Mittel für die Programme der Agrarstrukturpolitik stammen aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung

Im Folgenden werden die zentralen Regelungen der ersten und der zweiten Säule der GAP vorgestellt. Es folgt ein Einblick in die mitgliedstaatliche Umsetzung der GAP am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland.

1. Die erste Säule der GAP

Während staatliche Subventionen im europäischen Binnenmarkt – abgesehen von einigen Ausnahmen – gemäß Art. 107 ff. AEUV unzulässig sind, erlaubt Art. 42 AEUV Beihilfen im Agrarsektor zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, ebenso wie Beihilfen im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme. Begründet wird diese Freistellung von den Wettbewerbs- und Beihilferegulungen der Union durch die wettbewerbsrechtliche Sonderstellung des Agrarsektors.⁷¹ Sie soll durch die Gewährleistung einer Mindeststabilität des landwirtschaftlichen Einkommens sicherstellen, dass in der gesamten EU Landwirtschaft betrieben werden kann.⁷²

Seit dem Beginn der GAP stehen diese Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Erzeuger im Zentrum der gemeinsamen Marktorganisation der EU. In den Anfangszeiten der GAP existierten zunächst 21 erzeugnisspezifische gemeinsame Marktordnungen, in denen die Marktstützungsregelungen für die einzelnen Agrarprodukte verankert waren, nebeneinander. Im Rahmen der verschiedenen GAP-Reformen wurden diese fast vollständig aufgehoben und mit der VO (EG) Nr. 1234/2007⁷³ im Jahr 2007 durch eine einheitliche gemeinsame Marktorganisation (GMO) für fast alle Landwirtschaftserzeugnisse ersetzt.⁷⁴ Im Zuge der Reformen wurde auch die Form der in den Marktordnungen vorgesehenen Beihilfen angepasst. Während in den ersten 30 Jahren der europäischen Agrarpolitik von 1962-1992 die Produktionsmengen im Rahmen der sogenannten Preisstützung über Preisausgleichssysteme mit garantierten Mindestpreisen prämiert wurden, waren im Zeitraum von 1993 bis 2004 die sogenannten Produktprämien zentraler Pfeiler der GAP. Jene Prämien wurden in Form von Flächenprämien pro Hektar oder Kulturart und in Form von Kopfprämien pro Tier ausbezahlt.⁷⁵ Eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse erfolgte schrittweise nach der GAP-Reform vom Juli 2003. Seit 2005 ist das System der Betriebsprämien

des ländlichen Raumes (ELER). Vgl. *Europäische Kommission*, Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, 2014, erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/index_de.htm> (besucht am 03.02.2016) und *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 18.

⁷¹ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/631, 5 sowie *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, Art. 38 AEUV, Rn. 1.

⁷² Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/631, 5.

⁷³ Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates vom 22.10.2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO), ABl. L 299/1 vom 16.11.2007.

⁷⁴ Vgl. *Europäisches Parlament*, Erste Säule der GAP: I – Die einheitliche gemeinsame Marktorganisation, 2014, erhältlich im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.4.html> (besucht am 03.02.2016) und *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV-Kommentar, Art. 40 AEUV, Rn. 12.

⁷⁵ Vgl. *Krüger*, Betriebsprämienregelung und Cross Compliance, 121.

vorherrschend, in dem die entkoppelten Beihilfen nicht mehr produktionsbezogen gewährt werden.⁷⁶ Allerdings können die Mitgliedstaaten im Rahmen der besonderen Stützung gemäß Art. 68 VO (EG) Nr. 73/2009⁷⁷ weiterhin gekoppelte Direktbeihilfen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gewähren, wenn die Maßnahmen beispielsweise der Verbesserung der Umwelt oder der Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse dienen.⁷⁸

Mit der GAP-Reform von 2003 wurde die Zahlung der Direktbeihilfen außerdem an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften geknüpft, wodurch ein guter ökologischer Zustand landwirtschaftlicher Flächen gewährleistet werden soll. Diese Auflagenbindung der EU-Agrarzahungen wird als Cross Compliance – die „Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen“ – bezeichnet. Mit diesem Sanktionsmechanismus soll sichergestellt werden, dass wichtige agrarrelevante europäische Richtlinien, insbesondere die des Umwelt- und Tierschutzes, der Pflanzengesundheit und der Lebensmittelsicherheit sowie die Standards für einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) eingehalten werden. Bei einem Verstoß gegen die Cross Compliance droht eine teilweise oder vollständige Kürzung der Betriebsprämien.⁷⁹

Die VO (EU) Nr. 1122/2009⁸⁰ legt die wesentlichen Durchführungsbestimmungen zu den Cross-Compliance-Verpflichtungen fest. Der Umfang der entsprechenden Verpflichtungen wiederum ergibt sich aus der VO (EG) Nr. 73/2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen sowie ihren Anhängen II und III.⁸¹ Diese Verordnung wurde im Rahmen des sogenannten GAP-Gesundheitschecks (Health Check) eingeführt und ersetzte die bis dahin gültige VO (EG) Nr. 1782/2003⁸² zum

⁷⁶ Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Besondere Stützung, 5.

⁷⁷ Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, ABl. L 30/16 vom 31.01.2009.

⁷⁸ Der Europäische Rechnungshof kritisiert allerdings, dass die Notwendigkeit und die Relevanz der nach Art. 68 VO (EG) Nr. 73/2009 eingeführten Maßnahmen nicht immer hinreichend von den Mitgliedstaaten nachgewiesen werden könne, was nicht zuletzt den allgemeinen Grundsätzen der Entkopplung und Vereinfachung der GAP zuwiderliefe. Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Besondere Stützung, 6-7.

⁷⁹ Vgl. *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 22-23; *Europäischer Rechnungshof*, Wasserpolitik, 4; *Krüger*, Betriebsprämienregelung und Cross Compliance, 149 sowie *Osterburg et al.*, Klimaschutz, 39.

⁸⁰ Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission vom 30.11.2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen, der Modulation und des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems im Rahmen der Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe gemäß der genannten Verordnung und mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen im Rahmen der Stützungsregelung für den Weinsektor, ABl. L 316/65 vom 02.12.2009.

⁸¹ Vgl. *Krüger*, Betriebsprämienregelung und Cross Compliance, 150-151.

⁸² Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29.09.2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung verschiedener Verordnungen [...], ABl. L 270/1 vom 21.10.2003.

01.01.2009. Ziel des Gesundheitschecks war die bessere Anpassung der GAP an die neuen Herausforderungen wie den Klimawandel oder den Verlust der Biodiversität. Zu den Maßnahmen des Gesundheitschecks gehören neben der Konkretisierung der Cross-Compliance-Verpflichtungen auch die Umschichtung von Mitteln aus der ersten Säule der GAP in die zweite Säule der GAP sowie das Auslaufen der umstrittenen Milchquotenregelung.⁸³

Gemäß Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 73/2009 muss ein Betriebsinhaber, der Direktzahlungen bezieht, seit der Einführung des Gesundheitschecks die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) nach Anhang II erfüllen. Jene Grundanforderungen ergeben sich nach Art. 5 VO (EG) Nr. 73/2009 in den Bereichen Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen, Umwelt und Tierschutz. Zu den relevanten Rechtsvorschriften zählen gemäß Anhang II 18 Richtlinien, darunter die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie, Richtlinien in den Bereichen Nitrat, Klärschlamm und Grundwasserschutz, Mindestanforderungen an Pflanzenschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit und eine Reihe von Richtlinien zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren sowie zu deren Schutz.

Ergänzt werden diese Vorschriften durch die Regelungen aus Art. 6 VO (EG) Nr. 73/2009. Demnach müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass alle landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere auch diejenigen, die nicht mehr für die Erzeugung genutzt werden, in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand bleiben. Dafür müssen die Mitgliedstaaten auf Grundlage des im Anhang III vorgegebenen Rahmens Mindestanforderungen festlegen. Dieser Rahmen umfasst gemäß Anhang III der VO (EG) Nr. 73/2009 die Bereiche Bodenschutz, insbesondere Schutz vor Bodenerosion, Schutz der organischen Substanz im Boden und Schutz der Bodenstruktur, ein Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen, etwa zur Vermeidung der Zerstörung von Lebensräumen, sowie Gewässerschutz und Wasserbewirtschaftung.⁸⁴

Die Einhaltung der Vorschriften wird durch Verwaltungskontrollen und stichprobenartige Vor-Ort-Kontrollen geprüft.⁸⁵ Diese sind im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) der GAP vorgesehen.⁸⁶ Werden Verstöße gegen die Cross-Compliance-Verpflichtungen festgestellt, drohen Prämienabzüge. Die Höhe dieser Sanktionen richtet sich nach der Schwere, Dauer,

⁸³ Vgl. *Europäische Kommission*, Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik, 2009, erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm> (besucht am 03.02.2016) sowie *Krüger*, Betriebsprämienregelung und Cross Compliance, 122 und 151.

⁸⁴ Ein Überblick über die geltenden Cross-Compliance-Verpflichtungen nach der GAP-Reform 2013 ist in Anlage I zu finden.

⁸⁵ Die Zuständigkeit für diese Kontrollen liegt in der Regel bei den Mitgliedstaaten, deren nationale oder regionale Zahlstellen die Agrarausgaben auch verwalten und tätigen. Leitlinien über die Einrichtung von Kontrollsystemen in den Zahlstellen wurden von der Kommission festgelegt. Die Mitgliedstaaten erstatten der Kommission jährlich Bericht in Form von statistischen Aufstellungen über die Ergebnisse ihrer Kontrollen. Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Kontrolle der Agrarausgaben, 9.

⁸⁶ Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem umfasst unter anderem eine elektronische Datenbank, in der landwirtschaftliche Betriebe und Beihilfeanträge aufgeführt sind, sowie ein Flächenidentifizierungssystem und ein System zur Registrierung von Zahlungsansprüchen (Art. 15 VO (EG) Nr. 73/2009). Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Besondere Stützung, 5.

Häufigkeit und dem Ausmaß der Zuwiderhandlungen, wobei insbesondere vorsätzliche Verstöße stärker sanktioniert werden als fahrlässige Zuwiderhandlungen.⁸⁷

2. Die zweite Säule der GAP

Die Direktzahlungen zur Einkommensstützung der Landwirte der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik werden durch eine zweite Säule ergänzt. Die dort verankerten strukturpolitischen Maßnahmen sollen einen Beitrag zur Erreichung der im AEUV niedergelegten Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik leisten.⁸⁸ Mithilfe der ELER-Förderung nach der VO (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes⁸⁹ und den auf ihrer Grundlage erlassenen Durchführungsverordnungen soll der ländliche Raum besser auf Herausforderungen wie den Strukturwandel in der Landwirtschaft⁹⁰ und die demographische Entwicklung reagieren können und den Anforderungen von Umwelt- und Klimaschutz gerecht werden.⁹¹ Gemäß Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 sind die Ziele der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Umstrukturierung, Entwicklung und Innovation; die Verbesserung der Umwelt und der Landwirtschaft sowie die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft. Im Rahmen des Gesundheitschecks wurde die VO (EG) Nr. 1698/2005 durch die VO (EG) Nr. 74/2009⁹² um die strategischen Ziele der Union in den Bereichen Klimawandel, erneuerbare Energien, Wasserwirtschaft,

⁸⁷ Allerdings bemängelt der Europäische Rechnungshof die Verlässlichkeit der Kontrollen der Agrarausgaben, insbesondere der Direktzahlungen. Zwar hätten die nationalen und regionalen Zahlstellen der Mitgliedstaaten die von der Kommission vorgeschriebenen Kontrollen durchgeführt. Die Genauigkeit der statistischen Aufstellungen und Art und Umfang der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen seien jedoch mangelhaft gewesen, sodass vorschriftswidrige Auszahlungen nicht verhindert werden konnten. Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Kontrolle der Agrarausgaben, 9 sowie *Krüger*, Betriebsprämienregelung und Cross Compliance, 154-155.

⁸⁸ Vgl. *Haarstrich*, Förderungsrecht ländlicher Raum, 163.

⁸⁹ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.09.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277/9 vom 21.10.2005.

⁹⁰ Dieser Strukturwandel äußert sich unter anderem in Intensivierungstrends. So steigt die Kapitalintensität in der Landwirtschaft seit Jahrzehnten, während die Agrarerzeugerpreise gleichzeitig stetig sinken und immer weniger Personen in der Landwirtschaft beschäftigt sind. Zudem ist eine zunehmende Spezialisierung der Agrarbetriebe, etwa in Tier- und Pflanzenproduktion, zu verzeichnen. Die durchschnittliche Betriebsfläche wächst, die Anzahl kleiner Höfe und bäuerlicher Betriebe sinkt. Hinzu kommt, dass etwa seit der Jahrtausendwende immer mehr Landwirtschaftsfläche für den Anbau von Rohstoffen zur Energie- und Stoffgewinnung genutzt wird. Auch der ländliche Raum im Allgemeinen erfährt einen Strukturwandel, der sich insbesondere in der zunehmenden Verstädterung äußert. Vgl. *Heinrich-Böll-Stiftung et al.*, Bodenatlas, 28-29; *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur (Hrsg), EUV/AEUV-Kommentar, Art. 38 AEUV, Rn. 1; *UBA*, Rechtliche Instrumente, 34.

⁹¹ Vgl. *Haarstrich*, Förderungsrecht ländlicher Raum, 163.

⁹² Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19.01.2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 30/100 vom 31.1.2009.

biologische Vielfalt und Umstrukturierung des Milchsektors sowie Ausbau der Breitband-Infrastrukturen erweitert.⁹³

Eine Aufzählung möglicher Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele halten Art. 20, Art. 36, Art. 52 sowie Art. 63 VO (EG) Nr. 1698/2005 vor. Sie umfassen Bildungs- und Beratungsleistungen ebenso wie Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe. Ergänzt werden die Maßnahmen durch Infrastrukturprojekte und Zahlungen für Agrarumwelt- oder Tierschutzmaßnahmen. Gefördert werden auch der Tourismus, Projekte der Dorferneuerung und -entwicklung sowie lokale öffentlich-private Partnerschaften und Kooperationsprojekte.⁹⁴

Die Grundsätze der ELER-Förderung sind in Art. 5 ff. VO (EG) Nr. 1698/2005 verankert. Demnach muss die Politik der Entwicklung des ländlichen Raumes den Vorgaben (1) der Komplementarität im Verhältnis zu nationalen, regionalen und lokalen Aktivitäten, (2) der Kohärenz mit den anderen Instrumenten der GAP und mit den anderen Unionspolitiken und (3) der Konformität mit den aufgrund der Verträge erlassenen Rechtsakten entsprechen. Weitere tragende Prinzipien sind (4) die Partnerschaft zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten und deren Behörden, (5) die Subsidiarität im Sinne der Umsetzung und Kontrolle der Programme für den ländlichen Raum durch die Mitgliedstaaten und (6) die Nichtdiskriminierung.⁹⁵

III. Mitgliedstaatliche Umsetzung

Das Agrarrecht der europäischen Mitgliedstaaten wird maßgeblich durch die Gemeinsame Agrarpolitik der Union beeinflusst. In der Bundesrepublik Deutschland existieren neben einer Reihe nationaler zivil- und verwaltungsrechtlicher agrarspezifischer Gesetze, deren Inhalt teilweise durch das Unionsrecht geprägt wurde, auch eine Reihe von Gesetzen, die allein der Umsetzung der europäischen Verordnungen zur GAP dienen.⁹⁶

Während das deutsche agrarrelevante Zivilrecht etwa das Landpachtrecht, das Produkthaftungsrecht und das Arbeitsrecht einschließt, gehören zum deutschen Agrarverwaltungsrecht beispielsweise das Agrarumweltrecht, das Natur- und Pflanzenschutzrecht, das Düngemittel- und Saatgutrecht und das Tierschutzrecht ebenso wie das Agrararbeitslosenrecht, das Steuerrecht und das Recht der Flurbereinigung. Hinzu kommen das agrarspezifische Ordnungswidrigkeiten- und Strafrecht sowie das entsprechende Verfahrensrecht. Bezüge zur Landwirtschaft gibt es auch in weiteren deutschen Gesetzen.

⁹³ Vgl. *Haarstrich*, Förderungsrecht ländlicher Raum, 164.

⁹⁴ Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums nach der GAP-Reform 2013 ist Anlage II zu entnehmen.

⁹⁵ Vgl. *Bittner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo (Hrsg.), EU-Kommentar, Art. 38 AEUV, Rn. 29.

⁹⁶ Vgl. *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 4-5.

Das Recht der ersten Säule der GAP wird insbesondere durch das Marktorganisationsgesetz (MOG)⁹⁷ und das Betriebsprämierendurchführungsgesetz (BetrPrämDurchfG)⁹⁸ sowie die Betriebsprämierendurchführungsverordnung (BetrPrämDurchfV)⁹⁹ in das deutsche Agrarrecht eingefügt.

Das Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz (DirektZahlVerpflG)¹⁰⁰ und die Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung (DirektZahlVerpflV)¹⁰¹ setzen die Vorschriften zur Cross Compliance aus der VO (EG) Nr. 73/2009 und der VO (EG) Nr. 1122/2009 in das deutsche Recht um.¹⁰² Die Cross Compliance aus dem europäischen Recht ersetzt aber keinesfalls das nationale Fachrecht, welches zum Teil weitergehende Verpflichtungen enthält und von den Betriebsinhabern zusätzlich zur Cross Compliance eingehalten werden muss.¹⁰³ Bei Verstößen gegen das nationale Fachrecht drohen entsprechende Sanktionierungen auf nationaler Ebene – unabhängig von den europäischen Sanktionsmechanismen im Rahmen der Cross Compliance. Zuwiderhandlungen gegen das deutsche Fachrecht lösen jedoch keine Kürzung der europäischen Direktzahlungen aus, sofern sie nicht auch gegen die Cross-Compliance-Verpflichtungen verstoßen.¹⁰⁴

Das Recht der zweiten Säule wird in Deutschland mithilfe des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG)¹⁰⁵ vollzogen, das die Organisation von Rahmenplänen regelt. Die Rahmenpläne enthalten eine Reihe von Agrar- und Infrastrukturmaßnahmen, die im Wesentlichen den Anwendungsbereich der VO (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes abdecken. Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Bundesländer. Diese stellen regionale Entwicklungsprogramme zur Förderung der Maßnahmen auf, die der Verwirklichung der auf EU-Ebene formulierten Ziele der ländlichen Entwicklung dienen.¹⁰⁶

⁹⁷ Marktorganisationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.06.2005, BGBl. 2005 I, 1847, das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 02.12.2014, BGBl. 2014 I, 1928 geändert worden ist.

⁹⁸ Betriebsprämierendurchführungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.11.2010, BGBl. 2010 I, 1720, das zuletzt durch Artikel 406 der Verordnung vom 31.08.2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

⁹⁹ Betriebsprämierendurchführungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.10.2006, BGBl. 2006 I, 2376, die zuletzt durch Artikel 2 Absatz 103 des Gesetzes vom 22.12.2011, BGBl. 2011 I, 3044 geändert worden ist.

¹⁰⁰ Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.04.2010, BGBl. 2010 I, 588.

¹⁰¹ Direktzahlungen-Verpflichtungenverordnung vom 04.11.2004, BGBl. 2004 I, 2778, die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 15.12.2011, eBAZ 2011 AT144 V1, geändert worden ist.

¹⁰² Vgl. *Krüger*, Betriebsprämienregelung und Cross Compliance, 150.

¹⁰³ Zum deutschen Fachrecht gehört beispielsweise die gute fachliche Praxis, die im § 17 des Bundes-Bodenschutzgesetzes definiert wird. Gemäß § 17 Abs. 2 S. 1 BBodSchG zielt die gute fachliche Praxis auf „die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürliche Ressource“ ab. § 17 Abs. 2 S. 2 BBodSchG gibt entsprechende Handlungsanweisungen, etwa die standortangepasste Bodenbearbeitung oder eine bodenschonende Fruchtfolgegestaltung.

¹⁰⁴ Vgl. *Krüger*, Betriebsprämienregelung und Cross Compliance, 150.

¹⁰⁵ GAK-Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.07.1988, BGBl. 1988 I, 1055, das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 9.12.2010, BGBl. 2010 I, 1934 geändert worden ist.

¹⁰⁶ Vgl. *Haarstrich*, Förderungsrecht ländlicher Raum, 167.

Die Durchführung der vorgeschriebenen Verwaltungs- und Kontrollaufgaben im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik regelt die InVeKoS-Verordnung (InVeKoSV).¹⁰⁷ Sie überträgt die Verantwortung für die entsprechenden Kontrollen auf die Bundesländer.

D. Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013

Im Jahr 2013 wurde die Gemeinsame Agrarpolitik der EU einmal mehr reformiert. Nach intensiven politischen Verhandlungen, in die auch die Zivilgesellschaft eingebunden wurde, einigten sich die Europäische Kommission, die im Rat versammelten EU-Landwirtschaftsminister und das Europäische Parlament Ende 2013 auf einen Kompromiss, in dem einige neue Instrumente und Regelungen durchgesetzt werden konnten.¹⁰⁸ Die vier relevanten Verordnungen der neuen GAP wurden am 20.12.2013 veröffentlicht. Sie umfassen die VO (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung,¹⁰⁹ die VO (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP¹¹⁰, die VO (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über die Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe¹¹¹ und die VO (EU) Nr. 1308/2013 über die gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse.¹¹² Regelungen für die Anwendung der vier Grundverordnungen im Jahr 2014 legt die VO (EU) Nr. 1310/2013 mit bestimmten Übergangsvorschriften¹¹³ fest.

¹⁰⁷ InVeKoS-Verordnung vom 3.12.2004, BGBl. 2004 I, 3194, die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 25.09.2014, BGBl. 2014 I, 1561 geändert worden ist.

¹⁰⁸ Aus der Zivilgesellschaft wurden insbesondere die Bauern- und Umweltverbände am Reformprozess beteiligt, beispielsweise mithilfe von Internetkonsultationen. Vgl. *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 24.

¹⁰⁹ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. L 347/487 vom 20.12.2013.

¹¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, ABl. L 347/549 vom 20.12.2013.

¹¹¹ Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. L 347/608 vom 20.12.2013.

¹¹² Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 347/671 vom 20.12.2013.

¹¹³ Verordnung (EU) Nr. 1310/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 mit bestimmten Übergangsvorschriften betreffend die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die finanziellen Ressourcen und ihre Verteilung im Jahr 2014 sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates und der Verordnungen (EU) Nr.

Im mehrjährigen Finanzrahmen der EU für den Zeitraum 2014-2020 ist ein Betrag von 362,787 Milliarden Euro für die Gemeinsame Agrarpolitik vorgesehen. Davon entfallen 277,851 Milliarden Euro auf die erste Säule, das heißt auf die Direktzahlungen und die marktbezogenen Ausgaben, und 84,936 Milliarden Euro auf die zweite Säule und demzufolge auf die ländliche Entwicklung.¹¹⁴ Sämtliche Begünstigte der europäischen Förderung müssen von den Mitgliedstaaten offengelegt werden, um die Transparenz der Subventionierung zu gewährleisten.¹¹⁵

I. Ziele der GAP-Reform

Die GAP-Reform 2013 dient der Verwirklichung der langfristigen Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Sie ist insbesondere darauf ausgerichtet „die Wettbewerbsfähigkeit und die Nachhaltigkeit des Agrarsektors zu steigern.“¹¹⁶ Um dies zu gewährleisten, sollen die Instrumente der GAP zielgerichteter, effizienter und kohärenter ausgestaltet werden.¹¹⁷ Zudem sollen die EU-Mittel für die Agrarpolitik ab 2014 gerechter eingesetzt werden – sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben und den Regionen.¹¹⁸

Laut Europäischem Parlament umfassen die Zielsetzungen der GAP im 21. Jahrhundert die Sicherstellung der Ernährungssicherheit, den Handel unter fairen Bedingungen, die Weiterführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in allen Bereichen der Europäischen Union und die Gewährleistung einer hohen Lebensmittelqualität. Ergänzt werden diese Vorgaben durch weitere Ziele wie den Erhalt der Biodiversität, den Umweltschutz, die gerechte Vergütung der Landwirte für die Bereitstellung öffentlicher Güter und nicht zuletzt die Entwicklung des ländlichen Raumes, unter anderem durch die Schaffung „grüner Arbeitsplätze“.¹¹⁹

Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren europäischen Landwirtschaft ist insbesondere die Verbesserung der Umweltleistungen der Agrarpolitik ein wichtiges Teilziel. Dieses soll dadurch verwirklicht werden, dass die Direktzahlungen ab 2014 eine obligatorische Ökologisierungskomponente erhalten (Erwägungsgrund 37 VO (EU) Nr. 1307/2013). Im Rahmen der neuen Ökologisierungsanforderungen sollen die europäischen Landwirte verbindlich an übergesetzliche umweltbezogene

1307/2013, (EU) Nr. 1306/2013 und (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich ihrer Anwendung im Jahr 2014, ABl. L 347/865 vom 20.12.2013.

¹¹⁴ Vgl. *Europäische Kommission*, Überblick über die Reform der GAP 2014-2020, Informationen zur Zukunft der Agrarpolitik, Infoblatt No. 5/Dezember 2013, 3, erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_de.pdf> (besucht am 05.02.2016).

¹¹⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 vom 26.06.2013: GAP-Reform – Erläuterung der wichtigsten Aspekte, 8, erhältlich im Internet: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-621_de.pdf> (besucht am 05.02.2016).

¹¹⁶ *Europäische Kommission*, Überblick GAP-Reform (Fn 114), 5.

¹¹⁷ Vgl. *ibid.*, 5.

¹¹⁸ Vgl. *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 24.

¹¹⁹ Vgl. *Europäisches Parlament*, Erste Säule der GAP: II – Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, 2014, erhältlich im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.2.5.html> (besucht am 03.02.2016).

Mindeststandards gebunden werden. Dem Umweltschutz zuträglich sein sollen außerdem die Beibehaltung der Grundanforderungen der Cross Compliance sowie die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums. Für die Ökologisierung der GAP 2014-2020 ergibt sich demnach die in der folgenden Grafik veranschaulichte Struktur.

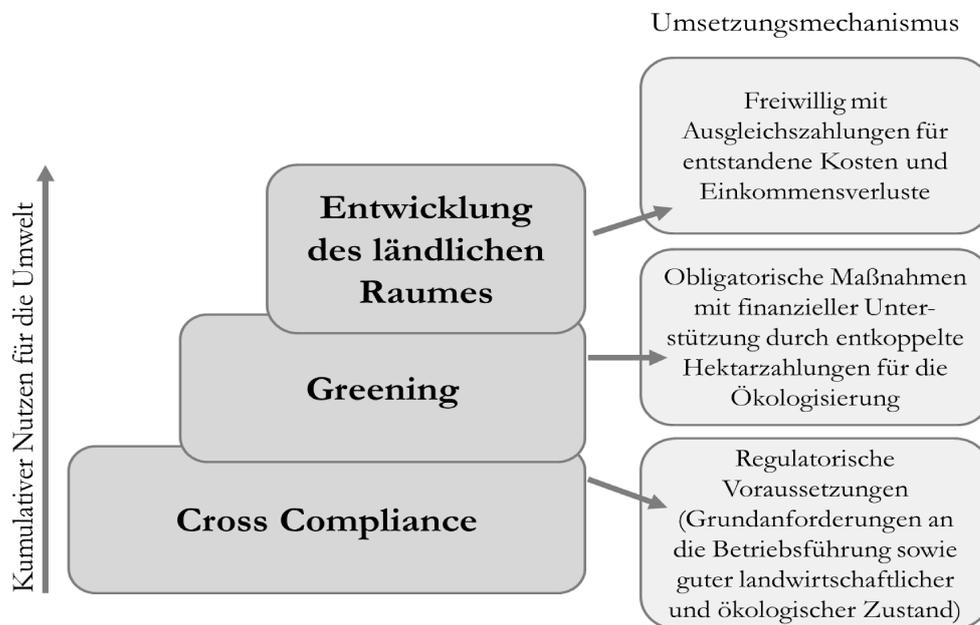


Abb. 2: Die neue Architektur für die Ökologisierung der GAP (eigene Darstellung nach *Europäische Kommission, Überblick GAP-Reform*, 7).

II. Die wichtigsten Reforminhalte

Auch die GAP 2014-2020 bleibt in zwei Säulen untergliedert. Diese werden jedoch enger miteinander verbunden, wodurch das Ziel verfolgt wird, die Förderpolitik ganzheitlicher zu gestalten.¹²⁰ Die wesentlichen Neuerungen in den beiden Säulen der GAP sollen im Folgenden vorgestellt werden, bevor im nächsten Kapitel eine kritische Würdigung der GAP-Reform erfolgt.

1. Neuerungen der ersten Säule der GAP

Durch die VO (EU) Nr. 1308/2013 wurde die bisherige gemeinsame Organisation der Agrarmärkte, die durch die VO (EG) Nr. 1234/2007 geregelt wurde, weitestgehend aufgehoben und durch eine neue einheitliche gemeinsame Marktorganisation (GMO) ersetzt.¹²¹ Die neue GMO sieht neben den Wettbewerbsvorschriften, die auch die staatlichen Beihilfen einschließen, verschiedene Regelungen

¹²⁰ Vgl *ibid.*

¹²¹ Vgl *BMEL*, Einheitliche Gemeinsame Marktorganisation, erhältlich im Internet: <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/1_EU-Marktregelungen/_Texte/Einheitliche-Gemeinsame-Marktorganisation.html> (besucht am 05.02.2016).

für den Binnenmarkt vor. Diese umfassen insbesondere die öffentliche und private Lagerhaltung, die Vermarktung sowie Bestimmungen über die Stellung von Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden. Ebenso wurden Regelungen bezüglich des Handels mit Drittländern getroffen.¹²² So soll mithilfe eines neuen Sicherheitsnetzes für die Betriebsinhaber der verschärften Konkurrenz auf den Weltmärkten und externen Unsicherheiten begegnet werden.¹²³ Zudem wurden neue Sicherheitsklauseln für alle Sektoren eingeführt. Sie bezwecken, dass die Europäische Kommission mit Sofortmaßnahmen auf allgemeine Marktstörungen und Krisen reagieren kann.¹²⁴ Die Maßnahmen sollen aus einer Krisenreserve finanziert werden, die durch eine jährliche Kürzung der gesamten Direktzahlungssumme bereitgestellt werden soll. Nicht verwendete Mittel aus der Krisenreserve sollen die Betriebsinhaber im Folgejahr zurückerhalten.¹²⁵ In Krisenfällen kann außerdem weiterhin auf Exporterstattungen zurückgegriffen werden, die in der GAP 2014-2020 als Instrument erhalten bleiben. Aktuell wird eine solche Erstattung jedoch nicht gewährt.¹²⁶

Außerdem sieht die neue einheitliche GMO zusätzlich zum Auslaufen der Milchquotenregelung im März 2015 auch ein Ende der Zuckerquotenregelung bis September 2017 vor. Da die EU-Ausfuhren durch die Abschaffung der Quoten nicht mehr durch WTO-Regeln beschränkt werden, soll dem Zuckersektor eine langfristige Perspektive auf dem Binnen- ebenso wie auf dem Weltmarkt geboten werden.¹²⁷

Auch andere Teilbereiche der GMO wurden überarbeitet, etwa das Schulobst- und das Schulmilchprogramm oder die Bestimmungen zur Weinerzeugung. Andere Regelungen, die kaum oder nicht in Anspruch genommen wurden, wie die Beihilfen für Seidenraupen oder für die Verwendung von Magermilch in Futtermitteln, wurden zur Vereinfachung der Marktorganisation abgeschafft.¹²⁸

Im Zentrum der europäischen Agrarmarktpolitik stehen nach wie vor die Direktzahlungen an die Landwirte. Kernnorm für die neue Struktur der Direktzahlungen, die zielgerichteter, gerechter und ökologischer sein sollen, ist die VO (EU) Nr. 1307/2013.

Das erneuerte System der Direktzahlungen zeichnet sich durch sieben verschiedene Komponenten mit spezifischen Zielen oder Funktionen aus:

1. Die Grundprämie beziehungsweise Basisprämie pro Hektar, die in einem Konvergenzprozess, der wirtschaftliche, verwaltungspolitische, einzelstaatliche und regionale Besonderheiten berücksichtigt, in allen Mitgliedstaaten harmonisiert wird;
2. Die Ökologisierungskomponente als Zusatzbeihilfe, welche die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher respektive ökologischer Güter, die nicht über den Markt honoriert werden, ausgleichen soll;

¹²² Vgl *ibid.*

¹²³ Vgl *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 4.

¹²⁴ Vgl *ibid.*, 5.

¹²⁵ Vgl *Europäische Kommission*, Überblick GAP-Reform (Fn 114), 6.

¹²⁶ Vgl *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 30.

¹²⁷ Vgl *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 4.

¹²⁸ Vgl *ibid.*, 5.

3. Die Junglandwirteförderung in Form einer zusätzlichen Unterstützung für Landwirte unter 40 Jahren, Berufsneulinge oder neu gegründete landwirtschaftliche Betriebe, die über einen Zeitraum von fünf Jahren nach der Betriebsgründung gewährleistet werden kann;
4. Die Umverteilungsprämie, die den Landwirten zusätzliche Mittel für die ersten bewirtschafteten Hektare zur Verfügung stellt;
5. Eine zusätzliche Einkommensbeihilfe für Landwirte in Gebieten mit naturbedingten Einschränkungen, etwa in Berggebieten oder Gebieten mit sehr schwierigen klimatischen Verhältnissen;
6. Gekoppelte Erzeugerbeihilfen für bestimmte Sektoren und Formen der Landwirtschaft, begründet durch besondere wirtschaftliche und soziale Bedingungen und mit dem Ziel, möglichen negativen Auswirkungen der internen Konvergenz entgegenzuwirken;
7. Vereinfachte Regelungen für Kleinlandwirte, die ermöglichen, dass unter weniger strengen Cross-Compliance- sowie Ökologisierungsaufgaben und unabhängig von der Betriebsgröße eine von den Mitgliedstaaten festgesetzte jährliche Beihilfe von bis zu 1.250 Euro an Inhaber kleiner Landwirtschaftsbetriebe ausgezahlt wird.¹²⁹

Während die ersten drei Komponenten obligatorisch für alle Mitgliedstaaten sind, ist die Einführung der anderen vier Komponenten freiwillig.¹³⁰ Für die einzelnen Komponenten existieren detaillierte Anwendungsvorschriften. Im Folgenden soll aufgrund ihrer Bedeutung für die Höhe der Direktzahlungen genauer auf die Basisprämie, die Umverteilungsprämie und insbesondere auf die Ökologisierungskomponente, deren Bestimmungen als Greening bezeichnet werden, eingegangen werden.

Für die neue Basisprämie sollen die Mitgliedstaaten 70 Prozent ihres für Direktzahlungen vorgesehenen einzelstaatlichen Finanzrahmens verwenden, wobei etwaige Beträge für Zusatzzahlungen, wie jene zugunsten von Junglandwirten, Kleinlandwirten oder Landwirten in benachteiligten Gebieten, abgezogen werden.¹³¹

Darüber hinaus wurden die Mitgliedstaaten mit Art. 11 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1307/2013 dazu verpflichtet, die jährlich an die Landwirte ausgezahlten Basisprämien, die über 150.000 Euro hinausgehen, um mindestens fünf Prozent zu kürzen. Mit dem einbehaltenen Geld sollen die Förderprogramme für die ländliche Entwicklung aufgestockt werden.¹³² Oberhalb der Grenze von 150.000 Euro steht es den Mitgliedstaaten frei, ob sie die Zahlungen stärker kürzen. Zudem können sie weitere Staffeln ebenso einführen wie eine absolute Obergrenze der Basisprämie je Betrieb und Jahr – solange diese nicht unterhalb der 150.000-Euro-Grenze liegen.¹³³

¹²⁹ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 1-3 sowie *Europäisches Parlament*, Erste Säule – Direktzahlungen (Fn 119).

¹³⁰ Vgl. *Europäisches Parlament*, Erste Säule – Direktzahlungen (Fn 119).

¹³¹ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 1.

¹³² Vgl. Erwägungsgrund 13 der VO (EU) Nr. 1307/2013.

¹³³ Vgl. zu diesem Absatz auch *BMEL*, Pressemitteilung Nr. 91 vom 20.03.2013, 1, erhältlich im Internet: <<http://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2013/091-AI-Eckpfeiler-GAP.html?nn=312878>> (besucht am 05.02.2016) und *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 25.

Alternativ zu diesen Regelungen kann ein Mitgliedstaat gemäß Art. 11 Abs. 3 VO (EU) Nr. 1307/2013 mindestens fünf Prozent und höchstens 30 Prozent seiner gesamten Direktzahlungsmittel für die oben genannte Umverteilungsprämie einsetzen. Jene in Art. 41 VO (EU) Nr. 1307/2013 geregelte Prämie bewirkt eine Umverteilung der hohen Zahlungen an große Betriebe hin zu Betrieben mit geringer oder mittelgroßer Betriebsfläche. Die Regelung ermöglicht, dass für die ersten Hektare eines Betriebes ein Aufschlag gewährt wird, der über dem Betrag liegt, der für die weiteren Hektare des Betriebes gezahlt wird. Mit der Umverteilungsprämie können bis zu 30 Hektar je Betrieb gefördert werden. Möglich sind weitere, abgestufte Fördersummen für eine begrenzte Anzahl der nächsten Hektare.¹³⁴ Da die Förderung der ersten Hektare aus der Gesamtsumme des Mitgliedstaates für die Direktzahlungen zu finanzieren ist, verringern sich die übrigen Mittel für die Zahlung der Basisprämien. Dadurch werden insbesondere kleine Betriebe bevorteilt.¹³⁵

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der aktuellen GAP-Reform ist die Ökologisierungskomponente, das sogenannte Greening. Durch dieses soll einerseits mehr Umweltschutz in der Landwirtschaft verwirklicht werden. Andererseits soll auch das Prinzip „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“¹³⁶ – das heißt eine verstärkte Förderung von Gemeingütern wie Klima, Biodiversität und sauberes Wasser – umgesetzt werden. Dies wirkt sich auf die Direktzahlungen aus, da die Landwirte fortan konkrete Umweltleistungen erbringen müssen, um die Direktzahlungen in vollem Umfang zu erhalten.¹³⁷ Es entfallen 30 Prozent des nationalen Finanzrahmens für Direktzahlungen auf die neue Ökologisierungskomponente.¹³⁸ Diese ist kein Bestandteil der Cross Compliance. Die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bleibt somit weiterhin verpflichtend, was bedeutet, dass die Auszahlung der Direktbeihilfen auch im Zeitraum 2014-2020 davon abhängig ist, ob die festgelegten Mindeststandards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand ebenso wie geltende europäischen Normen mit Relevanz für die Agrarwirtschaft eingehalten werden.¹³⁹

Gemäß Art. 43 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 beinhaltet das Greening drei Landbewirtschaftungsmethoden, die dem Klima- und Umweltschutz zuträglich sein sollen: die Anbaudiversifizierung, die Erhaltung des Dauergrünlands und die Ausweisung von Flächen, deren Nutzung im Umweltinteresse erfolgt.

¹³⁴ In Mitgliedstaaten, in denen die durchschnittliche Betriebsgröße über 30 Hektar liegt, kann der Mitgliedsstaat den Aufschlag für die ersten Hektare auf die Durchschnittsgröße der Betriebe anheben. Vgl zur Umverteilungsprämie *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 2; *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 26.

¹³⁵ Sofern sich ein Mitgliedsstaat für die Gewährung dieses Aufschlags ab dem ersten Hektar jedes Betriebes entschieden hat, steht es ihm frei, die erwähnte Kürzung der Basisprämien ab 150.000 Euro zusätzlich durchzusetzen. Vgl *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 25-26.

¹³⁶ *BMEL*, Gemeinsame Agrarpolitik der EU – 2014 bis 2020, 3, erhältlich im Internet: <<http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Flyer-Poster/FlyerGAP.pdf?blob=publicationFile>> (besucht am 05.02.2016).

¹³⁷ Vgl *ibid.*, 3.

¹³⁸ Vgl *Europäische Kommission*, Überblick GAP-Reform (Fn 114), 7.

¹³⁹ Vgl *Europäisches Parlament*, Erste Säule – Direktzahlungen (Fn 119).

Konkret müssen landwirtschaftliche Betriebe gemäß Art. 44 ff. VO (EU) Nr. 1307/2013 fortan mindestens drei verschiedene Früchte anbauen. Im Rahmen dieser Anbaudiversifizierung darf die Hauptkultur der drei angebauten Kulturen nicht mehr als 75 Prozent der Ackerfläche in Anspruch nehmen. Handelt es sich um zwei Hauptkulturen, dürfen diese auf höchstens 95 Prozent des Ackerlandes angebaut werden. Zudem müssen die Landwirte Dauergrünland wie Wiesen und Weiden erhalten und fünf Prozent ihrer beihilfefähigen Ackerfläche als ökologische Vorrangflächen, etwa Brachflächen, Terrassen, Pufferstreifen, Biotope und Landschaftselemente wie Hecken oder Baumreihen ausweisen. Unter bestimmten Bedingungen bleibt die landwirtschaftlich produktive Nutzung der Vorrangflächen zulässig, etwa wenn Zwischenfrüchte oder Leguminosen, das heißt Eiweißpflanzen, die Stickstoff im Boden binden, angebaut werden. Nach 2017 soll der Prozentsatz für die ökologischen Vorrangflächen auf sieben Prozent angehoben werden, sofern ein Bericht der Kommission diesen Vorschlag bestätigt und ein entsprechender Rechtsvorschlag vorgelegt wird (Art. 46 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1307/2007). Für kleinere und mittlere Betriebe bestehen Ausnahmeregelungen im Hinblick auf die drei Kernanforderungen des Greenings. Ausgenommen sind außerdem Betriebe des Ökolandbaus und solche Betriebe, die überwiegend Grünland oder Wald bewirtschaften, da diese bereits als hinreichend umweltfreundlich gelten.¹⁴⁰

Ferner greift für Betriebsinhaber, die bereits umweltschützende Maßnahmen auf ihren Landwirtschaftsflächen getroffen haben, die sogenannte „Ökologisierungäquivalenz“. Diese sieht vor, dass die Grundanforderungen des Greenings durch bereits bestehende, für den Umweltschutz gleichwertige Praktiken ersetzt werden können.¹⁴¹

Wie bereits erwähnt bleibt die Cross Compliance auch für die GAP 2014-2020 aktuell. Die Liste der entsprechenden Vorschriften wurde jedoch vereinfacht. So wurden beispielsweise Bestimmungen ohne klare und überprüfbare Verpflichtungen für die Landwirte gestrichen.¹⁴² Die Grundanforderungen der Cross Compliance werden nunmehr in der VO (EU) Nr. 1306/2013 dargelegt. Gemäß Art. 93 dieser Verordnung umfassen sie wie zuvor die Grundanforderungen an die Betriebsführung und die Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Sie betreffen die Bereiche (1) Umweltschutz, Klimawandel und guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen sowie (2) Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und (3) Tierschutz.¹⁴³

Schließlich möchte die GAP-Reform die rechtlichen Schlupflöcher schließen, dank derer Betriebe Direktzahlungen beantragen konnten, obwohl ihre Hauptgeschäftstätigkeit nicht-landwirtschaftlicher Art war. Um dies zukünftig zu vermeiden,

¹⁴⁰ Vgl. zum Greening sowie zu den Ausnahmeregelungen *BMEL*, FAQ zur Agrarreform und der nationalen Umsetzung, erhältlich im Internet: <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Agrarpolitik/_Texte/GAP-FAQs.html> (besucht am 05.02.2016); *BMEL*, GAP 2014-2020 (Fn 136), 3; *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 3 und *UBA*, Mehr Grün in GAP, 2.

¹⁴¹ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 3; *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 29.

¹⁴² Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 8.

¹⁴³ Die detaillierten Cross-Compliance-Vorschriften sind im Anhang II der VO (EU) Nr. 1306/2013 festgehalten. Die Anlage I dieses Beitrags gibt sie wieder.

wurden mit der Reform die Vorschriften für aktive Landwirte verschärft. Durch eine neue Negativliste werden die Tätigkeiten festgelegt, für die keine Beihilfen ausgezahlt werden, solange das betroffene Unternehmen nicht nachweisen kann, dass es eine tatsächliche landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Die Negativliste kann durch die Mitgliedstaaten erweitert werden.¹⁴⁴

Im Zuge der GAP-Reform soll außerdem die externe Konvergenz erhöht werden. Diese impliziert eine Erhöhung der Mittel der ersten Säule in den Mitgliedstaaten, deren Direktzahlungen pro Hektar unter 90 Prozent des künftigen EU-Durchschnitts liegen. Dadurch wird eine Umschichtung der Gelder zugunsten der neuen EU-Mitgliedstaaten erreicht, sodass die Basisprämien in den alten Mitgliedstaaten ab 2014 geringer als bisher ausfallen. Ziel ist, dass die Direktzahlungen in jedem Mitgliedstaat ab 2019 mindestens 196 Euro pro Hektar betragen. Gleichzeitig sollen sich die Mitgliedstaaten bis 2019 um mehr interne Konvergenz bemühen, sodass schrittweise eine regionale respektive nationale einheitliche Höhe der Direktzahlungen erreicht wird.¹⁴⁵

Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem wird auch 2014-2020 beibehalten. Es erfährt eine Bestätigung und Verstärkung und muss fortan mindestens eine elektronische Datenbank, ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, ein System zur Feststellung und Erfassung der Basisprämienansprüche, ein harmonisiertes Kontrollsystem sowie ein einheitliches System zur Erfassung jedes beihilfeantragstellenden Betriebsinhabers umfassen.¹⁴⁶

Ferner soll durch einen Mechanismus für Haushaltsdisziplin sichergestellt werden, dass bei einer etwaigen künftigen Kürzung der jährlichen Direktzahlungsmittel die ersten 2.000 Euro der Direktzahlungen eines Betriebsinhabers unberücksichtigt bleiben. Eine Kürzung könnte aufgrund der Finanzdisziplin dann notwendig werden, wenn die Zahlungsvorausschätzungen die für die erste Säule verfügbaren Haushaltsmittel übersteigen.¹⁴⁷

Weitere detaillierte Vorschriften für die Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle der GAP 2014-2020 enthält die horizontale Verordnung VO (EU) Nr. 1306/2013. Titel III der Verordnung beschreibt darüber hinaus das aktualisierte System der landwirtschaftlichen Betriebsberatung, welches durch die Mitgliedstaaten eingerichtet werden muss. In Anbetracht der durch die Reform vorgenommenen Änderungen in der GAP wurde auch die Liste der Themenbereiche, in denen die Mitgliedstaaten Beratungsdienste für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe anbieten müssen, erweitert. Sie umfasst nun neben der Cross Compliance auch die Anforderungen der Ökologisierungskomponente, die Bedingungen für die Erhaltung von beihilfefähigen Flächen sowie Beratungsleistungen für die Verpflichtungen aus der Wasserrahmenrichtlinie und der Richtlinie über den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden. Beratungen müssen

¹⁴⁴ Vgl zu diesem Absatz *Europäisches Parlament*, Erste Säule – Direktzahlungen (Fn 119).

¹⁴⁵ Vgl *BMEL*, GAP 2014-2020 (Fn 136), 3 und *BMEL*, Pressemitteilung Nr. 91 vom 20.03.2013 (Fn 133), 1.

¹⁴⁶ Vgl *Europäisches Parlament*, Erste Säule – Direktzahlungen (Fn 119).

¹⁴⁷ Vgl *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 3.

auch für bestimmte Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes angeboten werden.¹⁴⁸

Für das Jahr 2014 galten Übergangsregelungen für die Direktzahlungen. Die neuen Elemente wie die Ökologisierungskomponente und die Junglandwirteförderung wurden somit erst ab dem Jahr 2015 verbindlich, um den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, entsprechende Vorbereitungen zu treffen und Verwaltungs- und Kontrollmechanismen einzurichten.¹⁴⁹ Im Laufe des Jahres 2014 wurden bereits erste Ausbesserungen in der GAP 2014-2020 vorgenommen. Durch den Erlass delegierter Verordnungen hat die Europäische Kommission detaillierte Durchführungsvorschriften, kleinere Ergänzungen und Änderungen in die vier zentralen Verordnungen, welche die neue GAP regeln, eingefügt. Sie gelten ab dem 01.01.2015.¹⁵⁰

2. Neuerungen der zweiten Säule der GAP

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist auch nach der Reform so konzipiert, dass die Mitgliedstaaten oder Regionen mehrjährige Programme auf der Grundlage einer auf europäischer Ebene vorgegebenen Maßnahmenauswahl entwickeln und gemeinsam mit der EU finanzieren. Den Mitgliedstaaten werden bei der Maßnahmenauswahl fortan allerdings mehr Freiheiten eingeräumt, wodurch sie besser auf die Besonderheiten und Bedürfnisse ihrer ländlichen Gebiete eingehen können sollen.¹⁵¹ Die Änderungen, die die Reform in der zweiten Säule erfahren hat, wurden insbesondere durch die VO (EU) Nr. 1305/2013 in die GAP integriert.

Art. 4 VO (EU) Nr. 1305/2013 enthält die Zielsetzungen der Förderung der ländlichen Entwicklung durch den ELER, die im Vergleich zu den Vorgänger-Verordnungen VO (EG) Nr. 1698/2005 und VO (EG) Nr. 74/2009 leicht verändert wurden. Sie umfassen (1) die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, (2) die Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz und (3) die Erreichung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung der ländlichen Wirtschaft und der ländlichen Gemeinschaften, einschließlich der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen. Auch der Auftrag der Förderung, der in Art. 3 VO (EU) Nr. 1305/2013 ausformuliert ist, wurde leicht angepasst. Nach der Reform liegt die Betonung ähnlich wie bei der Zielformulierung auch hier stärker auf der nachhaltigen Entwicklung. Gemäß Art. 3 Satz 2 der Verordnung trägt die ELER-Förderung neben der Entwicklung ländlicher Gebiete „zur Entwicklung eines Agrarsektors der Union bei, der räumlich und ökologisch ausgewogener, klimafreundlicher und -resistenter, wettbewerbsfähiger sowie innovativer ist.“

Die Maßnahmen, mit denen diese Zielsetzungen verfolgt werden, werden nach der Reform nicht mehr in Schwerpunkte unterteilt, für die die Mitgliedstaaten

¹⁴⁸ Vgl. *ibid.*, 9.

¹⁴⁹ Vgl. *ibid.*, 9.

¹⁵⁰ Eine Auflistung der relevanten delegierten Verordnungen findet sich bei *BMEL*, Direktzahlungen, erhältlich im Internet: <http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Foerderung-Agrarsozialpolitik/_Texte/Direktzahlungen.html> (besucht am 05.02.2016).

¹⁵¹ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 5.

Mindestausgabenanforderungen einhalten müssen. Das System wurde durch einen flexibleren Ansatz ersetzt, in dessen Zentrum sechs große Prioritäten mit Unterprioritäten stehen. Die Mitgliedstaaten beziehungsweise Regionen sollen nach einer Stärken-Schwächen-Analyse entscheiden, mit welchen Maßnahmen sie zur Verwirklichung einer oder mehrerer Prioritäten beitragen (Art. 13 VO (EU) Nr. 1305/2013).¹⁵² Die sechs Prioritäten sind die folgenden:

- Förderung von Wissenstransfer und Innovation;
- Förderung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft sowie der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder;
- Förderung der Organisation der Lebensmittelversorgungskette (einschließlich Verarbeitung und Vermarktung) und des Risikomanagements;
- Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Ökosysteme;
- Förderung der Ressourceneffizienz und des Übergangs zu einer Wirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß;
- Förderung der sozialen Eingliederung, der Bekämpfung der Armut und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten.

Die Maßnahmen zur Erreichung der verschiedenen Prioritäten können durch thematische Teilprogramme der Mitgliedstaaten in den Bereichen Junglandwirte, kleine landwirtschaftliche Betriebe, Berggebiete, kurze Versorgungsketten, Frauen in ländlichen Gebieten, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen sowie biologische Vielfalt ergänzt werden (Art. 7 VO (EU) Nr. 1305/2013).

Die Mitgliedstaaten werden angehalten, in ihren zukünftigen Programmen zur ländlichen Entwicklung mindestens 30 Prozent der ihnen zugewiesenen ELER-Fördermittel für umwelt- und klimaschutzbezogene Aktivitäten wie den ökologischen Landbau oder Agrarumweltmaßnahmen zu investieren (Art. 59 Abs. 6 VO (EU) Nr. 1305/2013).¹⁵³ Gleichzeitig wurden die Mittel, die im mehrjährigen Finanzrahmen der EU für die Jahre 2014-2020 für den ELER bereitgestellt werden, um fast neun Prozent im Vergleich zu den Vorjahren gekürzt.¹⁵⁴ Zwar können Mitgliedstaaten bis zu 15 Prozent der Mittel aus der ersten in die zweite Säule umschichten, allerdings ist dies lediglich eine Möglichkeit und keine verbindliche Festlegung.¹⁵⁵

Daneben soll eine engere Koordination zwischen der Entwicklung des ländlichen Raums und anderen Politikbereichen der Union erreicht werden, indem die Inkohärenzen zwischen den europäischen Struktur- und Investitionsfonds abgebaut

¹⁵² Vgl. *ibid.*, 5; Anhang VI VO (EU) Nr. 1305/2013 enthält ein indikatives Verzeichnis der Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Prioritäten der Union (Art. 13 Satz 2 VO (EU) Nr. 1305/2013). Sie sind in Anlage II dieses Beitrags nachzulesen. Dort findet sich auch ein Überblick über die sechs Prioritäten der Förderung der ländlichen Entwicklung und die entsprechenden Unterprioritäten.

¹⁵³ Vgl. *BMEL*, GAP 2014-2020 (Fn 136), 4.

¹⁵⁴ Vgl. *BMEL*, Agrarreform und nationale Umsetzung (Fn 140).

¹⁵⁵ Ebenso ist eine umgekehrte Umschichtung von 15 Prozent der Mittel aus der zweiten Säule in die erste Säule möglich. Vgl. *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 29 und *UBA*, Mehr Grün in GAP (Fn 140), 3.

werden. Gemäß der VO (EU) Nr. 1303/2013¹⁵⁶ soll ein Partnerschaftsvertrag zwischen dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raumes, dem Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) sowie dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds entsprechende Synergien stärken.¹⁵⁷

III. Mitgliedstaatliche Umsetzung

Im November 2013 einigten sich die Agrarminister von Bund und Ländern auf ein Konzept zur Umsetzung der GAP-Reform in der Bundesrepublik Deutschland. Dieser stehen für die Förderung ihres Agrarsektors im Zeitraum von 2014-2020 jährlich rund 6,2 Milliarden Euro zur Verfügung. Diese EU-Mittel werden auf die erste und zweite Säule verteilt.¹⁵⁸

Rund fünf Milliarden Euro der Gesamtsumme entfallen auf die erste Säule.¹⁵⁹ Die Direktzahlungen an die Landwirte machen in Deutschland rund 40 Prozent und damit einen bedeutenden Anteil des Einkommens landwirtschaftlicher Betriebe aus. Bis 2019 werden sich diese Mittel aufgrund der auf europäischer Ebene beschlossenen Haushaltskürzung, der Umverteilung zugunsten neuer Mitgliedstaaten sowie der in Deutschland vorgesehenen Umschichtung von Geldern aus der ersten in die zweite Säule schrittweise auf rund 4,7 Milliarden Euro reduzieren.¹⁶⁰

Deutschland macht bei der Gestaltung der ersten Säule der GAP neben den obligatorischen Bestandteilen der Direktzahlungen Gebrauch von der Umverteilungsprämie. Seit 2015 bestehen die Direktzahlungen in Deutschland demnach aus den vier Bestandteilen Basisprämie, Ökologisierungskomponente, Junglandwirteförderung und Umverteilungsprämie.¹⁶¹

Die Basisprämie wird von zunächst 154-191 Euro pro Hektar bis 2019 auf durchschnittlich rund 181 Euro pro Hektar in allen Regionen Deutschlands angeglichen.¹⁶² Zusätzlich werden den Landwirten, die konkrete Umweltleistungen im

¹⁵⁶ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17.12.2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. L 347/20 vom 20.12.2013.

¹⁵⁷ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 6 und *UBA*, Mehr Grün in GAP (Fn 140), 3.

¹⁵⁸ Vgl. *BMEL*, Agrarreform und nationale Umsetzung (Fn 140); *Vofß*, Noch viel mehr, 31.

¹⁵⁹ Damit ist Deutschland nach Frankreich mit rund 7,5 Milliarden Euro Empfänger der zweithöchsten Summe an EU-Mitteln für die Direktzahlungen. Eine Auflistung der nationalen Obergrenzen aller zugewiesenen Zahlungsansprüche enthält Anhang II VO (EU) Nr. 1307/2013.

¹⁶⁰ Vgl. *BMEL*, Agrarreform und nationale Umsetzung (Fn 140).

¹⁶¹ Vgl. *BMEL*, GAP 2014-2020 (Fn 136), 3.

¹⁶² Aufgrund der speziellen Fördermaßnahmen für Junglandwirte und der Umverteilungsprämie können die Zahlungen für einzelne Betriebe deutlich von den Durchschnittswerten abweichen. Vgl. *BMEL*, Agrarreform und nationale Umsetzung (Fn 140).

Rahmen des Greenings erbringen, das heißt Dauergrünland erhalten, mindestens drei verschiedene Kulturen auf ihren Ackerflächen anbauen und fünf Prozent des Ackerlands für ökologische Vorrangflächen bereitstellen, 85 Euro pro Hektar gewährt. Junglandwirte bis 40 Jahre können für bis zu 90 Hektar Landwirtschaftsfläche für höchstens fünf Jahre eine Zusatzförderung von 44 Euro pro Hektar erhalten. Außerdem werden mit der Umverteilungsprämie die ersten 30 Hektar aller Betriebe mit zusätzlichen 50 Euro pro Hektar gefördert. Für weitere 16 Hektar werden 30 Euro pro Hektar gewährt.¹⁶³ Für Inhaber kleiner Betriebe mit weniger als 1.250 Euro Förderanspruch gelten Sonderbestimmungen im Rahmen der Kleinlandwirteregelung. Sie werden beispielsweise von den Greening-Anforderungen ausgenommen und genießen Vereinfachungen bei den Verwaltungsvorschriften. Ebenso vom Greening befreit sind Betriebe, die ausschließlich Dauerkulturen wie Wein, Obst und Hopfen anbauen und Betriebe mit hohem Grünlandanteil.¹⁶⁴ Durch die bundesweite Vereinheitlichung der Basisprämien bis 2019 ergibt sich in Deutschland eine Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Bundesländern. Die historisch gewachsenen Unterschiede der Agrarstrukturen in den neuen und alten Bundesländern führen zudem dazu, dass durch die neue Förderung kleiner sowie junger Landwirtschaftsbetriebe insbesondere die kleinen, von natürlichen Personen geführten Betriebe in Süddeutschland mehr Unterstützung erhalten als die großen Agrarbetriebe in Ostdeutschland, die oftmals von juristischen Personen geleitet werden.¹⁶⁵

Die entsprechenden Regelungen, die die europarechtlichen Vorgaben für die Zeit ab 2015 umsetzen, finden sich insbesondere in fünf Gesetzen. Das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG)¹⁶⁶ setzt die VO (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über die Direktzahlungen um und regelt unter anderem die schrittweise Anpassung der Betriebsprämien sowie die Umschichtung von Mitteln in die zweite Säule. Weitere Durchführungsvorschriften hält die ab 2015 geltende Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (DirektZahlDurchfV)¹⁶⁷ vor. Die Anforderungen der Cross Compliance gemäß VO (EU) Nr. 1306/2013 sind fortan im Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz (AgrarZahlVerpflG)¹⁶⁸ und der ergänzenden Agrarzahlungen-Verpflichtungsverordnung (AgrarZahlVerpflV)¹⁶⁹ verankert.

Die stärkere Förderung der ersten Hektare, die bereits ab 2014 anzuwenden war, regelt das Umverteilungsprämienengesetz 2014 (UmvertPrämG 2014)¹⁷⁰. Das Marktordnungsgesetz bleibt in abgeänderter Form weiterhin gültig. Dies gilt auch für die InVeKoS-Verordnung. Für den Zeitraum 2014-2017 gibt es einen neuen Rahmenplan für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes, der wie

¹⁶³ Vgl. *BMEL*, GAP 2014-2020 (Fn 136), 3; *Voß*, Noch viel mehr, 32.

¹⁶⁴ Vgl. *BMEL*, Agrarreform und nationale Umsetzung (Fn 140); *IAMO*, „Museumsprämien“, 2.

¹⁶⁵ Vgl. *IAMO*, „Museumsprämien“, 2-4.

¹⁶⁶ Direktzahlungen-Durchführungsgesetz vom 09.07.2014, BGBl. 2014 I, 897, das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 02.12.2014, BGBl. 2014 I, 1928 geändert worden ist.

¹⁶⁷ Direktzahlungen-Durchführungsverordnung vom 03.11.2014, BGBl. 2014 I, 169.

¹⁶⁸ Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz vom 02.12.2014, BGBl. 2014 I, 192.

¹⁶⁹ Agrarzahlungen-Verpflichtungsverordnung vom 17.12.2014, BAAnz. AT 23.12.2014.

¹⁷⁰ Umverteilungsprämienengesetz 2014 vom 17.02.2014, BGBl. 2014 I, 106, 87.

bisher nach den Vorgaben des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ gestaltet ist.

Da bei Einführung der Umverteilungsprämie die Staffelung der Direktzahlungen lediglich optional ist, gibt es in Deutschland im Zeitraum 2014-2020 keine gestaffelte Kürzung der Zahlungen.¹⁷¹ Darüber hinaus erfolgt von 2015 bis 2019 eine Umschichtung von 4,5 Prozent der Mittel aus der ersten Säule in die zweite Säule. Dadurch konnten die auf europäischer Ebene beschlossenen Mitteleinsparungen für den ELER ausgeglichen werden, sodass Deutschland im Zeitraum 2014-2020 jährlich rund 1,2 Milliarden Euro für die zweite Säule zur Verfügung stehen. Dieser Finanzrahmen wird durch Mittel von Bund und Ländern ergänzt.¹⁷² Die Gelder sollen zweckgebunden für die Förderung von Grünlandstandorten, flächenbezogenen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, die Stärkung tiergerechter Haltung und des Ökolandbaus sowie für naturbedingt benachteiligte Gebiete verwendet werden. Zudem sollen die jährlichen Förderbeträge je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche in den Bundesländern angeglichen werden. Fortan soll kein Bundesland weniger als 50 Euro pro Hektar Landwirtschaftsfläche erhalten. Die Unterschiede in der Mittelausstattung sollen durch eine Umverteilung verringert werden, die durch die Bundesländer finanziert wird, deren Flächenbetrag oberhalb des Bundesdurchschnitts von rund 70 Euro pro Hektar liegt.¹⁷³ Wie sinnvoll und umweltförderlich die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums in Deutschland gestaltet werden, liegt nun vor allem in den Händen der einzelnen Bundesländer, die die entsprechenden Programme aufstellen.¹⁷⁴

E. Kritische Beleuchtung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013

Nach dieser Darstellung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Reform im Jahr 2013 stellt sich die Frage, ob die europäische Agrarpolitik durch die aktuellen Änderungen dem Ziel, die Landwirtschaft in der Europäischen Union nachhaltiger zu gestalten, einen Schritt näher gekommen ist.

Auch nach der Reform stehen die Direktzahlungen an die europäischen Landwirte im Fokus der Gemeinsamen Agrarpolitik.¹⁷⁵ Begründet werden diese Beihilfen mit der Tatsache, dass die Landwirtschaft viele Leistungen erbringt, die nicht über den Markt honoriert werden.¹⁷⁶ Schon seit geraumer Zeit wird diese Unterstützung

¹⁷¹ Vgl. *BMEL*, Direktzahlungen (Fn 150) sowie *Voß*, Noch viel mehr, 31.

¹⁷² Vgl. *BMEL*, Agrarreform und nationale Umsetzung (Fn 140) und *BMEL*, GAP 2014-2020 (Fn 136), 4.

¹⁷³ Vgl. *BMEL*, Agrarreform und nationale Umsetzung (Fn 140); *Voß*, Noch viel mehr, 32.

¹⁷⁴ Vgl. *Voß*, Noch viel mehr, 34.

¹⁷⁵ Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Stellungnahme des Hofes zu den Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2014, Pressemitteilung ECA/12/11 vom 17.04.2012, 1, erhältlich im Internet: <http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-12-11_de.htm?locale=en> (besucht am 05.02.2016).

¹⁷⁶ Etwa die Erbringung von Ökosystemdienstleistungen wie ua Boden- und Gewässerschutz oder die Pflege der Kulturlandschaft. Vgl. dazu *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 67; *Grunewald/Bastian*, Ökosystemdienstleistungen, 205; *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 8-9; *IAASTD*, Weltagrarbericht, 62-65.

jedoch aufgrund ihrer negativen Umweltfolgen gesellschaftlich in Frage gestellt.¹⁷⁷ Unterstrichen wird die Fragwürdigkeit der hohen Subventionierung der europäischen Landwirtschaft durch das generelle Beihilfenverbot für den europäischen Binnenmarkt gemäß Art. 107 ff. AEUV. Das Verbot rührt insbesondere aus der Überzeugung, dass Subventionen stets einen Eingriff in die spontane Ordnung des Marktes darstellen und somit *prima facie* immer einen wohlfahrtsmindernden Effekt haben.¹⁷⁸ Soziale, ökologische oder andere gesellschaftliche Ziele können staatliche Unterstützungsleistungen jedoch regelmäßig rechtfertigen.¹⁷⁹ Im Falle der umfangreichen Subventionierung der europäischen Agrarwirtschaft stellt sich allerdings die Frage, ob tatsächlich jene gesellschaftlichen oder ökologischen Ziele für die Argumentation herangezogen werden können. Die langfristigen schädlichen Auswirkungen der gegenwärtigen Agrarpolitik, insbesondere auf die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Gewässer und Biodiversität, aber auch auf kleine landwirtschaftliche Betriebe oder die Beschäftigungsstruktur in der Landwirtschaft, sprechen kaum für eine zu rechtfertigende staatliche Unterstützung. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Subventionssummen weiterhin sehr hoch ausfallen und eine gezielte Förderung einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Landwirtschaft ausbleibt.

Auch die Kommission Landwirtschaft am Umweltbundesamt sieht vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren in vielen Teilbereichen des Agrarsektors gestiegenen Erzeugerpreise keine Rechtfertigung mehr für Beihilfen an die Landwirtschaft in Form pauschaler Flächenprämien.¹⁸⁰ Eine Zahlung öffentlicher Gelder könne dieser Kommission zufolge nur noch damit begründet werden, dass Gemeinwohlleistungen durch die Landwirtschaft erbracht werden.¹⁸¹ Streng genommen bedeutet dies, dass eine zukunftsfähige Agrarpolitik nur noch den Landwirten Direktzahlungen gewähren würde, die eine nachhaltige Landwirtschaft betreiben. Bisher ist dies nicht der Fall.

Erklären lässt sich die Subventionspolitik in der europäischen Landwirtschaft wohl vor allem mit der Public-Choice-Theorie, die regelmäßig auch für die Subventionierung anderer Wirtschaftsbereiche herangezogen werden kann.¹⁸² Der Theorie zufolge wird politisches Handeln weniger durch das Streben nach dem höchsten Gemeinwohl bestimmt als durch persönliche Ziele der Entscheidungsträger wie Wiederwahl oder Steigerung des Ansehens in einem öffentlichen Amt.¹⁸³ Dementsprechend werden Interessengruppen bevorzugt, die zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen. Insbesondere gut organisierte Gruppen können dadurch häufig ihre Belange durchsetzen, auch wenn diese eine unwirtschaftliche oder gar ungerechte

¹⁷⁷ Vgl. *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 12-18 sowie *OECD*, Impacts of CAP Reforms, 232.

¹⁷⁸ Vgl. *Tietje*, WTO und Recht des Weltwarenhandels, 206-207.

¹⁷⁹ Vgl. *ibid.*

¹⁸⁰ Vgl. *UBA*, Mehr Grün in GAP (Fn 140), 4.

¹⁸¹ Vgl. *ibid.*

¹⁸² Vgl. *Tietje*, WTO und Recht des Weltwarenhandels, 207.

¹⁸³ Vgl. *Bundeszentrale für politische Bildung (BPB)*, Public-Choice-Theorie, erhältlich im Internet: <<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20289/publicchoicetheorie>> (besucht am 05.02.2016).

Verwendung und Verteilung öffentlicher Mittel bedeuten.¹⁸⁴ Gerade im Bereich der Agrarpolitik gibt es einen starken Lobbyismus von Seiten der Bauernverbände und von Unternehmen aus Wirtschaftsbereichen, die der Urproduktion vor- und nachgelagert sind, beispielsweise Düngemittel- und Saatgutproduzenten. Die Interessen, die durch diese Akteure in den politischen Willensbildungsprozess eingebracht werden, werden ergänzt durch nationalstaatliche Anliegen der EU-Mitgliedstaaten, die untereinander durchaus gegenläufig sein können.¹⁸⁵

Doch auch wenn die GAP-Reform 2013 einen Kompromiss zwischen dem gesteckten Ziel der Europäischen Kommission, die Agrarpolitik der EU nachhaltiger zu gestalten, und den zum Teil divergierenden Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie der verschiedenen Interessengruppen darstellt, konnten einige Änderungen in der GAP 2014-2020 durchgesetzt und neue Bausteine in die Förderpolitik eingefügt werden. Dies ist prinzipiell ebenso zu begrüßen wie die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Reformprozess.

Eine wesentliche Neuerung ist das Greening, durch das ein Teil der Direktzahlungen fortan an die Erbringung von Umweltleistungen geknüpft wird. Dies kann durchaus als Fortschritt in der europäischen Förderpolitik für den Agrarsektor gewertet werden. Allerdings bleibt das Greening weit hinter den ursprünglichen Forderungen und Erwartungen der Zivilgesellschaft, insbesondere der Umweltverbände, zurück.¹⁸⁶ Zwar sollten Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nicht ohne ausreichende Übergangsfristen von neuen, sehr hohen oder schwer erfüllbaren Auflagen betroffen sein, um zu vermeiden, dass eine starke oder vollständige Kürzung der Direktzahlungen die Fortführung ihrer Betriebe gefährdet. Allerdings sind die neuen Anforderungen weit davon entfernt, eine derartige Bedrohung darzustellen. Einerseits droht bei einem Verstoß gegen die Greening-Auflagen lediglich die Kürzung eines Bruchteils der Direktzahlungen.¹⁸⁷ Andererseits sind die Anforderungen, die durch das Greening an die Betriebe gestellt werden, selbst sehr schwach. So ist die Anbaudiversifizierung zwar prinzipiell einer nachhaltigen Landwirtschaft zuträglich, allerdings bleibt die vorgeschriebene Mindestvorgabe für die Anzahl verschiedener Früchte hinter dem Möglichen zurück, zumal eine Frucht auch in der neuen GAP noch 75 Prozent der Fläche beanspruchen darf. Dadurch kann kaum eine Verbesserung der ökologischen Lage erzielt werden. Ebenso fehlt nach wie vor die Vorgabe einer echten Fruchtfolge auf den Äckern.¹⁸⁸ Auch die fünf Prozent der beihilfeberechtigten Landwirtschaftsflächen, die nun als ökologische Vorrangflächen

¹⁸⁴ Vgl *ibid.*

¹⁸⁵ Vgl *Michalowitz*, Lobbying in der EU, 123-124.

¹⁸⁶ Vgl *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 27 sowie *Verbände-Plattform*, EU-Agrarpolitik jetzt konsequent reformieren. Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz, erhältlich im Internet: <http://www.abl-ev.de/fileadmin/Dokumente/AbL_ev/Agrarpolitik/Plattform-Papier-EU-GAP-2013-Juni_2011.pdf> (besucht am 05.02.2016).

¹⁸⁷ Der Greening-Zuschlag macht lediglich 30% der Direktzahlungen aus, entsprechend würden auch ohne Anbaudiversifizierung, Erhalt von Dauergrünland oder ökologischen Vorrangflächen etc. 70% der Zahlungen weiterhin gewährt (sofern nicht gegen die Cross-Compliance-Vorschriften verstoßen wird). Vgl ua *Europäische Kommission*, MEMO/13/621 (Fn 115), 1-3.

¹⁸⁸ Vgl *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 27 sowie *UBA*, Mehr Grün in GAP (Fn 140), 3.

eingerräumt werden müssen, sind für einen wirksamen Artenschutz bei Weitem zu wenig. Zwar wurde vor dem Hintergrund der im Jahr 2017 bevorstehenden Halbzeitbewertung der Reform eine Erhöhung der Mindestflächengröße auf sieben Prozent angekündigt, aber auch sieben Prozent sind nur ein zaghafter Schritt zu mehr Artenschutz in der Landwirtschaft, zumal noch unklar ist, ob der Einsatz von Pestiziden und Mineraldüngern auf diesen Flächen gänzlich ausgeschlossen ist.¹⁸⁹ Eine für eine nachhaltige Landwirtschaft notwendige und ausreichende ökologische Steuerungswirkung fehlt demnach. Für eine entsprechende Wirkung wäre es außerdem notwendig, dass für die Vorrangflächen bestimmte ökologische Mindestkriterien im Hinblick auf ihren Umfang, die Lage, die Anordnung und die Qualität eingehalten werden. Ausreichend ehrgeizige Vorgaben fehlen allerdings auf EU-Ebene. Zudem gelten Sonderregelungen für kleine Betriebe bis 15 Hektar Ackerfläche. Diese müssen gar keine ökologischen Vorrangflächen bereitstellen. Eine Vielzahl weiterer Ausnahmeregelungen wie etwa die Erlaubnis, Zwischenfrüchte und Leguminosen auf den ökologischen Vorrangflächen anzubauen, verwässern ebenfalls die ursprüngliche Intention der Europäischen Kommission, die Gemeinsame Agrarpolitik gerechter, grüner und effizienter zu gestalten. Eine Verschärfung der Anforderungen des Greenings könnte spätestens nach der Halbzeitbewertung der reformierten GAP erfolgen, die für 2017 angekündigt wurde.¹⁹⁰

Hinter den Erwartungen der Umweltverbände zurück bleibt außerdem die durch die GAP-Reform beschlossene Staffelung der Direktzahlungen ab 150.000 Euro pro Betrieb und Jahr.¹⁹¹ Sie stellt im Vergleich zur bisherigen Staffelung dieser Zahlungen einen Rückschritt dar. Während vor der Reform Staffellungen zwischen zehn Prozent (für Beträge zwischen 5.000 Euro und 300.000 Euro) beziehungsweise 14% (ab 300.000 Euro) lagen, gilt ab 2015 lediglich ein Mindestkürzungssatz von fünf Prozent, der zudem erst ab 150.000 Euro greift und Greening-Zahlungen und andere Zahlungen nicht umfasst. Damit wurde die gestaffelte Modulation durch die Reform 2013 verringert, sofern die Mitgliedstaaten nicht freiwillig beschließen, die verbindlichen Vorgaben zu übertreffen.¹⁹² In Deutschland ist dies nicht der Fall. Im Gegenzug hat sich der deutsche Gesetzgeber für die Umsetzung der Umverteilungsprämie entschieden. Die dadurch veranlasste stärkere Förderung kleinerer Betriebe ist positiv zu bewerten, da kleine landwirtschaftliche Betriebe in der Regel gute Voraussetzungen für eine umweltfreundliche und auf das Wohl der Tiere ausgerichtete Landwirtschaft bieten und Einkommensquellen in ländlichen Gebieten schaffen. Allerdings nutzt Deutschland den möglichen finanziellen Rahmen von 30 Prozent für die Umverteilungsprämie nicht aus und setzt lediglich rund sieben Prozent der nationalen Obergrenze der Direktzahlungen ein.¹⁹³

¹⁸⁹ Vgl. *UBA*, Mehr Grün in GAP (Fn 140), 3.

¹⁹⁰ Vgl. *ibid.*, 2-4 sowie *UBA/BfN*, Vorrangflächen, 4-5; *SRU*, Stickstoff (Fn 21), 26.

¹⁹¹ Vgl. bspw. *Verbände-Plattform*, Konsequenz reformieren, (Fn 186) 11.

¹⁹² Vgl. *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 24-25 und *UBA/BfN*, Vorrangflächen, 3.

¹⁹³ Diese sieben Prozent werden zwar aus der deutschen Gesamtsumme für Direktzahlungen finanziert und verringern damit die Höhe der Basisprämien. Durch den Wegfall der vor der Reform geltenden Staffelung gibt es jedoch kaum Einbußen für große Betriebe in Deutschland. Damit werden weiterhin die Interessen der deutschen Großbetriebe bedient, statt den kleinen, bäuerlichen Landwirtschaftsbetrieben die notwendige Unterstützung zukommen zu lassen. Vgl.

Durch die großen mitgliedstaatlichen Umsetzungsspielräume hängt es vom politischen Willen der EU-Länder ab, ob das vorhandene Potenzial der Reform, die europäische Agrarwirtschaft nachhaltiger zu gestalten, genutzt wird. Dieses Potenzial ist durchaus vorhanden, wenngleich der notwendige Paradigmenwechsel in der europäischen Agrarpolitik ausbleibt und der Kompromiss nur zum Preis großer mitgliedstaatlicher Flexibilität durchgesetzt werden konnte.¹⁹⁴

Ferner mangelt es der Gemeinsamen Agrarpolitik auch nach der Reform an der Durchsetzung des in Art. 191 Abs. 2 AEUV verankerten Verursacherprinzips. So decken die verhängten Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der Cross Compliance oder des Greenings in der Regel nicht die Kosten des verursachten Schadens ab. Verursacht ein Landwirt beispielsweise eine Gewässerverunreinigung durch die Einbringung von Schadstoffen, erfolgt keine Verrechnung der Kosten für den Schaden mit der Sanktionierung in Form der Prämienabzüge. Außerdem ist ein erheblicher Teil der Zahlungen nicht an die Cross-Compliance-Vorschriften oder an das Greening gebunden.¹⁹⁵

Auch die Kürzung der Mittel für den ELER um rund neun Prozent ist durchaus problematisch, da aus diesem auch weiterhin die Finanzierung von Agrarumweltmaßnahmen erfolgt. Nur mithilfe dieser Mittel konnte bisher ein Beitrag zum Umwelt-, Klima- und Naturschutz geleistet werden, der über die niedrigen, gesetzlichen Mindeststandards hinausgeht. Auch die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, bis zu 15 Prozent der Mittel aus der ersten Säule in die zweite Säule umzuschichten, verschafft keine Abhilfe, da nicht sichergestellt ist, dass die einzelnen Länder diese Möglichkeit tatsächlich nutzen.¹⁹⁶ Deutschland macht Gebrauch von der Möglichkeit der Umschichtung, wodurch die zweite Säule keinen finanziellen Einbußen ausgesetzt ist.

Positiv zu bewerten ist es, dass im Jahr 2013 die letzten Exportsubventionen für Agrargüter von der EU abgeschafft wurden. Die Exportsubventionen bleiben jedoch formell als Instrument in der GAP 2014-2020 erhalten.¹⁹⁷ Auch dieser Umstand zeigt,

Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 04.02.2014 zur Zukunft kleiner landwirtschaftlicher Betriebe (2013/2096(INI)), erhältlich im Internet: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-014-0066&language=DE&ring=A7-2014-0029>> (besucht am 05.02.2016); *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 26; *Voß*, Noch viel mehr, 31-33.

¹⁹⁴ Vgl. *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 24.

¹⁹⁵ Zur mangelnden Einhaltung des Verursacherprinzips in der GAP Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Wasserpolitik, 40. Vgl. auch *Weizsäcker*, Pioneer, 73.

¹⁹⁶ Vgl. *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 22-23; *Osterburg et al.*, Klimaschutz, 39 und *UBA*, Mehr Grün in GAP (Fn 140), 3.

¹⁹⁷ Wie im Kapitel B angedeutet, bewirken Beihilfen für die Ausfuhr von Agrargütern häufig, dass die europäischen Landwirte, die diese Unterstützung erhalten, Produkte unterhalb der Erzeugungskosten verkaufen können. Gerade in Entwicklungsländern führt dies dazu, dass die günstigen Importprodukte aus der EU die lokalen Produzenten verdrängen und die lokale Agrarwirtschaft und damit auch die Versorgungssicherheit in Entwicklungsländern gefährden. Verschiedene Organisationen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, etwa die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder Brot für die Welt, fordern daher eine endgültige Abschaffung der Exportsubventionen. Nur so könnten Hunger, Armut und Arbeitslosigkeit in Entwicklungsländern vermieden statt verstärkt werden. Vgl. *EED/Brot für die Welt*, Reform der GAP 2013, passim; *GIZ*, Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU, 3, erhältlich im Internet: <<https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/giz2013-de-themeninfo-gemeinsame-agrarpolitik>>

dass die europäische Agrarpolitik bisher kaum mit den internationalen entwicklungspolitischen Zielen abgestimmt ist. Neben der endgültigen Abschaffung der Exportsubventionen sollte im Allgemeinen auf mehr Kohärenz der GAP mit den internationalen Entwicklungszielen als bisher geachtet werden.¹⁹⁸

Der Europäische Rechnungshof bemängelt zudem, dass der Rechtsrahmen der europäischen Agrarpolitik auch nach der Reform noch zu komplex ist. Einher geht diese Komplexität mit einem hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand.¹⁹⁹ Schon vor der Reform wurde vom Rechnungshof die Unzulänglichkeit des existierenden Kontrollsystems stark kritisiert. Es bleibt bisher fraglich, ob die von den Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission übermittelten Ergebnisse der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen nach der Reform genauer und zuverlässiger sein werden, als sie es im Zeitraum bis 2013 waren.²⁰⁰ Abgesehen von der Unklarheit darüber, wie zuverlässig die Mitgliedstaaten ihren Kontrollpflichten in Zukunft nachkommen werden, bestehen im System der Cross-Compliance-Kontrollen auch dadurch Schwierigkeiten, dass einige Anforderungen an die Landwirte, etwa der Zeitpunkt und die Methoden des Pestizid- und Düngemittelsinsatzes, von Natur aus schwer zu kontrollieren sind.²⁰¹

Darüber hinaus kritisiert der Rechnungshof, dass in der GAP nach wie vor sinnvolle und messbare Ziele fehlen. Dies gelte insbesondere für die Programme der zweiten Säule. Es mangle noch immer an Auswahlkriterien, die sicherstellen, dass nur die wirksamsten Projekte gefördert werden.²⁰² Qualitativ und quantitativ klar definierte Ziele würden helfen, die Agrarpolitik zielgerichteter zu gestalten. Dies gilt sowohl für die ELER-Förderung als auch für die erwarteten Ergebnisse der Umsetzung der Cross Compliance und des Greenings. Ein verbesserter Kontroll- und Bewertungsrahmen könnte dafür sorgen, dass die EU-Mittel sinnvoll und effizient eingesetzt werden und die Wirksamkeit der Förderung messbar gemacht wird.²⁰³

[%28gap%29-der-eu.pdf](#) (besucht am 05.02.2016); *Japser*, Reform mit Möglichkeiten, 30 sowie *Meine Landwirtschaft*, Letzte EU-Exportsubvention bald abgeschafft, erhältlich im Internet: <http://www.meine-landwirtschaft.de/aktuell/nachrichten/news/de/27872.html> (besucht am 05.02.2016).

¹⁹⁸ Der Kohärenz zwischen der GAP und den Entwicklungszielen zuträglich sein könnte eine bessere Kooperation und Vernetzung der Institutionen im Bereich Agrarpolitik, Handelspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Dies stünde auch im Einklang mit Art. 25 der Rio-Erklärung. Dieser hält fest, dass Frieden, Entwicklung und Umweltschutz einander bedingen und unteilbar sind. Vgl. *GIZ*, GAP der EU (Fn 197), 3-4.

¹⁹⁹ Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Stellungnahme GAP-Reform (Fn 175), 1.

²⁰⁰ Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Besondere Stützung, 7; *Europäischer Rechnungshof*, Kontrollen der Agrarausgaben, 7-9; *Europäischer Rechnungshof*, Stellungnahme GAP-Reform (Fn 175), 1-2.

²⁰¹ So kann die Einhaltung gewisser Regelungen einerseits nur bei bestimmten Witterungsbedingungen überprüft werden, beispielsweise dann, wenn kein Frost herrscht. Die Witterungsverhältnisse sind allerdings nicht immer mit den festgelegten Zeitpunkten der Vor-Ort-Kontrollen kompatibel, zumal diese Kontrollen in der Regel im Herbst stattfinden. Andererseits erfolgen die Kontrollen nach vorheriger Ankündigung, sodass es unwahrscheinlich erscheint, dass ein Landwirt genau dann angetroffen wird, wenn er gegen eine Regel verstößt und beispielsweise zum falschen Zeitpunkt Pestizide versprüht. Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Wasserpolitik, 30-31.

²⁰² Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, Besondere Stützung, 7; *Europäischer Rechnungshof*, EU-Beihilfen.

²⁰³ Vgl. *Europäischer Rechnungshof*, EU-Beihilfen, 7; *Europäischer Rechnungshof*, Stellungnahme GAP-Reform, 1.

Trotz aller Kritik kann die Reform als ein erster, wenn auch kleiner Schritt in Richtung nachhaltige Landwirtschaft in der Europäischen Union gewertet werden, wenngleich weitere Bemühungen dringend nötig bleiben.²⁰⁴ Der durch die Reform eingeführte neue Grundsatz der Agrarförderung „öffentliche Gelder für öffentliche Güter“²⁰⁵ könnte zumindest der Beginn des lange überfälligen Paradigmenwechsels in der europäischen Agrarpolitik sein. Die geplante umfassende Prüfung der GAP im Rahmen der Halbzeitbewertung 2017 birgt das Potenzial, den ersten, zaghaften Schritten in Richtung nachhaltige Landwirtschaft weitere Schritte folgen zu lassen. Auch Deutschland sollte die Halbzeitbewertung nutzen, die Möglichkeiten der Agrarreform stärker auszunutzen. Es wäre zu wünschen, dass die zukünftigen Bemühungen um eine nachhaltige Landwirtschaft – sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene – ambitionierter sind als in der Vergangenheit.

F. Fazit und Ausblick

Die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik entscheidet über die Zukunftsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft. Sie hat damit eine wesentliche Bedeutung für den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen in Europa.

Die bisherige Landwirtschaftspolitik der Europäischen Union setzte kaum die richtigen Anreize für eine an dem Prinzip der Nachhaltigkeit orientierte, multifunktionale Landwirtschaft in Europa, die den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden könnte. Vielmehr untermauerte sie den Fortbestand einer Landwirtschaft, die Böden, Gewässer und Biodiversität gefährdet, einen Beitrag zum hohen Ressourcenverbrauch und zum Klimawandel leistet und gleichzeitig immer weniger Menschen ein existenzsicherndes Einkommen bieten kann. Auch global betrachtet, konnte und kann die europäische Landwirtschaft kaum zur Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung beitragen oder andere entwicklungspolitische Zielsetzungen unterstützen.

Die Probleme der industrialisierten Landwirtschaft sollte die GAP-Reform 2013 lindern, die unter anderem das Ziel verfolgte, die Agrarwirtschaft in der Europäischen Union nachhaltiger zu gestalten.²⁰⁶ Durch die Reform wurden insbesondere mit dem Greening, der Umverteilungsprämie und der Junglandwirteförderung einige neue Instrumente in die Agrarpolitik eingeführt, die das Potenzial haben, die Transformation zu einer nachhaltigen Landwirtschaft in Europa zu unterstützen. Der notwendige Systemwechsel in der europäischen Agrarpolitik blieb allerdings aus.²⁰⁷ Mängel wie Zielschwäche, Vollzugsdefizite, eine Reihe von Ausnahmeregelungen und große Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten führen dazu, dass sich die Gemeinsame Agrarpolitik mit der Reform 2013 nur einen sehr kleinen Schritt in Richtung Nachhaltigkeit bewegt hat.

²⁰⁴ Vgl. UBA, Mehr Grün in GAP (Fn 140), 2.

²⁰⁵ BMEL, GAP 2014-2020 (Fn 136), 3.

²⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission, Überblick GAP-Reform (Fn 114), 5.

²⁰⁷ Vgl. Stodiek, Entwicklungen und Trends, 9.

Doch gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung und Verflechtung der Agrar-, Energie- und Futtermittelmärkte und dem damit verbundenen Druck auf die Umweltmedien erscheint ein ambitionierter und zügiger Wandel der europäischen Agrarwirtschaft notwendig. Auch das Weltbevölkerungswachstum, die Ressourcenknappheit und der Klimawandel führen dazu, dass die natur- und umweltpolitischen, die klima- und ressourcenschutzbezogenen und die sozioökonomischen Herausforderungen an die Landwirtschaft zukünftig weiter wachsen werden.²⁰⁸ Das Prinzip „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“²⁰⁹, das durch das Greening zumindest ansatzweise in die GAP eingeführt wurde, sollte daher dringend wirksamer umgesetzt werden, sodass die europäischen Agrarbeihilfen stärker an volkswirtschaftliche, soziale und vor allem ökologische Leistungen geknüpft werden.²¹⁰ Ziel sollte es sein, in Zukunft nur noch die Landwirtschaftsbetriebe zu fördern, die unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten bestehen können.

Eine Chance, die ersten Bemühungen der GAP-Reform um eine umwelt-, ressourcen- und klimaschonende Landwirtschaft zu verstärken, bietet die im Jahr 2017 vorgesehene Halbzeitbewertung der Reform. Hier liegt das Potenzial vor allen Dingen in der Umsetzung der Mitgliedstaaten. Je ambitionierter diese ihre Gestaltungsspielräume nutzen, desto besser wird die Ausgangsposition für die Halbzeitbewertung sein.²¹¹

Die Verbesserungsmöglichkeiten für mehr Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft sind vielfältig. Sie beginnen auf der betrieblichen Ebene, auf der Themen wie Umwelt-, Natur- und Artenschutz oder Klima- und Ressourcenschonung mehr Beachtung finden sollten. Auch auf gesellschaftlicher Ebene kann ein Beitrag zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft geleistet werden, etwa durch veränderte Konsumgewohnheiten.²¹² Von besonderer Bedeutung für die zukünftige Agrarwirtschaft in Europa sind jedoch die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen. Hier gilt es, eine möglichst effiziente und effektive Kombination verschiedener umweltrechtlicher Instrumente in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU einzuführen, die eine nachhaltige Landwirtschaft fördern. Diese Instrumente sollten so ausgestaltet sein, dass ihre Anforderungen verbindlich, qualitativ sowie quantitativ bestimmbar, verständlich und in der Praxis umsetzbar sowie kontrollierbar sind. Ebenso sollten bei der Gestaltung der Instrumente die tragenden Prinzipien des Umweltrechts, insbesondere das Nachhaltigkeitsprinzip, das Vorsorge- und das Verursacherprinzip berücksichtigt werden.²¹³

²⁰⁸ Vgl *BfN*, Agrarpolitik und Naturschutz, 23-24 sowie *Härtel*, Begriff Agrarrecht, 24.

²⁰⁹ *BMEL*, GAP 2014-2020 (Fn 136), 3.

²¹⁰ Vgl *KEKD*, Neuorientierung, 10-11.

²¹¹ Vgl *Jasper*, Reform mit Möglichkeiten, 30 und *UBA*, Mehr Grün in GAP (Fn 140), 4.

²¹² Vgl *KEKD*, Neuorientierung, 11-12; *IAASTD*, Weltagrarbericht, 79-87; *UBA*, Biologische Vielfalt (Fn 26), 42-43 und *Weizsäcker*, Pioneer, 69 und 80-81.

²¹³ Bei der Gestaltung der zukünftigen Agrarpolitik sollten die Mitwirkungsrechte der Gesellschaft gestärkt werden, indem ein enger Dialog zwischen Landwirten, Verbrauchern, Futtermittelherstellern, Produzenten von Agrochemikalien und Saatgut, Lebensmittelverarbeitenden und -händlern sowie anderen Unternehmen der Lebensmittelkette, Nichtregierungsorganisationen, Politikern und auch Wissenschaftlern gefördert wird. Vgl *KEKD*, Neuorientierung, 12 und *UBA*, Rechtliche Instrumente, 40-41.

Die Handlungsoptionen einer am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierten Landwirtschaft sind bei Weitem nicht ausgeschöpft. Entsprechende Bemühungen auf den verschiedenen Ebenen können die Landwirtschaft in Europa zukunftsfähiger, global und intergenerationell gerechter und umweltverträglicher werden lassen.²¹⁴

²¹⁴ Vgl. *Wahmhoff*, Nachhaltigkeit und Umsetzung, 2.

G. Anlage I: Anforderungen der Cross Compliance nach der Reform

Überblick über die Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und die Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) gemäß Anhang II der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, ABl. L 347/549 vom 20.12.2013

Bereich a) Umweltschutz, Klimawandel, guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen

Hauptgegenstand Wasser

- Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375/1 vom 31.12.1991) (GAB 1)
- Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen (GLÖZ 1)
- Einhaltung der Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung, falls entsprechende Verfahren vorgesehen sind (GLÖZ 2)
- Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung: Verbot der direkten Ableitung von im Anhang der Richtlinie 80/68/EWG aufgeführten gefährlichen Stoffen in ihrer am letzten Tag ihrer Geltungsdauer geltenden Fassung, soweit sie sich auf die landwirtschaftliche Tätigkeit bezieht, in das Grundwasser und Maßnahmen zur Verhinderung der indirekten Verschmutzung des Grundwassers durch die Ableitung und das Durchsickern dieser Schadstoffe in beziehungsweise durch den Boden (GLÖZ 3)

Hauptgegenstand Boden und Kohlenstoffbestand

- Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung (GLÖZ 4)
- Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung entsprechend den standortspezifischen Bedingungen zur Begrenzung der Bodenerosion (GLÖZ 5)
- Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden mittels geeigneter Verfahren einschließlich des Verbots für das Abbrennen von Stoppelfeldern außer zum Zweck des Pflanzenschutzes (GLÖZ 6)

Hauptgegenstand Biodiversität

- Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20/7 vom 26.1.2010) (GAB 2)

- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206/7 vom 22.7.1992) (GAB 3)

Hauptgegenstand Landschaft, Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen

- Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich gegebenenfalls von Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldrändern und Terrassen, einschließlich eines Schnittverbots für Hecken und Bäume während der Brut- und Nistzeit, sowie – als Option – Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten (GLÖZ 7)

Bereich b) Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze

Hauptgegenstand Lebensmittelsicherheit

- Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31/1 vom 1.2.2002) (GAB 4)
- Richtlinie 96/22/EG des Rates vom 29. April 1996 über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler beziehungsweise thyreostatischer Wirkung und von β -Agonisten in der tierischen Erzeugung und zur Aufhebung der Richtlinien 81/602/EWG, 88/146/EWG und 88/299/EWG (ABl. L 125/3 vom 23.5.1996) (GAB 5)

Hauptgegenstand Kennzeichnung und Registrierung von Tieren

- Richtlinie 2008/71/EG des Rates vom 15. Juli 2008 über die Kennzeichnung und Registrierung von Schweinen (ABl. L 213/31 vom 8.8.2008) (GAB 6)
- Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204/1 vom 11.8.2000) (GAB 7)
- Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und der Richtlinien 92/102/EWG und 64/432/EWG (ABl. L 5/8 vom 9.1.2004) (GAB 8)

Hauptgegenstand Tierseuchen

- Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl. L 147/1 vom 31.5.2001) (GAB 9)

Hauptgegenstand Pflanzenschutzmittel

- Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309/1 vom 24.11.2009) (GAB 10)

Bereich c) Tierschutz

Hauptgegenstand Tierschutz

- Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. L 10/7 vom 15.1.2009) (GAB 11)
- Richtlinie 2008/120/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen (ABl. L 47/5 vom 18.2.2009) (GAB 12)
- Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221/23 vom 8.8.1998) (GAB 13)

H. Anlage II: Prioritäten und Maßnahmen der Zweiten Säule der GAP nach der Reform

Überblick über die Prioritäten der Union für die Entwicklung des ländlichen Raumes gemäß Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. L 347/487 vom 20.12.2013

1. Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

- a) Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Aufbaus der Wissensbasis in ländlichen Gebieten
- b) Stärkung der Verbindungen zwischen Landwirtschaft, Nahrungsmittel-erzeugung und Forstwirtschaft sowie Forschung und Innovation, unter anderem zu dem Zweck eines besseren Umweltmanagements und einer besseren Umweltleistung
- c) Förderung des lebenslangen Lernens und der beruflichen Bildung in der Land- und Forstwirtschaft

2. Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer landwirtschaftlicher Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

- a) Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung sowie der landwirtschaftlichen Diversifizierung
- b) Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels

3. Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette, einschließlich der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen, des Tierschutzes und des Risikomanagements in der Landwirtschaft mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

- a) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Primärerzeuger durch ihre bessere Einbeziehung in die Nahrungsmittelkette durch Qualitätsregelungen, die Erhöhung der Wertschöpfung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die Absatzförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeugergemeinschaften und -organisationen und Branchenverbände
- b) Unterstützung der Risikovorsorge und des Risikomanagements in den landwirtschaftlichen Betrieben

4. Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

- a) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften
- b) Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln
- c) Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung

5. Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

- a) Effizienzsteigerung bei der Wassernutzung in der Landwirtschaft
- b) Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung
- c) Erleichterung der Versorgung mit und stärkere Nutzung von erneuerbaren Energien, Nebenerzeugnissen, Abfällen und Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft
- d) Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen
- e) Förderung der Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft

6. Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

- a) Erleichterung der Diversifizierung, Gründung und Entwicklung von kleinen Unternehmen und Schaffung von Arbeitsplätzen
- b) Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten
- c) Förderung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien, ihres Einsatzes und ihrer Qualität in ländlichen Gebieten

Indikative Liste der Maßnahmen, die für eine oder mehrere Prioritäten der Union für die Entwicklung des ländlichen Raums von Bedeutung sind (Anhang VI der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. L 347/487 vom 20.12.2013)

Maßnahmen von besonderer Bedeutung für mehrere Prioritäten der Union

- Beratungs-, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Artikel 15)
- Investitionen in materielle Vermögenswerte (Artikel 17)
- Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Betriebe (Artikel 19)
- Zusammenarbeit (Artikel 35)
- LEADER (Artikel 42 – 44)

Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten

- Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Artikel 14)
- Investitionen in Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung, Mobilisierung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Artikel 26)

Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Landwirtschaftsarten und der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe

- Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Artikel 16)

Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Förderung der Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements in der Landwirtschaft

- Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen (Artikel 18)
- Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen, Katastrophenereignissen (Artikel 24)
- Gründung von Erzeugergemeinschaften und -organisationen (Artikel 27)
- Tierschutz (Artikel 33)
- Risikomanagement (Artikel 36)
- Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherung (Artikel 37)
- Fonds auf Gegenseitigkeit für Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten und Umweltvorfälle (Artikel 38)

- Einkommensstabilisierungsinstrument (Artikel 39)

Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme und für die Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft

- Aufforstung und Anlage von Wäldern (Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe a)
- Einrichtung von Agrarforstsystemen (Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b)
- Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe d)
- Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Artikel 28)
- Ökologischer/biologischer Landbau (Artikel 29)
- Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie (Artikel 30)
- Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (Artikel 31 – 32)
- Waldumwelt- und -klimadienleistungen und Erhaltung der Wälder (Artikel 34)

Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten

- Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (Artikel 20)
- LEADER (Artikel 42 – 44)

SCHRIFTTUM

- Bauer, Siegfried/Trötschler, Patrick*, Ökonomische Ansätze für eine nachhaltige Landwirtschaft, in: Härdtlein, Marlies/Kaltschmitt, Martin/Lewandowski, Iris/Wurl, Holger N. (Hrsg), Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft: Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Ökologie, Ökonomie und Sozialwissenschaften, Berlin 2000, 149- 163.
- Betz, Heidrun/Drossé, Inke/Müller, Esther/Wondrak, Marianne*, Vorhandene Spielräume nutzen, in: AgrarBündnis e.V. (Hrsg), Der kritische Agrarbericht 2014, Hintergrundberichte und Positionen zur Agrardebatte, Schwerpunkt: Tiere in der Landwirtschaft, Konstanz/Hamm 2014, 215-223.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN)*, Die europäische Agrarpolitik und der Naturschutz in den ländlichen Räumen – Österreich, Deutschland und Schweiz – BfN-Skripten 269, Bonn 2010.
- Dederer, Hans-Georg*, Gentechnikrecht, in: Härtel, Ines (Hrsg), Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht, Köln 2012, 725-763.
- Di Giulio, Antonietta*, Die Idee der Nachhaltigkeit im Verständnis der Vereinten Nationen, Anspruch, Bedeutung und Schwierigkeiten, Münster 2004.
- Ekardt, Felix*, Theorie der Nachhaltigkeit, Rechtliche, ethische und politische Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, Baden Baden 2011.
- Ekardt, Felix/Hennig, Bettina*, Landnutzung, Klimaschutz und Emissionshandel, in: Ekardt, Felix/Hennig, Bettina/Hyla, Anna (Hrsg), Landnutzung, Klimawandel, Emissionshandel und Bioenergie, Studien zu Governance- und Menschenrechtsproblemen der völker- und europarechtlichen Klimapolitik im Post-Kyoto-Prozess, Berlin 2010, 11-64.
- Menschenrechte und Umweltschutz in Zeiten von TTIP, in: Ekardt, Felix/Unnerstall, Herwig/Garske, Beatrice, Globalisierung, Freihandel und Umweltschutz in Zeiten von TTIP, Ökonomische, rechtliche und politische Perspektiven, Marburg 2016, 255-306.
- Europäischer Rechnungshof*, Integration der Ziele der EU-Wasserpolitik in die GAP: ein Teilerfolg, Sonderbericht Nr 4/2014, Europäische Union 2014.
- Zuverlässigkeit der Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten durchgeführten Kontrollen der Agrarausgaben, Sonderbericht Nr. 18/2013, Europäische Union 2013.
 - Gemeinsame Agrarpolitik: Wurde die besondere Stützung gemäß Artikel 68 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates gut ausgestaltet und durchgeführt? Sonderbericht Nr. 10/2013.
 - Haben sich die EU-Beihilfen für die nahrungsmittelverarbeitende Industrie im Hinblick auf eine Erhöhung der Wertschöpfung bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen als wirksam und effizient erwiesen? Sonderbericht Nr. 1/2013, Europäische Union 2013.
- Evangelischer Entwicklungsdienst e.V. (EED)/Brot für die Welt* (Hrsg), Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union 2013, Entwicklungspolitische Beiträge zur Stärkung der internationalen Verantwortung europäischer Landwirtschaftspolitik, Bonn 2011.

- Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus (Hrsg), EUV/AEUV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 5. Auflage, München 2010.
- Grunewald, Karsten/Bastian, Olaf (Hrsg), Ökosystemdienstleistungen, Konzept, Methoden und Fallbeispiele, Berlin/Heidelberg 2013.
- Haarstrich, Jens, Das Förderungsrecht für den ländlichen Raum (2. Säule), in: Härtel, Ines (Hrsg), Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht, Köln 2012, 163-177.
- Hauff, Volker, Unsere gemeinsame Zukunft – Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Greven 1987, (Originaltitel: World Commission on Environment and Development (WCED), Our Common Future, Oxford 1987).
- Härdtlein, Marlies/Kaltschmitt, Martin/Lewandowski, Iris/Wurl, Holger N. (Hrsg), Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft: Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Ökologie, Ökonomie und Sozialwissenschaften, Berlin 2000.
- Härtel, Ines, Begriff und Bedeutung des Agrarrechts, in: Härtel, Ines (Hrsg), Handbuch des Fachanwalts Agrarrecht, Köln 2012, 2-26.
- Heinrich-Böll-Stiftung/Institut for Advanced Sustainability Studies/Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland/Le Monde diplomatique, Bodenatlas 2015, Daten und Fakten über Acker, Land und Erde, o. A. 2015.
- International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), Weltagrарbericht, Synthesebericht, Hamburg 2009, erhältlich im Internet: <<http://www.weltagrарbericht.de/fileadmin/files/weltagrарbericht/IAASTDBerichte/IAASTDSyntheseDeutsch.pdf>> (besucht am 02.02.2016).
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Klimaänderung 2007, Synthesebericht, Berlin 2008, erhältlich im Internet: <<http://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/deutch/IPCC2007-SYR-german.pdf>> (besucht am 03.02.2016).
- Jasper, Ulrich, Eine Reform mit großen Möglichkeiten, EU-Agrарpolitik kann auf nationaler Ebene erheblich gerechter und auch grüner werden, in: AgrарBündnis e.V. (Hrsg), Der kritische Agrарbericht 2014, Hintergrundberichte und Positionen zur Agrарdebatte, Schwerpunkt: Tiere in der Landwirtschaft, Konstanz/Hamm 2014, 24-30.
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland (KEKD), Neuorientierung für eine nachhaltige Landwirtschaft, Diskussionsbeitrag zur Lage der Landwirtschaft, Bonn 2003.
- Klinck, Silke, Agrарumweltrecht im Wandel, Vom Subventionsrecht zum Recht der Umweltdienstleistung, Berlin 2012.
- Kluth, Winfried, Allgemeines Umweltrecht, in: Kluth, Winfried/Smeddinck, Ulrich (Hrsg), Umweltrecht, Ein Lehrbuch, Wiesbaden 2013, 1-67.
- Kotulla, Michael, Grundlagen und Prinzipien des Umweltrechts, in: Härtel, Ines (Hrsg), Handbuch des Fachanwalts Agrарrecht, Köln 2012, 360-381.
- Krüger, Wolfgang, Betriebsprämienregelung und Cross Compliance (1. Säule), in: Härtel, Ines (Hrsg), Handbuch des Fachanwalts Agrарrecht, Köln 2012, 120-162.
- Le Monde diplomatique, Atlas der Globalisierung, Sehen und verstehen, was die Welt bewegt, Berlin 2009.

- Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)*, Mehr als „Museumsprämien“? Zur Förderung der ersten Hektare und Junglandwirte im Rahmen der EU-Agrarpolitik, IAMO-Policy Brief No. 14, Halle 2014.
- Meadows, Donella H./Meadows, Dennis L./Randers, Jorgen/Behrens, William W.*, The Limits to Growth, A Report for The Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind, New York 1972.
- Michalowicz, Irina*, Lobbying in der EU, Wien 2007.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, Disaggregated Impacts of CAP Reforms, Proceedings of an OECD Workshop, o.A. 2011, erhältlich im Internet: <<http://www.oecdbookshop.org/browse.asp?pid=title-detail&lang=en&ds=&ISB=9789264097070>> (besucht am 05.02.2016).
- Osterburg, Bernhard et al.*, Handlungsoptionen für den Klimaschutz in der deutschen Agrar- und Forstwirtschaft, Thünen Report 11, Braunschweig 2013.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Sondergutachten Januar 2015, Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Berlin 2015.
- Schwarze, Jürgen/Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann* (Hrsg), EU-Kommentar, 3. Auflage, Baden-Baden 2012.
- Steffen, Will et al.*, Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet, 15 January 2015, erhältlich im Internet: <<http://www.sciencemag.org/content/early/2015/01/14/science.1259855.abstract>> (besucht am 05.02.2016).
- Stodiek, Friedhelm*, Entwicklungen und Trends 2013, Die Bewegung stimmt – zuversichtlich!, in: AgrarBündnis e.V. (Hrsg), Der kritische Agrarbericht 2014, Hintergrundberichte und Positionen zur Agrardebatte, Schwerpunkt: Tiere in der Landwirtschaft, Konstanz/Hamm 2014, 9-17.
- Streinz, Rudolf*, Europarecht, 10. Auflage, Heidelberg ua 2015.
- Tietje, Christian*, WTO und Recht des Weltwarenhandels, in: Tietje, Christian (Hrsg), Internationales Wirtschaftsrecht, Berlin 2009.
- Töpfer, Klaus*, Nachhaltigkeit im Anthropozän, in: Nova Acta Leopoldina NF 117, Nr. 398, Jahrgang 2013, 31-40, erhältlich im Internet: <http://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/NAL_398VollTextversion.pdf> (besucht am 03.02.2016).
- Uerpmann, Hans-Peter*, Von Wildbeutern zu Ackerbauern, Die Neolithische Revolution der menschlichen Subsistenz, in: Mitteilungen der Gesellschaft für Urgeschichte, Band 16, Jahrgang 2007, 55-74.
- Umweltbundesamt (UBA)/Bundesamt für Naturschutz (BfN)*, Ökologische Vorrangflächen – unverzichtbar für die biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft!, Dessau-Roßlau/Bonn, 2014, erhältlich im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/klu_oekologische_vorrangflächen_januar_2014_0.pdf> (besucht am 03.02.2016).
- Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, Dessau-Roßlau 2014, erhältlich im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_42_2014_rechtliche_und_andere_instrumente.pdf> (besucht am 03.02.2016).
 - Mehr Grün in der Gemeinsamen Agrarpolitik – Einstieg geschafft, aber noch zahlreiche Schwachpunkte, Stellungnahme der Kommission Landwirtschaft am

- Umweltbundesamt (KLU), Dessau-Roßlau 2013, erhältlich im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/klu_stellungnahme_juli_2013_mehr_guen_in_die_gemeinsame_agrarpolitik.pdf> (besucht am 03.02.2016).
- Durch Umweltschutz die biologische Vielfalt erhalten, Ein Themenheft des Umweltbundesamtes zum Internationalen Jahr der Biodiversität, Dessau-Roßlau 2010, erhältlich im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/durch_umweltschutz_die_biologische_vielfalt_erhalten.pdf> (besucht am 03.02.2016).
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, Trade and Environment Review 2013, Wake up before it is too late, Make agriculture truly sustainable now for food security in a changing climate, United Nations 2013, erhältlich im Internet: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2012d3_en.pdf> (besucht am 03.02.2016).
- Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff* (Hrsg), Europäisches Unionsrecht – EUV/AEUV/Grundrechte-Charta, Handkommentar, Baden-Baden 2012.
- Vieth, Christian/Thomas, Frieder*, Hofnachfolger gesucht – und vorhanden, Vorschläge für eine gezielte Unterstützung von jungen Landwirten, in: AgrarBündnis e.V. (Hrsg), Der kritische Agrarbericht 2013, Hintergrundberichte und Positionen zur Agrardebatte, Schwerpunkt: Agrarreform, Konstanz/Hamm 2013, 58-63.
- Vollig, Annemarie/Nürnberg, Marcus*, Gentechnikindustrie nimmt erneut Anlauf, in: AgrarBündnis e.V. (Hrsg), Der kritische Agrarbericht 2014, Hintergrundberichte und Positionen zur Agrardebatte, Schwerpunkt: Tiere in der Landwirtschaft, Konstanz/Hamm 2014, 245-256.
- Voß, Bernd*, Da ist noch viel mehr drin, Agrarminister von Bund und Ländern nutzen die Möglichkeiten der EU-Agrarreform nicht aus, in: AgrarBündnis e.V. (Hrsg), Der kritische Agrarbericht 2014, Hintergrundberichte und Positionen zur Agrardebatte, Schwerpunkt: Tiere in der Landwirtschaft, Konstanz/Hamm 2014, 31-24.
- Wahmhoff, Werner*, Nachhaltigkeit und deren Umsetzung als Forschungsaufgabe, in: Härdtlein, Marlies/Kaltschmitt, Martin/Lewandowski, Iris/Wurl, Holger N. (Hrsg), Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft: Landwirtschaft im Spannungsfeld zwischen Ökologie, Ökonomie und Sozialwissenschaften, Berlin 2000, 1-4.
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von* (Hrsg), A Pioneer on Environmental, Climate and Energy Policies, Springer Briefs on Pioneers in Science and Practice, Volume 28, Cham ua 2014.

DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK
DER EU 2014-2020 – NEUE UMWELTVERTRÄGLICHE
ASPEKTE IM LANDWIRTSCHAFTSRECHT?

Kristin Hoffmann

A. Einführung

In der Mitteilung der Kommission über die Zukunft der GAP¹ wird immer wieder betont, dass das oberste Ziel der EU die Ernährungssicherheit der Welt sei, da der Bedarf nach Lebensmitteln durch Bevölkerungszuwachs in den nächsten Jahren steigt. Dieses ehrgeizige Ziel soll durch die Landwirtschaft erreicht werden, was aber nur möglich ist, wenn Umwelt- und Klimabelange künftig verstärkt von der Landwirtschaft berücksichtigt werden.² Zwar schließen sich Landwirtschaft und Umweltschutz nicht generell aus, konnte sich doch erst durch jahrhundertlange, kleinparzellige landwirtschaftliche Nutzung eine Kultur- und Erholungslandschaft bilden, die einen wesentlichen Beitrag zu dem Artenreichtum der Feldflure leistete.³ Aber dieses ausgewogene Verhältnis wird zu Lasten der Umwelt nachhaltig durch die zunehmende Intensivierung der Landwirtschaft zerstört.⁴

Klima- und Umweltschutz sowie nachhaltige Landwirtschaft sind wesentliche Grundvoraussetzungen dafür, dass die Ziele der EU erreicht werden können. Insbesondere die Versorgungssicherung der Bevölkerung, die Preisangemessenheit sowie die Stabilität der Märkte können nur gewährleistet werden, wenn die Böden der Ackerflächen fruchtbar bleiben, nicht durch den enormen Einsatz von synthetischen Düngemitteln und Pestiziden degradiert werden, Ackerflächen für Nahrungsmittel genutzt werden und nicht überwiegend für den Anbau von Biomasse für Biogasanlagen oder Futtermittel.⁵

Heutzutage ist Nachhaltigkeit ein immer brisanteres Thema in der Berichterstattung und wird zunehmend von der kritischen Bevölkerung als unabdingbar wahrgenommen. Auch in der Landwirtschaft spielt das Thema Nachhaltigkeit eine immer größere Rolle, legen doch immer mehr Menschen Wert auf eine ökologische und umweltschonende Anbauweise von Lebensmitteln.⁶ Dass dies für die EU anscheinend auch besonders wichtig ist, verdeutlicht nicht zuletzt der Internetauftritt,

¹ *Europäische Kommission*, KOM(2010) 672, Mitteilung der Europäischen Kommission, Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen vom 18.11.2010, 5, erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=199888> (besucht am 28.01.2016).

² *Europäische Kommission*, KOM(2010) 672 (Fn 1), 6.

³ *Martinez*, NuR 2013, 690 (691).

⁴ *Martinez*, AUR 2013, 165 (165).

⁵ So auch *Hafner*, UPR 2010, 371 (372).

⁶ *GfK Consumer Panels und Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V.*, Consumers' Choice '13, passim, erhältlich im Internet: <<http://www.bve-online.de/presse/pressemitteilungen/pm-20131002>> (besucht am 28.01.2016).

in dem es zum Thema Landwirtschaft heißt, dass die GAP unter anderem dem Schutz der Umwelt, der Verbesserung des Tierschutzes und der Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum dient.⁷ Dort wird auch hervorgehoben, dass auf Nachhaltigkeit besonders großen Wert gelegt wird und dem anhaltenden Klimawandel durch ökologischere Anbaumethoden entgegengewirkt werden soll. Auch in der Mitteilung der Kommission wird immer wieder erwähnt, dass die GAP bis 2020 grüner, ökologischer, umweltfreundlicher, klimaschonender, nachhaltiger, biologisch vielfältiger, gerechter und ausgewogener werden soll.⁸

Ob die EU in der GAP 2014-2020 all diese wichtigen Ziele und Anforderungen in dem rechtlichen Rahmen umgesetzt hat, soll im vorliegenden Beitrag untersucht werden. Es wird sich auf den Aspekt der Umweltverträglichkeit der Landwirtschaft konzentriert. Diese Problematik ist ein weites und fächerübergreifendes Gebiet, welches verschiedenste Rechtsbereiche umfasst. Insbesondere wenn die Landwirtschaft im ökologischen Zusammenhang betrachtet werden soll, muss Umwelt- und Naturschutzrecht gleichsam berücksichtigt werden. Aufgrund dieser umfassenden Thematik wird sich weiterhin den Aspekten des Cross Compliance (CC) und der Ökologisierungskomponente der GAP gewidmet.

I. Die Bedeutung von Umweltschutzbelangen

Nach Art. 3 III S. 2 EUV muss die Union auf eine nachhaltige Entwicklung Europas, ein hohes Maß an Umweltschutz und auf die Verbesserung der Umweltqualität einwirken. Ein ähnlicher Wortlaut findet sich in der Präambel des EUV. Umweltbelange sind in den Verträgen der EU ein bedeutendes Thema und müssen folglich in der Politik beachtet werden. Art. 3 EUV ist als Zielbestimmung für die Unionsorgane im tätigkeitsbezogenen Bereich und für unionspolitisch handelnde Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich.⁹ Dabei ist jedoch zu beachten, dass zwar die erklärten Vertragsziele pflichtenaktivierend, aber anspruchsrésistent sind, das heißt, keine Rechte der Mitgliedstaaten oder der einzelnen Bürger begründen.¹⁰ Auch wegen der allgemeinen und generalklauselartigen Formulierung von Zielbestimmungen, kann keine konkrete Handlungspflicht definiert werden.¹¹ Weitreichende Formulierungen können auch zu sich inhaltlich widersprechenden Zielbestimmungen führen, wobei diese Divergenzen durch praktische Konkordanz relativiert werden müssen.¹² Dies bedeutet, dass die EU bei der Politikbildung Folgendes zu beachten hat: „Bei der Verfolgung dieser Ziele müssen die Gemeinschaftsorgane ständig jenen Ausgleich sicherstellen, den etwaige Widersprüche zwischen diesen Zielen, wenn sie isoliert

⁷ Siehe Internetauftritt der EU <http://europa.eu/pol/agr/index_de.htm> (besucht am 28.01.2016).

⁸ *Europäische Kommission*, KOM(2010) 672 (Fn 1) passim.

⁹ *Ruffert*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 3 Rn. 4, 5.

¹⁰ EuGH, Rs. 126/86, *Gómez Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social und Tesorería General de la Seguridad Social*, Slg. 1987, 3697 Rn. 11; Rs. C-339/89, *Alsthom Atlantique*, Slg. 1991, I-107 Rn. 9; *Calliess*, in: *Hiebaum/Koller* (Hrsg), Politische Ziele und juristische Argumentation, 85 (94).

¹¹ *Reimer*, EuR 2003, 992 (1005).

¹² *Ibid.*

betrachtet werden, erforderlich machen können, und gegebenenfalls dem einen oder anderen unter ihnen zeitweilig Vorrang einräumen, sofern die wirtschaftlichen Gegebenheiten und Umstände, die den Gegenstand ihrer Beschlussfassung bilden, dies gebieten.¹³ Der Gesetzgeber hat aber bei der Abwägung insgesamt einen großen Gestaltungsspielraum.¹⁴ Insbesondere im Bereich der Agrarpolitik verfügt der EU-Gesetzgeber über ein weites Ermessen, welches auch einer richterlichen Nachprüfung standhält, solange es nicht offensichtlich mit einem Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist.¹⁵ Trotz alledem gibt es auch Grenzen der Gestaltungsfreiheit bei der Abwägung der konkurrierenden Ziele: Aus der Querschnittsklausel in Art. 11 AEUV folgen umweltrechtliche Beschränkungen.¹⁶ Die schon vor dem Amsterdamer Vertrag der Querschnittsklausel zugewiesene Funktion einer „Ökologisierung des Vertrages“¹⁷ wurde dadurch verstärkt, dass mit dem Amsterdamer Vertrag die Querschnittsklausel systematisch in den Zusammenhang mit den allgemein geltenden Bestimmungen gebracht wurde und rechtlich verbindlich ist.¹⁸ Wie weit diese Verbindlichkeit geht, ist indes umstritten. Die Ansichten reichen von einem lediglich politisch unverbindlichen Programmsatz bis zu einer verbindlichen Rechtsregel.¹⁹

1. Politischer Programmsatz

Einer Ansicht nach ist Art. 11 AEUV gerade nicht zu entnehmen, wie stark der Umweltschutz in die Lösung des Konflikts einzubeziehen ist, denn es wird weder festgelegt, dass jeder Zielkonflikt zugunsten des Umweltschutzes gelöst werden muss, noch, dass Umweltschutzerfordernisse die Entscheidung inhaltlich mitprägen müssen.²⁰ Vielmehr soll es sich dieser Ansicht nach lediglich um ein Argumentations- und Begründungsgebot handeln, welches die Ökologisierung der EU-Politik nicht von Verfassung wegen herbeiführen kann, sondern vielmehr politischen Entscheidungen überantwortet bleibt.²¹ Selbst der EuGH misst Art. 11 AEUV eine weiche Bedeutung bei, die lediglich verlangt, dass bei einem Zielkonflikt zwischen Umweltpolitik und anderen Anliegen einschlägige ökologische Belange im Entscheidungsprozess erkennbar erfasst und nicht vollständig außer Acht gelassen

¹³ EuGH Rs. 5/73, *Balkan*, Slg. 1973, 1092 Rn. 24; Rs. 59/83, *Biovilac*, Slg. 1984, 4057 Rn. 16.

¹⁴ EuGH Rs. C-280/93, *Bananenmarktverordnung*, Slg. 1994, I-4973 Rn. 91; *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, Band I, § 9 Rn 28.

¹⁵ EuGH Rs. C-221/09, *AJD Tuna*, Slg. 2011, I-1655 Rn. 80; Rs. C-189/01, *Jippes ua*, Slg. 2001, I-5689 Rn. 80.

¹⁶ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 11 Rn. 30; *Queisner*, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 63.

¹⁷ *Calliess*, in: Baumeister (Hrsg), Wege zum ökologischen Rechtsstaat, 71 (76).

¹⁸ *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, I. Band, § 9 Rn. 29; *Scherer/Heselhaus*, in: Dausen (Hrsg), EU-Wirtschaftsrecht, O Rn. 53.

¹⁹ *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 11 Rn. 23.

²⁰ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 11 Rn. 22.

²¹ *Ibid.*

wurden.²² Grund hierfür ist die Beachtung der Grenzen der institutionellen Ordnung im Unionssystem, ist doch gerade der große Entscheidungsspielraum der Kommission, des Rates und des Parlamentes nicht mit einer gerichtlichen Kontrolle der Maßnahmen der Agrarpolitik auf die Vereinbarkeit mit den Umweltschutzziele nach materiellen Maßstäben vereinbar.²³

2. Verbindliche Rechtsregel

Die Formulierung des Art. 11 AEUV mit dem Wort „müssen“ bei der Festlegung der Verpflichtung zur Einbeziehung von Umweltschutzerfordernissen, deutet darauf hin, dass mit Art. 11 AEUV die Konkretisierung eines Rechtsgebotes zur Neuausrichtung auf die Umweltschutzziele der gesamten Unionspolitik gemeint ist.²⁴ Hierbei wird die Querschnittsklausel immer wieder als „imperativischer Handlungsauftrag“²⁵ bezeichnet, was ihr mehr als nur politische Bedeutung verleiht.²⁶ Dafür spricht auch die systematische Stellung von Art. 11 AEUV in den allgemein geltenden Bestimmungen.²⁷ Das bedeutet, dass Art. 11 AEUV Auslegungsmaßstab im Zusammenhang mit anderen Normen des Unionsrechts ist und bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe und bei Ermessensentscheidung zu berücksichtigen ist.²⁸ Wobei „Berücksichtigung“ Mitbedenken und Abwägung bedeutet,²⁹ was aber wiederum zu dem Schluss führt, dass bei der Abwägung keine der konkurrierenden Politiken den absoluten Vorzug hat und auch keine weggewogen werden darf.³⁰ Jedoch erklärt Generalanwältin *Trstenjak* in ihren Schlussanträgen zu dem Fall *Horvath* zu Recht, dass in bestimmten Situationen aufgrund der Querschnittsklausel der Schutz der Umwelt gegenüber den anderen Zielen der GAP überwiegen kann.³¹ Um hier die Wirksamkeit von Art. 11 AEUV auf andere Politiken zu steigern, wäre es hilfreich die Anforderungen an die Begründung nach Art. 296 AEUV zu erhöhen, so dass Darlegungen hinsichtlich der Umweltschutzbelange nicht nur floskelhaft und

²² EuGH, Rs. C-161/04, *Österreich/Europäisches Parlament und Rat der EU*, Slg. 2006, I-7183 Rn. 59 (wegen Streichung keine Entscheidung in der Sache); *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 11 Rn. 23.

²³ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 11 Rn. 26, 33; *Herdegen*, Europarecht, 100, 101; *Götz*, in: Rengeling (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, Band II/2, § 84 Rn. 14.

²⁴ *Calliess*, DVBl. 1998, 559 (567); *Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 58ff.; *Jahns-Böhm/Breier*, EuZW 1992, 49 (52); *Breier*, NuR 1992, 174 (181); *Schmitz*, Die EU als Umweltunion, 151; *Götz*, in: Rengeling (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, Band II/2, § 84 Rn. 14; *Weidemann*, Bedeutung der Querschnittsklausel, 72ff.

²⁵ *Wiegand*, DVBl 1993, 533 (536); *Schröder*, in: Rengeling (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, I. Band, § 9 Rn. 24

²⁶ *Calliess*, DVBl. 1998, 559 (567).

²⁷ *Ibid.*, 568.

²⁸ *Calliess*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 Rn. 24.

²⁹ *Classen*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Hrsg), Europarecht, § 33 Rn. 22.

³⁰ *Queisner*, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 65; *Götz*, in: Rengeling (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, Band II/2, § 84 Rn. 16.

³¹ Schlussanträge GAin *Trstenjak* vom 3.2.2009, Rs. C-428/07, *Horvath*, Slg. 2009, I-06355, Rn. 56.

nichts sagend niedergeschrieben werden.³² Des Weiteren kann der EuGH im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens überprüfen, ob die Mitgliedstaaten die Anforderungen der Querschnittsklausel bei der Durchführung der Unionspolitiken beachtet haben.³³

II. Stellungnahme

Meines Erachtens kann nur der Meinung gefolgt werden, die in der Querschnittsklausel ein verbindliches Rechtsgebot erkennt. Denn würde man der anderen Ansicht folgen, wäre die Querschnittsklausel nichts anderes als eine leere Hülle, die leicht mit inhaltsleeren Aussagen gefüllt bzw. unterlaufen werden kann. Dadurch wird die Beachtung von Umweltschutzziele unterlaufen. Insbesondere auch der Vergleich des Wortlauts von Art. 11 AEUV mit anderen Querschnittsklauseln, etwa Art. 12, 13 AEUV zeigt, dass allein Art. 11 AEUV von „müssen“ spricht und die anderen lediglich davon, dass etwas „Rechnung getragen“ werden muss oder gefördert wird.

Das heißt, dass der Europäische Gesetzgeber bei der Bildung der GAP als auch bei jeder anderen einzelnen Maßnahme Umweltschutzbelange zwingend zu beachten hat.³⁴ Jedoch muss zu beiden Seiten eine wichtige Grenze gezogen werden: Eine bestimmte agrarpolitische Maßnahme kann nicht umgesetzt werden oder erfolgen, wenn dadurch erhebliche Umweltbeeinträchtigungen zu befürchten sind und auf der anderen Seite kann die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele nicht erfolgen, sobald die landwirtschaftliche Produktion in der Weise eingeschränkt wird, dass die europäische Bevölkerung nicht mit Nahrungsmitteln versorgt werden kann.³⁵ Agrarpolitische und Umweltschutzziele müssen im Rahmen der praktischen Konkordanz ergänzend und schonend ausgeglichen und zu ihrer optimalen Wirksamkeit geführt werden.³⁶

B. Die GAP

Die GAP findet ihre primärrechtliche Grundlage in den Art. 38 bis 44 AEUV, wird aber ebenso durch verschiedene Querschnittsklauseln (wie auch Art. 11 AEUV, s.o.) beeinflusst. Sekundärrechtlich werden gem. Art. 288 AEUV verschiedene Rechtsakte erlassen, wobei im Rahmen der GAP die meistgewählte Handlungsform, die der Verordnung ist.³⁷ Um die in Art. 39 AEUV genannten Ziele zu erreichen, wird

³² *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 11 Rn. 26; *Rehbinder*, in: *Dolde* (Hrsg), Umweltrecht im Wandel, 721 (735); *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 11 Rn. 33.

³³ *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 11 Rn. 26.

³⁴ *Queisner*, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 67; ähnlich *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 11 Rn. 15.

³⁵ *Queisner*, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 68.

³⁶ *Frenz*, NuR 2011, 103 (104).

³⁷ *Härtel*, in: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg), Jahrbuch des Föderalismus 2014, 269 (274).

die GAP in zwei Säulen eingeteilt: die erste Säule regelt Maßnahmen der Agrarmarktpolitik, vor allem die gemeinsame Agrarmarktordnung (VO (EU) Nr. 1308/2013) sowie die direkten Einkommenszahlungen an die Landwirte (VO (EU) Nr. 1307/2013); die zweite Säule umfasst Maßnahmen der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik (grundlegend VO (EU) Nr. 1305/2013).

I. Die Geschichte

Die Einführung und Entwicklung der GAP in der EU hatte überwiegend ihren Ursprung in der Stresa-Konferenz 1958, in der beraten wurde, wie die Situation der Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten, insbesondere durch Gegenüberstellung der Produktionsmöglichkeiten und ihres Bedarfs, beschaffen ist.³⁸ Die Situation zeigte sich wie folgt: Es bestanden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Agrarstruktur, in der Agrarpolitik und in der Organisation der Märkte, was wiederum zu Unterschieden für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und für die diese Erzeugnisse verarbeitende Industrie führte.³⁹ Insbesondere aus diesen Erwägungen heraus leitete die Konferenz Grundgedanken ab, die bis heute Bestand haben und sich im AEUV widerspiegeln: die Landwirtschaft als Bestandteil der Wirtschaft anzusehen sowie als wesentlichen Faktor des sozialen Lebens (siehe etwa Art. 38 I, 39 II AEUV); Durchführung der Marktpolitik, sodass sie die Produktivität der Landwirtschaft verbessert (siehe etwa Art. 39 I lit. a) AEUV); Herstellung eines Gleichgewichts zwischen Produktion und Absatzmöglichkeit (Art. 39 I lit. b), d) und e) AEUV); Bildung einer Preispolitik, die Überproduktion vermeidet, aber Wettbewerbsfähigkeit herstellt (Art. 39 I lit. c) AEUV); Gewährung von Hilfen an benachteiligte Gebiete (Art. 39 II lit. a) AEUV); Stärkung der Leistungskraft und Wettbewerbsfähigkeit der Familienbetriebe sowie Vergleichbarkeit der erzielten Erträge in der Landwirtschaft mit Erträgen, die diese Arbeit in anderen Wirtschaftsbereichen erzielen würde (Art. 39 II AEUV).⁴⁰

Nach dem sogenannten ersten *Mansholt*-Plan wurden erste Schritte zur Errichtung einer GAP gemacht, bis 1962 die erste Verordnung erlassen wurde, welche die Errichtung einer gemeinsamen Marktorganisation regelte.⁴¹ Erst später entwickelten sich eine gemeinsame Agrarstrukturpolitik sowie Grundregeln für die Finanzierung.⁴² Die GAP wurde bis zu diesem Zeitpunkt schon seit jeher produktionsstützend, mithin auch marktregulierend ausgestaltet.⁴³ Das wichtigste Instrument der Marktorganisation waren die Interventionen, was bedeutete, dass der Staat landwirtschaftliche Erzeugnisse kaufte, sobald der Marktpreis des Erzeugnisses unter eine bestimmte Preisschwelle sank und die Erzeugnisse wieder verkaufte, sobald die Marktlage sich

³⁸ Abschließende Entschließung der Landwirtschaftskonferenz, ABl. P11 vom 1.8.1958, 281 (281), erhältlich im Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:P:1958:011:TOC>> (besucht am 28.01.2016).

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, 282, 283.

⁴¹ *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 38 AEUV, Rn. 2.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Queisner*, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 121.

wieder gebessert hatte.⁴⁴ Aufgrund dieser garantierten Preise für die Landwirte kam es zu bedenklichen Überschüssen, woraus handelspolitische Krisen resultierten, weil man sich der Überschüsse durch subventionierte Drittlandsexporte entledigte.⁴⁵ Die Diskussion um diese wettbewerbsverzerrende Agrarpolitik fand ihren Niederschlag in den Verhandlungen der Uruguay-Runde des GATT, was schließlich dazu führte, dass schrittweise die Stützungs- und Schutzmaßnahmen für die Landwirtschaft gesenkt wurden, damit Beschränkungen und Verzerrungen auf den Weltagrarmärkten korrigiert bzw. verhütet werden konnten.⁴⁶ Nach Art. 6 des Übereinkommens über die Landwirtschaft⁴⁷ waren unter anderem nur noch Direktzahlungen erlaubt, die auf bestimmte Flächen und Erträge bezogen waren oder aber auch Einkommensbeihilfen.

Nachdem die preis- und absatzgarantierende Stützungs politik gänzlich aufgegeben wurde, folgten etliche Reformen, wie etwa die *MacSharry*-Reform von 1992, welche durch die Uruguay-Runde stark geprägt war und eine deutliche Abkehr von den unbeschränkten Preisgarantien zeigte sowie sich direkten, flächen- statt ertragsorientierten Einkommensbeihilfen zuwendete.⁴⁸ Das heißt, dass zunächst die Subventionen von der Produktion eines bestimmten Produkts abhängig gemacht, dann aber immer stärker von konkreten Produkten abgekoppelt wurden und schließlich als einzige Anspruchsvoraussetzung das Bestellen landwirtschaftlicher Flächen geblieben ist, wobei die landwirtschaftlichen Flächen auch brachliegen konnten, solange sie in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten wurden.⁴⁹ Ursprünglich war die Einkommensbeihilfe für bedürftige Landwirte gedacht, das heißt für solche, deren Einkommen aus der Landwirtschaft bestimmte Höchstgrenzen im Vergleich zum nationalen und regionalen Durchschnitt nicht überschritt.⁵⁰

In der Reform „Agenda 2000“ von 1999 wurde die Senkung der Stützungspreise derart vorangetrieben, dass die Reform als ein wesentlicher Beitrag der EU zur Stabilisierung der Weltagrarmärkte angesehen wurde.⁵¹ Des Weiteren wurde zum Ausbau landwirtschaftlicher Strukturpolitik die Entwicklung des ländlichen Raumes gefördert sowie verstärkt Lebensmittelsicherheit und -qualität und die Integration von Umweltzielen vereinbart.⁵² Die 1999 vereinbarte Halbzeitbewertung führte 2003 zu

⁴⁴ *Schemmer*, NWVBl. 2013, 202 (203); *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg), Europarecht, § 25 Rn. 33 ff.

⁴⁵ *Härtel*, in: Ruffert (Hrsg), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, § 7 Rn. 38; *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 38 AEUV, Rn. 4.

⁴⁶ Erwägungsgründe des Übereinkommens über die Landwirtschaft (WTO-GATT 1994) als Bestandteil des WTO-Übereinkommens ABl. EG 1994 Nr. L 336 vom 15.4.1994, 22, erhältlich im Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1994:336:TOC>> (besucht am 28.01.2016); *Norer/Bloch*, in: Dausen (Hrsg), EU-Wirtschaftsrecht, G, Rn. 5.

⁴⁷ Übereinkommen über die Landwirtschaft ABl. EG 1994 Nr. L 336, (Fn 46), 22.

⁴⁸ *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 38 AEUV, Rn. 4; *Norer/Bloch*, in: Dausen (Hrsg), Eu-Wirtschaftsrecht, G, Rn. 11.

⁴⁹ *Thiele*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 38 Rn. 4.

⁵⁰ *Europäische Kommission*, Eine gemeinsame Agrarpolitik für die neunziger Jahre, 1989, S. 79, 80, erhältlich im Internet: <<http://bookshop.europa.eu/de/eine-gemeinsame-agrarpolitik-fuer-die-neunziger-jahre-pbCB5589358/>> (besucht am 28.01.2016).

⁵¹ *Norer/Bloch*, in: Dausen (Hrsg), EU-Wirtschaftsrecht, G, Rn. 15.

⁵² VO (EG) Nr. 1251/1999-1259/1999, ABl. 1999, L 160/1 ff.; VO (EG) Nr. 1493/1999, ABl. 1999, L 179/1; *Norer/Bloch*, in: Dausen (Hrsg), EU-Wirtschaftsrecht, G, Rn. 15.

einer weiteren, vorgezogenen Reform, die nach dem damaligen Agrarkommissar Fischler benannt wurde und einheitliche produktionsunabhängige Betriebsprämien sowie CC-Regeln einführt und die zweite Säule der GAP intensiviert.⁵³ Die Reform mit dem Titel „GAP-Gesundheitscheck“ im Jahre 2008 brachte keine weiteren Neuerungen, sondern passte lediglich die Regelungen aus der Fischler-Reform an und ergänzte sie.⁵⁴

II. Neue GAP – Neue Herausforderungen

Mit dem Aufruf zur Beteiligung an einer öffentlichen Debatte um die neue GAP nach 2013 begann der politische Prozess um die Gestaltung der Agrarpolitik 2014-2020. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser öffentlichen Debatte⁵⁵ hat die Kommission im November 2010 eine Mitteilung⁵⁶ vorgelegt, in dem sie Vorschläge zur Gestaltung und Durchführung der GAP darlegte.

Die neue GAP versucht augenscheinlich durch Maßnahmen, wie CC und das Greening, den Standard in der nachhaltigen Landwirtschaft und im Umweltschutz zu erhöhen. Bereits mehrere andere EU-Kommissare haben in der Vergangenheit versucht, die Agrarpolitik grüner zu gestalten. Raymond MacSharry, damaliger EU-Agrarkommissar, verlangte schon 1992 neue Ziele, die wie Forderungen der heutigen GAP klingen: Extensivierung, Förderung umweltverträglicher Produktionsweisen, Tierprämien an Extensivierungskriterien binden, Ackerfruchtanbau an den Einsatz von umweltverträglichen Produktionsweisen koppeln und die direkte Einkommensbeihilfe nach sozialen und regionalen Kriterien staffeln.⁵⁷ MacSharrys Nachfolger Franz Fischler entwarf 1999 ein Europäisches Agrarmodell, welches im Gegensatz zu dem rein betriebswirtschaftlich ausgerichteten „Amerikanischen Agrarmodell“ eine Landwirtschaft vorsah, die mehr Wert auf Nachhaltigkeit, Umwelt- und Naturschutzgerechtigkeit, Kulturlandschaftserhaltung, Tierschutz und Nahrungsmittelqualität legte.⁵⁸ Alle Vorschläge wurden von dem damals allein entscheidungsbefugten Rat (siehe Ex-Art. 37 EGV in der Fassung des Amsterdamer Vertrages sowie Ex-Art. 43 EGV in der Fassung des Maastrichter Vertrages) abgelehnt. Seit dem Vertrag von Lissabon ist auch das Europäische Parlament gem. Art. 43 II AEUV entschei-

⁵³ VO (EG) Nr. 1782/2003-1788/2003, ABl. 2003, L 270/1 ff. sowie die Durchführungsverordnungen (EG) Nr. 795/2004, ABl. 2004, L141/1 ff; *Norer/Bloch*, in: Dausen (Hrsg), EU-Wirtschaftsrecht, G, Rn. 17.

⁵⁴ *Norer/Bloch*, in: Dausen (Hrsg), EU-Wirtschaftsrecht, G, Rn. 18.

⁵⁵ Zusammenfassender Bericht der öffentlichen Debatte erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/index_de.htm> (besucht am 28.01.2016).

⁵⁶ *Europäische Kommission*, KOM(2010) 672 (Fn 1), passim.

⁵⁷ *Ribbe*, Die GAP-Reform und die Ökologisierungskomponente, 2, erhältlich im Internet: <http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bund.net%2Ffileadmin%2Fbundnet%2Fpdfs%2Flandwirtschaft%2F121115_Landwirtschaft_Infopapier_GAP_Reform.pdf&ei=fMt1VNf2AsH1OPLYgJgP&usq=AFQjCNE7H-Xg0lgj7RhGJzxfbca_h9qcA&bvm=bv.79142246,d.ZWU> (besucht am 28.1.2016).

⁵⁸ *Ibid.*

dungsbefugt und hat nun erstmals bei der GAP mitentschieden.⁵⁹ Das Europäische Parlament ist ebenso wie die Kommission der Ansicht, dass es an der Zeit ist, sich von den historisch gegebenen Denkweisen zu verabschieden und neue Wege zu beschreiten, die vor allem in den neuen politischen Herausforderungen zu suchen sind, wie etwa in den Bereichen der Versorgungssicherheit bei Nahrungsmitteln, Klimawandel, Umwelt, biologische Vielfalt, Gesundheit und demografischer Wandel sowie Energie und Industrierohstoffe.⁶⁰ Umweltschutzbelange gleich welcher Art (Klimaschutz, Biodiversität, ökologischer Anbaumethoden) versucht die EU vor allem durch die Direktzahlungen an die Landwirte durchzusetzen, insbesondere mit den Instrumenten CC und Greening.⁶¹ So sollen mit der GAP bis 2020 die Direktzahlungen an die Erbringung von verschiedenen ökologischen, gleichsam öffentlichen Leistungen, geknüpft werden.⁶²

III. Die Rechtsgrundlagen der GAP

Das Agrarrecht der Europäischen Union nimmt nicht nur aufgrund des höchsten Postens im Haushalt der Union eine wichtige Position ein, sondern auch, weil es das Grundlegendste regelt – nämlich die Landwirtschaft und somit auch die Ernährungsversorgung der Bevölkerung. Zudem ist und war die Landwirtschaft noch in vielen Mitgliedstaaten der EU der relevanteste Wirtschaftsfaktor. Insbesondere für Frankreich war dieses Thema derart bedeutend, dass sie die Aufnahme einer gemeinsamen Agrarpolitik zu einer Bedingung für ihre Zustimmung zu der Einführung eines freien Warenverkehrs machten.⁶³ Deshalb war es wichtig, dass die Regelungen des Agrarsektors an einer prominenten Stelle des AEUV stehen – nämlich gleich nach dem freien Warenverkehr und noch vor den übrigen Grundfreiheiten in den Artikeln 38 bis 44 des AEUV.⁶⁴ Das Wort „auch“ in dem seit Jahren inhaltlich unveränderten Art. 38 I AEUV spiegelt die Sonderstellung der Agrarpolitik und die kontroverse Diskussion über die Einbeziehung der Landwirtschaft in den gemeinsamen Markt, welche gerade nicht selbstverständlich ist, noch heute wider.⁶⁵ Ebenso verleiht Art. 42 AEUV der Landwirtschaft besonderen Ausdruck, indem er bestimmt, dass die Landwirtschaft nur unter bestimmten Bedingungen den Regeln über den Wettbewerb unterworfen ist. Und auch Art. 39 II lit. a) und b) AEUV

⁵⁹ *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23.6.2011 zur GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete (2011/2051(INI)), 143ff., Erwägungsgrund A, erhältlich im Internet: <http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2011/06-23/P7_TA-PROV%282011%2906-23%28PAR03%29_DE.pdf> (besucht am 28.01.2016).

⁶⁰ *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments (Fn 59), Erwägungsgrund A und Rn. 13.

⁶¹ *Europäische Kommission*, KOM(2010) 672, (Fn 1), passim.

⁶² *Ibid.*, 4.

⁶³ *Thiele*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 38 Rn. 7.

⁶⁴ *Norer/Bloch*, in: Dausen (Hrsg), EU-Wirtschaftsrecht, G, Rn. 21.

⁶⁵ *Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, § 47 Rn. 1; hinsichtlich der Besonderheit der Landwirtschaft siehe auch *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments (Fn 59), Rn. 26.

spiegelt die Gründe wider, weswegen der Agrarsektor gerade nicht den allgemeinen Regeln des freien Wettbewerbs unterliegen kann. Anders wäre das Einkommen der in der Landwirtschaft arbeitenden Bevölkerung nicht gesichert und es käme zu einer erhöhten Abwanderung in die urbaneren Gegenden, was zu den bevölkerungs- und umweltpolitischen Problemen führen würde, die aus der Bevölkerungskonzentration in urbanen Ballungszentren bekannt sind.⁶⁶ Somit musste eine Agrarpolitik geschaffen werden, die die landwirtschaftlichen Erzeugnisse in den Binnenmarkt einbindet, aber auch den natürlichen, strukturellen und ordnungspolitischen Besonderheiten des Agrarsektors Rechnung trägt.⁶⁷

Die Stellung der GAP im dritten Teil des AEUV bewirkt, dass die Regelungen des Binnenmarktes gem. Art. 38 II AEUV auf die Landwirtschaft Anwendung finden, solange die Artikel 38 bis 44 AEUV nichts anderes bestimmen. Der Binnenmarkt ist nach Art. 26 II AEUV ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Hier ist für die Landwirtschaft insbesondere die Warenverkehrsfreiheit bedeutsam. Aber auch die gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion (Art. 119 AEUV) ist relevant für die gemeinsame Agrarpolitik, da sie doch die Grundlage bildet, um die landwirtschaftlichen Erzeugnisse unionsweit unkompliziert vertreiben zu können. Dadurch kann vermutet werden, dass, wie in Art. 38 IV AEUV angedeutet, ein selbstständig funktionierender Binnenmarkt ohne staatliche Intervention für landwirtschaftliche Erzeugnisse entstehen soll.⁶⁸

Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik sind in Art. 39 I AEUV niedergelegt und sind folgende: Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und den in der Landwirtschaft tätigen Personen, Stabilisierung der Märkte, Sicherstellung der Versorgung und Sorge zu tragen, dass die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen erfolgt.

C. Der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Umwelt

Das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Umwelt ist „ambivalent“.⁶⁹ Der produktive Erfolg der Landwirtschaft hängt maßgeblich von der Umwelt ab, wohingegen der Zustand der Umwelt maßgeblich auch von den Auswirkungen der Landwirtschaft abhängt und wie stark sie von der Landwirtschaft beeinträchtigt wird.⁷⁰ Der Begriff Umwelt ist weder europarechtlich noch nationalrechtlich definiert. Auf nationaler Ebene kann unter Zugrundelegung von Art. 20 a GG davon ausgegangen werden, dass Umwelt zumindest „die natürlichen Lebensgrundlagen“ erfasst. Darunter wird die gesamte natürliche Umwelt des Menschen verstanden,

⁶⁶ Thiele, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 38 Rn. 6.

⁶⁷ Norer/Bloch, in: Dausen (Hrsg), EU-Wirtschaftsrecht, Kapitel G, Rn. 22.

⁶⁸ Thiele, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 38, Rn. 38.

⁶⁹ Di Fabio, NuR 1995, 123 (124); Ekardt/Heym/Seidel, ZUR 2008, 169 (169); Queisner, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 27.

⁷⁰ Ähnlich auch Queisner, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 27.

insbesondere die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser, die Biosphäre sowie deren Beziehungen untereinander und zum Menschen.⁷¹ Im Europarecht findet sich eine ähnlich ausformulierte Definition.⁷²

Unter „Landwirtschaft“ werden nach Art. 38 I Uabs. 2 S. 2 AEUV vor allem die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse verstanden, welche Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sind sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe. In Art. 4 I lit. c) VO (EU) Nr. 1307/2013 wird sekundärrechtlich noch einmal näher beschrieben, was unter „landwirtschaftlicher Tätigkeit“ verstanden wird: nämlich vor allem die Erzeugung, die Zucht oder der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse (diese werden nach Art. 4 lit. d) VO (EU) Nr. 1307/2013 in Anhang I des AEUV aufgeführt), einschließlich Ernten, Melken, Zucht und Haltung von Tieren, Erhaltung einer landwirtschaftlichen Fläche in einem Zustand, der sie für die Beweidung oder den Anbau geeignet macht, worunter gem. Art. 94 I VO (EU) Nr. 1306/2013 auch die Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Flächen zu verstehen ist.

I. Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft

Nachfolgend soll eine nicht abschließende Darstellung Umweltprobleme verdeutlichen, die mit der Landwirtschaft einhergehen.

1. Gewässerbelastungen

Durch die starke Düngung der Ackerflächen gelangt ein großer Anteil der Nitrate und Phosphate aus organischen und synthetischen Düngern in das Grundwasser oder an Ackerflächen angrenzende Gewässer.⁷³ Gewässer und Grundwasser werden aber auch durch den in der konventionellen Landwirtschaft hohen Gebrauch von Pestiziden, Herbiziden, Fungiziden und Insektiziden, welche hoch toxisch sind und sich in der Nahrungskette anreichern können, verschmutzt.⁷⁴ Dadurch kommt es zu negativen Auswirkungen bei der Artenzusammensetzung in Oberflächengewässern, durch den Stickstoffeintrag zur Eutrophierung von Oberflächengewässern sowie zur Gefährdung der Trinkwasserqualität.⁷⁵ Des Weiteren werden in Regionen mit einer sehr hohen Viehbesatzdichte die anfallenden Mengen an Gülle, Jauche und Festmist auf den genutzten Ackerflächen entsorgt, so dass es dort zu besonders erhöhten Nitratwerten im Grundwasser und Gewässern kommt.⁷⁶

⁷¹ Henneke, NuR 1995, 329 (329); Hoffmann, NuR 2011, 389 (390); Huster/Rex, in: Epping/Hillgruber (Hrsg), BeckOK GG, Art. 20 a, Rn. 12; Scholz, in: Maunz/Dürig (Hrsg), GG-Kommentar, Art. 20 a, Rn. 26, 27.

⁷² Hoffmann, NuR 2011, 389 (394).

⁷³ Klinck, Agrarumweltrecht im Wandel, 18.

⁷⁴ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2004, 224 ff., Rn. 338; Tietemann, in: Rengeling (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, I. Band, § 2 Rn. 33.

⁷⁵ Klinck, Agrarumweltrecht im Wandel, 21.

⁷⁶ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2004, 208, Rn 293.

2. *Natur und Landschaft*

Durch den hohen Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln, den Anstieg der Anbauflächen pro Betrieb und der damit auch einhergehenden Umwandlung von Grünland in Ackerflächen sowie der Beseitigung von landschaftsgestaltenden Elementen wie Hecken, Bächen, Sümpfen und Bäumen, durch den vermehrten Anbau von Bioenergiepflanzen (vor allem Mais und Raps zur Gewinnung und Erzeugung von Biogas), durch die Entkoppelung der tierischen Produktion von der Betriebsfläche (wodurch hohe Viehbestände mit den damit verbundenen Entsorgungsproblemen der anfallenden Jauche, Gülle etc. gehalten werden können) sowie durch die Einengung der Fruchtfolge und mangelnde Berücksichtigung von Standortfaktoren kommt es zu erheblichen Beeinträchtigung der Biodiversität der Pflanzen und auch der Tierwelt.⁷⁷ Die Düngung verändert die Konkurrenzbedingungen für Pflanzen, was eine Vereinheitlichung des Artenspektrums zur Folge hat und den Verlust der Biodiversität vergrößert.⁷⁸ Durch den Wegfall von Grünland und landschaftsgestaltenden Elementen kommt es zum Verlust von Brutplätzen, zur Verarmung der Begleitflora, zur grundlegenden Veränderung der Bodenfauna, zur generellen Abnahme von Nützlingen und damit einhergehend zur Zunahme von Schadorganismen.⁷⁹ Auch wenn Biogas nach einem biologisch und ökologisch einwandfreien Energierohstoff klingt, so führt doch der verstärkte Anbau von Bioenergiepflanzen in Monokultur zu einer noch größeren Verschlechterung der desolaten Situation der Biodiversität.⁸⁰

3. *Bodenbelastung*

Die Böden werden in Deutschland und Europa vor allem durch Schadstoffeintrag, Flächeninanspruchnahme und damit Versiegelung der Flächen sowie Bodenerosion und Bodenverdichtungen gefährdet.⁸¹ Irreversible Bodenverdichtungen entstehen insbesondere beim Einsatz schwerer Maschinen und beim Zusammentreffen mehrerer Faktoren, wie Kontaktflächendruck, Überrollhäufigkeit, Bodenfeuchte und Radlast.⁸² Insbesondere auch durch das Tiefpflügen wird die mikrobiotische Zusammensetzung des Bodens nachteilig beeinflusst.⁸³ Mit diesen Belastungsquellen einhergehende Auswirkungen sind vor allem: Verlust der Bodenfunktion, Anstieg der Erosionsanfälligkeit, Verlust der Wasserdurchlässigkeit und Erhöhung der Hochwassergefahr, Verlust der Lebensraumfunktion für Pflanzen und Tiere (insbesondere durch den ansteigenden Anbau von Monokulturen).⁸⁴

⁷⁷ *Klinck*, Agrarumweltrecht im Wandel, 22.

⁷⁸ *Schink*, UPR 1999, 8 (14).

⁷⁹ *Ibid.*, 9, 15; *Klinck*, Agrarumweltrecht im Wandel, 22, 23.

⁸⁰ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Klimaschutz durch Biomasse, 49, Rn. 30.

⁸¹ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2004, 378, Rn. 779.

⁸² *Ekardt/Seidel*, NuR 2006, 420 (420).

⁸³ *Ekardt/Seidel*, NuR 2006, 420 (420).

⁸⁴ *Klinck*, Agrarumweltrecht im Wandel, 24-25.

4. Emission klimarelevanter Gase

Weiterhin besteht auch eine emissionsschutzrechtliche Problematik, welche vor allem auch die Bevölkerung durch Geruchsemissionen zu spüren bekommt.⁸⁵ Die Landwirtschaft, vor allem die Massentränerhaltung (Methan) und Düngung (Distickstoffmonoxid, „Lachgas“), trägt mit anderen Bereichen, wie etwa Müllverbrennung, zu 15% zur globalen Emission von Treibhausgasen bei.⁸⁶ Laut Europäischer Kommission trägt die Landwirtschaft 9,2% am gesamten europäischen Ausstoß von CO₂-Äquivalenten.⁸⁷ Insbesondere die Massentränerhaltung hat einen erheblichen Anteil am Ausstoß von Methan durch Fermentation, denn ein Rind stößt jeden Tag 900 Liter Gas aus, davon allein 300 Liter Methan.⁸⁸ Der verstärkte Grünlandumbruch, um größere Flächen für die Landwirtschaft nutzen zu können, führt ebenso zur erhöhten Freisetzung von CO₂, denn Böden können große Mengen an Kohlenstoff speichern, welcher bei Bodenbruch freigesetzt werden.⁸⁹ Die Klimaschädigung durch die Landwirtschaft ist angesichts der Produktion von klimarelevanten Gasen offensichtlich und muss reduziert werden.⁹⁰

5. Sonstige Belastungen

Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft bedeutet aber auch immer größere und immer mehr Mastanlagen, die nicht nur durch Geruchsbildung bei der Bevölkerung unbeliebt sind, sondern mittlerweile auch, weil sich viele Menschen fragen, ob diese Tierhaltung noch dem Tierwohl und der Tiergesundheit entspricht. Des Weiteren ist die Gabe von Antibiotika ein problematisches Thema, mit dem sich immer mehr Verbraucher beschäftigen, was im Umkehrschluss wieder darauf zurückschließen lässt, dass Massentierhaltung wohl nicht mit Tierwohl und -gesundheit kompatibel ist.⁹¹ Der verstärkte Einsatz von Antibiotika kann zum Auftreten multiresistenter Bakterienstämme führen, welche EU-weit zum Tode von Menschen führen.⁹²

In Zukunft wird des Weiteren von Freilandversuchsfeldern für gentechnisch veränderte Pflanzen eine noch nicht bestimmbar Gefahr für Natur und Umwelt ausgehen.⁹³

⁸⁵ *Roßnagel*, in: Ramsauer (Hrsg), Landwirtschaft und Ökologie, 99.

⁸⁶ *Tietmann*, in: Rengeling (Hrsg), Handbuch Umweltrecht, I. Band, § 2 Rn. 12.

⁸⁷ *Europäische Kommission*, Commission Staff Working Document, SEC (2009) 1093 final, 7, erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/agriculture/climate-change/pdf/sec2009_1093_en.pdf> (besucht am 28.01.2016).

⁸⁸ *Czybulka*, EurUP 2008, 109 (118).

⁸⁹ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2008, 158, Rn. 234.

⁹⁰ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2004, 173, Rn. 225.

⁹¹ *Ibid.*, 110, Rn. 108; so auch *Hörning*, in: Agrarbündnis e.V. (Hrsg), Der kritische Agrarbericht 2014, 140 (140).

⁹² *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2012, 110, Rn. 180.

⁹³ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Klimaschutz durch Biomasse, 49, 50, Rn. 30.

II. Zusammenfassung

Die Landwirtschaft nutzt nach wie vor die meisten Flächen im ländlichen Raum und ist der wichtigste Faktor für die Qualität der Landschaft und der Umwelt.⁹⁴ Daher muss die Agrarpolitik über die reine Sicherung des Anbaus von Nahrungsmitteln hinausgehen und insbesondere den Umwelt-, Natur- und Klimaschutz fördern, damit überhaupt erst der Anbau von Nahrungsmitteln gesichert werden kann und so die ehrgeizigen Ziele der EU erreicht werden können.⁹⁵ Der Konflikt zwischen Landwirtschaft und Umwelt muss derart gelöst werden, dass die aktuell zu wenig beachteten Umweltschutzbelange durch ein vielfaches Mehr im Agrarrecht wieder ausgeglichen werden.⁹⁶

Umso wichtiger ist es, dass es bezüglich der Einwirkungen auf die Umwelt rechtliche Grenzen gibt, die konsequent umgesetzt und kontrolliert werden. Große Herausforderungen sind dabei die unterschiedlichen natürlichen Voraussetzungen der verschiedenen Gebiete in Europa und der damit einhergehenden Unterschiede zwischen den Bedingungen, unter denen die Landwirte Ackerflächen bewirtschaften sowie die ökonomischen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten, die Differenz zwischen den Produktionskosten und dem Einkommensniveau der ländlichen Bevölkerung. Insofern müssen nicht nur Umweltinteressen, sondern auch Wettbewerbsbedingungen und regionale Besonderheiten in der GAP beachtet werden.

D. Cross-Compliance

Der US-amerikanische Begriff würde wörtlich übersetzt „Überkreuzungsverpflichtung“⁹⁷ heißen, was aber im Zusammenhang mit der Landwirtschaft nicht ganz zutreffend erscheint. „Anderweitige Verpflichtungen“⁹⁸ bezeichnet das Instrument CC korrekter. Denn dabei handelt es sich um anderweitige, unter anderem umweltrechtliche Anforderungen, von deren Einhaltung die einkommensbasierten Stützungszahlungen abhängen.⁹⁹ Wie andere Compliance-Vorschriften auch, versuchen die CC-Maßnahmen durch sanktionsbewährte Regeln ein gesteigertes Umweltbewusstsein bei den Landwirten zu generieren,¹⁰⁰ so dass im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen gehandelt und auf Umgehungsversuche verzichtet wird.¹⁰¹

⁹⁴ Beschluss des Rates 2006/144/EG v. 20.2.2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums, ABl. EG 2006 L 55 vom 25.02.2006, 20 (21), erhältlich im Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2006:055:FULL&from=EN>> (besucht am 28.01.2016).

⁹⁵ So auch *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Für eine zeitgemäße GAP 2009, 3, erhältlich im Internet: <http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2009_11_Stellung_14_GAP.html> (besucht am 28.01.2016).

⁹⁶ So von der Idee *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 146.

⁹⁷ *Rehbinder*, ZUR 2008, 178 (178).

⁹⁸ *Gereon/Thiele*, in: Callies/Ruffert (Hrsg), EUV/AEUV, Art. 40, Rn. 55.

⁹⁹ *Queisner*, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 202.

¹⁰⁰ So auch in Erwägungsgrund 54 der VO (EU) Nr. 1306/2013, ABl. L 347/549 vom 17.12.2013.

¹⁰¹ *Bussmann/Matschke*, CCZ 2009, 132 (137).

Dadurch sollen grundlegende Anforderungen bezüglich des Umweltschutzes, Erhaltung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Flächen, der Tier- und Pflanzengesundheit, des Klimawandels, öffentliche Gesundheit und Tierschutz in die GAP einbezogen werden.¹⁰²

I. Rechtliche Ausgestaltung

1. Voraussetzungen

Grundvoraussetzung für die Geltung der CC-Vorschriften ist der Bezug von Direktzahlungen gemäß der VO (EU) Nr. 1307/2013, gemäß Art. 45, 46 VO (EU) Nr. 1308/2013 (betrifft den Weinanbau) und verschiedene jährliche Prämien nach VO (EU) Nr. 1305/2013 (betrifft Waldwirtschaft, Agrar- und Klimamaßnahmen, Ökologischer/Biologischer Landbau, benachteiligte Gebiete, Maßnahmen für den Tierschutz oder Waldumwelt- und -klimadienstleistungen, Erhaltung der Wälder).

Nach Artikel 10 I VO (EU) Nr. 1307/2013 können die Mitgliedstaaten aus zwei verschiedenen negativen Voraussetzungen (Mindestanforderungen) eine wählen, die in ihrem Land die Gewährung von Direktzahlungen ausschließen: entweder ist die beihilfefähige Fläche des Betriebes kleiner als ein Hektar oder der Gesamtbetrag der in einem bestimmten Kalenderjahr beantragten oder zu gewährenden Direktzahlungen beträgt weniger als 100 Euro. Von diesen Schwellenwerten kann auch abgewichen werden. Weitere Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen ist, dass der Betriebsinhaber im Sinne von Art. 9 VO (EU) Nr. 1307/2013 aktiv ist.

CC-Regeln bedeuten Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen. Dies sind Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand, wobei die Mitgliedstaaten nationale Anforderungen schaffen müssen, die insbesondere den speziellen Merkmalen der betreffenden Flächen in den verschiedenen Regionen, wie etwa Boden- und Witterungsbedingungen, bestehende Bewirtschaftungssysteme (wie Bodennutzung, Fruchtfolge sowie Landbewirtschaftungsmethoden) und den in den Regionen vorherrschenden Betriebsstrukturen Rechnung tragen sollen.¹⁰³

Nach der VO (EG) Nr. 73/2009 setzten sich die Anforderungen an die Gewährung der Direktbeihilfe aus zwei Schritten zusammen: Die Grundanforderungen mussten in Bezug auf die Betriebsführung eingehalten werden und betrafen gem. Art. 5 I i. V. m. Anhang II der VO (EG) Nr. 73/2009 Bereiche wie die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze, die Umwelt sowie den Tierschutz. In einem zweiten Schritt mussten auch die Anforderungen an einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand eingehalten werden, was nach Art. 6 I VO (EG) Nr. 73/2009 von den Mitgliedstaaten sichergestellt werden sollte. Die Mitgliedstaaten legten auch den Rahmen für die Mindestanforderungen nach den Grundlagen des Anhangs III der VO (EG) Nr. 73/2009 fest.

¹⁰² VO (EU) Nr. 1306/2013, ABl. L 347/549 vom 17.12.2013, Erwägungsgrund 54.

¹⁰³ Ibid., Erwägungsgrund 58.

In der neuen VO (EU) Nr. 1307/2013, die die Direktzahlungen regelt, lässt sich kein Hinweis mehr auf diese Art von Grundanforderungen und Anforderungen an einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand finden. Art. 72 II VO (EU) Nr. 1307/2013 bestimmt, dass die VO (EG) Nr. 73/2009 aufgehoben ist. Gemäß Art. 72 II VO (EU) Nr. 1307/2013 sind aber Verweise auf die aufgehobene VO (EG) Nr. 73/2009 nach Maßgabe der Entsprechungstabelle in Anhang XI der VO (EU) Nr. 1307/2013 zu lesen. Das bedeutet, dass Art. 4 VO (EG) Nr. 73/2009 nun in den Artikeln 91 ff. VO (EU) Nr. 1306/2013 zu finden ist.¹⁰⁴ Die VO (EU) Nr. 1306/2013 regelt die Finanzierung, Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP und integriert in Art. 93 und 94 die gleichen Anforderungen der CC-Regeln, wie auch die VO (EG) Nr. 73/2009. Die neuen Verordnungen der GAP überlassen den Mitgliedstaaten föderale Spielräume, wie sie diese im nationalen Recht ausführen.¹⁰⁵ National wurden die Vorgaben der GAP 2014-2020 im Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz¹⁰⁶ sowie in der Agrarzahlungen-Verpflichtungenverordnung¹⁰⁷ realisiert.

a) Grundanforderungen an die Betriebsführung

Mittels mehrfacher Verweisungstechnik in Art. 93 I VO (EU) Nr. 1306/2013 wird der unbestimmte Begriff „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ in Anhang II der VO (EU) Nr. 1306/2013 definiert. In Anhang II selbst wird wiederum auf verschiedene andere europäische Rechtsakte verwiesen. Bei den meisten Rechtsakten handelt es sich um Richtlinien nach Art. 288 III AEUV, welche dem Gesetzgeber der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung in nationales Recht einen nicht unbegrenzten Regelungsspielraum einräumen.¹⁰⁸ Dieser Spielraum soll die Rechtsangleichung in den Mitgliedstaaten fördern, aber nicht wie die Verordnungen das Recht vereinheitlichen,¹⁰⁹ was jedoch auch dazu führt, dass die Anforderungen in Anhang II VO (EU) Nr. 1306/2013 in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt werden.¹¹⁰

¹⁰⁴ So auch VO (EU) Nr. 1307/2013, ABl. L 347/608 vom 20.12.2013, Erwägungsgrund 4.

¹⁰⁵ *Härtel*, in: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg), Jahrbuch des Föderalismus 2014, 269 (274).

¹⁰⁶ Gesetz zur Regelung der Einhaltung von Anforderungen und Standards im Rahmen unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahlungen (Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz) vom 2.12.2014, BGBl. I, 1921 (1928).

¹⁰⁷ Verordnung über die Einhaltung von Grundanforderungen und Standards im Rahmen unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahlungen (Agrarzahlungen-Verpflichtungenverordnung) vom 17.12.2014, BAnz AT 23.12.2014 V1, zuletzt geändert durch BAnz AT 13.7.2015 V1.

¹⁰⁸ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg), AEUV/EUV, Art. 288, Rn. 23; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union, Art. 288, Rn. 104.

¹⁰⁹ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der Europäischen Union, Art. 288, Rn. 104; *König*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg), Europarecht, § 2 Rn. 44.

¹¹⁰ *Rehbinder*, NUR 2011, 241 (248); *Eickstedt*, Vom Landwirt zum Landschaftspfleger, 89 ff.; *Nitsch/Osterburg*, Umsetzung von Cross Compliance, 16 ff.

Im Folgenden sollen die umweltschützenden Vorgaben mit Bezug zur Landwirtschaft, die in Anhang II VO (EU) Nr. 1306/2013 genannt sind, dahingehend betrachtet werden, ob die damit gewollten Ziele, einen Beitrag zu einer umweltschonenderen Landwirtschaft zu leisten, tatsächlich mit dem Instrument CC erreicht werden können. Diesbezüglich wird lediglich auf die Nitratrichtlinie und auf die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) Bezug genommen. Da es sich hierbei um Richtlinien handelt, welche noch ins nationale Recht des Mitgliedstaates umgesetzt werden müssen, wird in die Betrachtung auch das jeweilige Umsetzungsrecht einbezogen.

(1) Nitratrichtlinie für den Schutz von Wasser

In der ersten Grundanforderung von Anhang II VO (EU) Nr. 1306/2013 wird auf Art. 5 der RL 91/676/EWG (Nitratrichtlinie) verwiesen. In diesem Artikel heißt es, dass für Gebiete, die als gefährdet ausgewiesen wurden, Aktionsprogramme festgelegt werden müssen, wobei gefährdete Gebiete solche Gewässer sind, die nach Artikel 3 I, II RL 91/676/EWG von der Verunreinigung betroffen sind oder betroffen werden können. Die Festlegung der gefährdeten Gebiete ist in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgefallen: in Deutschland, Österreich, Niederlande und Dänemark etwa wurden gefährdete Gebiete flächendeckend ausgewiesen und entsprechend auch Aktionsprogramme festgelegt, wohingegen in England nur etwa 55% als gefährdet ausgewiesen wurden und in Frankreich sogar nur 20%.¹¹¹ Dadurch werden vor allem in den Ländern, die sehr wenige Gebiete als gefährdet ausgewiesen haben, nicht genügend Aktionsprogramme gestartet, welche Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen schützen sollen (Vgl. Art. 4 I, Art. 5 I i.V.m. Art. 1 RL 91/676/EWG).

Welche Maßnahmen in diese Aktionsprogrammen aufzunehmen sind, ist in Anhang III der RL 91/676/EWG aufgeführt. Dies sind etwa Vorschriften über Zeiträume, in denen das Ausbringen bestimmter Arten von Düngemitteln verboten ist, oder aber Vorschriften über das Fassungsvermögen von Behältern zur Lagerung von Dung, welcher größer sein muss, als die erforderliche Kapazität für die Lagerung von Dung, damit in Zeiten, in denen kein Dung ausgebracht werden darf, dieser entsprechend gelagert werden kann. Dadurch soll insgesamt sichergestellt werden, dass die Menge des ausgebrachten Dungs eine bestimmte Menge pro Jahr und Hektar (dies sind nach Anhang III der RL 91/676/EWG 170 kg Stickstoff/ha/Jahr aus Dung) nicht überschreitet. Aber auch von dieser Höchstmenge können die Mitgliedstaaten abweichen, wenn verschiedene Gründe, wie etwa lange Wachstumsphasen, Pflanzen mit einem hohen Stickstoffbedarf oder hoher Nettoniederschlag in dem gefährdeten Gebiet, vorliegen.

¹¹¹ Nitsch/Osterburg, Umsetzung von Cross Compliance, 18 ff.

Deutschland hat von der üblicherweise erlaubten Menge von 170 kg Stickstoff/ha/Jahr solch eine Ausnahmeregelung in § 4 IV Düngeverordnung¹¹² eingeführt, wonach insgesamt 230 kg Stickstoff/ha/Jahr aus Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft auf Grünland und Feldgras ausgebracht werden dürfen, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Insofern darf bezweifelt werden, dass angrenzende Gewässer, die ohnehin schon als gefährdet ausgewiesen wurden, durch diese Praxis vor der Eutrophierung und der anschließend folgenden Verlandung des Gewässers geschützt werden. Demnach ist es auch nicht von positiver Bedeutung, dass der deutsche Gesetzgeber im gesamten Bundesgebiet alle Gewässer als gefährdet i.S.v. Art. 3 II RL 91/676/EWG eingestuft hat. Ökologisch wertvoller wäre es gewesen, einzelne speziell gefährdete Gewässer oder ganze Gewässergebiete unter besonderen Schutz zu stellen und dort die Obergrenze an zugelassenem Nitratreintrag drastisch zu senken.

Nichtsdestotrotz ist es von hoher Relevanz, dass überhaupt eine Obergrenze für den Stickstoffeintrag eingeführt worden ist, obgleich er in all den Jahren noch nie eingehalten wurde. Stattdessen gibt es hierfür spezielle Stickstoffüberschussgrenzen, also Grenzen für den ohnehin schon zulässigen Überschuss an Stickstoff-eintrag (also schon mehr als 230 kg Stickstoff/ha/Jahr auf Deutschland verteilt und bilanziert), die möglichst eingehalten werden sollen, aber selbst das ist nicht zu realisieren. So zeigt der Nitratbericht der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahre 2012, dass die stickstoffbezogenen Umweltziele wieder verfehlt wurden und ein Stickstoffbilanzüberschuss in Höhe von 80 kg Stickstoff/ha/Jahr ausgebracht wurden.¹¹³ Nach § 6 II Nr. 1 lit. d) Dünge-VO darf eine Stickstoffüberschussgrenze von 60 kg/ha/Jahr (betrifft nur 2009 und später begonnene Düngejahre) nicht überschritten werden. Das bedeutet, dass es möglich ist, 290 kg Stickstoff/ha/Jahr Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft auf Grünland und Feldgras (ansonsten 230 kg Stickstoff/ha/Jahr) auszubringen. Diese drastische Überschreitung der Dünge-VO über die Vorgaben der RL/91/676/EWG hat auch die Europäische Kommission gesehen und im Juli 2013 ein Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Einhaltung der Nitratrichtlinie gegen Deutschland eingeleitet.¹¹⁴ Daraufhin wurde von der Bundesregierung die Novellierung der Dünge-VO angekündigt und ein Gesetzentwurf zur Änderung des Düngegesetzes¹¹⁵ sowie ein Verordnungsentwurf zur Neuordnung der guten

¹¹² Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Dünge-VO) vom 27.2.2007, BGBl. 2007 I, 201 (221), zuletzt geändert am 24.2.2012.

¹¹³ *BMU und BMELV* (Hrsg), Nitratbericht 2012, 42, erhältlich im Internet: <<http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Klima-und-Umwelt/Nitratbericht-2012.html>> (besucht am 28.01.2016); Plenarprotokoll 18/33, 2849, erhältlich im Internet: <dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18033.pdf> (besucht am 21.01.2016); sowie Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Vertretung Deutschland vom 10.07.2014, erhältlich im Internet: <http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/12542_de.htm> (besucht am 28.01.2016).

¹¹⁴ Plenarprotokoll 18/33, 2849 (Fn 113); sowie Pressemitteilung der Europäischen Kommission, Vertretung Deutschland (Fn 113).

¹¹⁵ Bundesrat, Drucksache 629/15 vom 18.12.2015, erhältlich im Internet: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Pflanze/GesetzesentwurfDuengung.pdf;jsessionid=2F32D13DBE07DCE584DD570EC715DD6D.2_cid358?__blob=publicationFile> (besucht am 28.01.2016).

fachlichen Praxis beim Düngen¹¹⁶ verfasst. Eine Neuerung wird sein, dass bei der Obergrenze des jährlich auszubringenden Stickstoffs neben den Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft auch organische und organisch-mineralische Düngemittel erfasst sein werden, also etwa Gärreste pflanzlichen Ursprungs.¹¹⁷ Die Änderung wird sich in § 6 III der neuen Dünge-VO¹¹⁸ finden, lässt aber in den Absätzen IV bis VI unter Einhaltung verschiedener Voraussetzungen Ausnahmen zu. Jedoch sollen die zugelassenen Ausnahmen sich trotz allem auf 170 kg Stickstoff/ha/Jahr aus Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft beschränken (siehe § 6 VI Entwurf Dünge-VO¹¹⁹), was die Frage aufwirft, ob daneben dann zusätzlich organische Düngemittel erlaubt sind.

Es kann konstatiert werden, dass die Obergrenzen für den Nitrateintrag derzeit sehr hoch liegen. Die Regelungen für Obergrenzen nach der RL/91/676/EWG laufen weitestgehend leer. Des Weiteren regelt die Nitratrichtlinie ausschließlich den Nitrateintrag in den Boden, obwohl der Nährstoff Phosphor ebenso in den meisten Düngemitteln enthalten ist und wesentlich zur Eutrophierung der Gewässer beiträgt.¹²⁰ Hier wäre es sinnvoll diesen Aspekt mit in die RL/91/676/EWG aufzunehmen.

Zu beachten ist, dass der EU-Gesetzgeber und auch der deutsche Gesetzgeber diese Grenzen für den Nitrateintrag als Grundanforderungen an die Betriebsführung ansehen, aber in der Praxis diese Anforderungen keinerlei positive Auswirkungen auf die Umwelt haben, obwohl durch die mehrfache Wiederholung in der Begründung der VO (EU) Nr. 1306/2013 suggeriert wird, dass die CC-Regelungen einen Beitrag zum Umweltschutz leisten.¹²¹ Gerade anhand des Beispiels vom Nitrateintrag zeigt sich auch, dass letztlich in diesem Bereich kein Unterschied zwischen Betrieben gemacht wird, die sich für die Einhaltung von CC-Regeln verpflichten und solchen Betrieben, die diese Verpflichtung nicht eingegangen sind. Denn beide Betriebe sind gleichermaßen an die Einhaltung der Vorschriften der Dünge-VO gebunden. Der eine Betrieb aufgrund von Art. 91, 92, 93 II i.V.m. Anhang II der VO (EU) Nr. 1306/2013 i.V.m. der Dünge-VO und der andere Betrieb qua Dünge-VO selbst, denn diese schränkt den Adressatenkreis nicht ein und gehört nach § 5 II Nr. 6 BNatSchG überdies zu der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft. Insofern erfüllt CC an dieser Stelle tatsächlich gar nicht die Vorstellung, die Regeln für die Landwirtschaft seien umweltschonender als die anderen Regeln für Landwirte, die nicht CC unterliegen, weil sie etwa keine Förderung durch die EU erhalten, da es solche anderen Vorgaben nicht gibt.

¹¹⁶ Verordnungsentwurf zur Neuordnung der guten fachlichen Praxis beim Düngen vom 16.12.2015, erhältlich im Internet: <http://www.etracker.com/lncnt.php?et=dQsrB9&url=http%3A%2F%2Fwww.bmel.de%2FSharedDocs%2FDownloads%2FService%2FRechtsgrundlagen%2FEntwuerfe%2FEntwurfDuengeverordnung.pdf%3B%3Bsessionid%3D2F32D13DBE07DCE584DD570EC715DD6D.2_cid358%3F__blob%3DpublicationFile&lnkname=EntwurfDueV> (besucht am 28.01.2016).

¹¹⁷ Bundesrat, Drucksache 629/15 (Fn 115), 11, 12.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ekardt/Holzappel/Ulrich*, UPR 2010, 260 (266).

¹²¹ VO (EU) Nr. 1306/2013, ABl. L 347/549 vom 17.12.2013, Erwägungsgrund 54, 58.

Daher muss die EU zukünftig die Regeln über den Nitratreintrag strenger begrenzen, so dass die Obergrenze für den Eintrag tatsächlich bei maximal 170 kg Stickstoff/ha/Jahr gelten und vor allem müssen diese Regeln europaweit einheitlich gelten.¹²²

(2) *Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie zum Schutz der Biodiversität*

Nach der dritten in Anhang II VO (EU) Nr. 1306/2013 genannten Grundanforderung an die Betriebsführung müssen Art. 6 I und II der RL 92/43/EWG (FFH-RL) für die CC-Anforderungen beachtet werden. Dazu ist nach Art. 6 I, II und Anhang I und II der RL 92/43/EWG erforderlich, dass die Mitgliedstaaten in besonderen Schutzgebieten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festlegen, um die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten zu vermeiden. In Deutschland wurde die RL in den §§ 31 ff. BNatSchG umgesetzt. Demnach verpflichtet sich die Bundesrepublik gem. § 31 I BNatSchG, ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz (Natura 2000) aufzubauen und dessen Schutz zu fördern. Daher müssen nach § 34 I BNatSchG Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura-2000-Gebiets überprüft werden. Maßstab ist der günstige Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume und Arten im Sinne der Legaldefinition des Art. 1 lit. e) und i) der FFH-RL, das bedeutet, dass ein günstiger Erhaltungszustand trotz Durchführung eines Projektes stabil bleiben muss und ein bestehender schlechter Erhaltungszustand jedenfalls nicht verschlechtert werden darf.¹²³ Unter „Projekt“ werden nach Art. 1 II lit. a) und b) RL 2011/92/EU die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen verstanden. Hinsichtlich Landwirtschaft erscheint „sonstige Eingriffe in die Natur und Landschaft“ als einziges Merkmal am trefflichsten. Es liegt jedoch nach § 14 II BNatSchG kein Eingriff vor, wenn die Ziele des Naturschutzes bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung berücksichtigt werden.¹²⁴ Davon ist in der Regel auszugehen, wenn die Voraussetzungen des § 5 II BNatSchG (die Grundsätze der guten fachlichen Praxis) erfüllt sind. Im Umkehrschluss heißt das auch, dass bei Verstößen gegen die gute fachliche Praxis nach § 5 II BNatSchG die entsprechenden betreffenden gesetzlichen Verbote der §§ 31 ff. BNatSchG voll anwendbar sind.¹²⁵ Die Grundsätze der guten fachlichen Praxis sind teilweise lediglich Empfehlungen ohne Durchsetzbarkeit, jedenfalls außerhalb von CC, und verfolgen keine naturschonende Wirtschaftsweise.¹²⁶

¹²² NABU, Klimaschutz in der Landwirtschaft, 11, 12; Plenarprotokoll 18/33, 2849 (Fn 113).

¹²³ EuGH, Rs. C-342/05, *Kommission/Finnland*, Slg. 2007, I-4730, Rn. 28, 29; So auch BVerwGE 145, 40 (43, 45ff); 130, 299 (320ff.); 128, 1 (26, 27).

¹²⁴ So auch BVerwGE 145,40 (43, 45ff.).

¹²⁵ *Rehbinder*, NuR 2011, 241 (242).

¹²⁶ *Schumacher et al.*, Naturschutzrecht im Klimawandel, 161.

Es ist zu konstatieren, dass die Landwirtschaft von den gehobenen Anforderungen, welche sich aus dem besonderen Schutz wildlebender Tier- und Pflanzenarten sowohl europarechtlich als auch aus den deutschen Umsetzungsregularien (§§ 31 ff. BNatSchG) ergeben, entbunden wird und auf die sehr unbestimmten Vorschriften der guten fachlichen Praxis verwiesen wird.¹²⁷ Solche Ausnahmen sind auf der einen Seite wichtig für die Landwirtschaft, weil die Führung eines landwirtschaftlichen Betriebes kaum ohne Eingriffe in die Natur und Landschaft auskommt.¹²⁸ Auf der anderen Seite muss vor allem hinsichtlich des Rückganges der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten gefragt werden, wie hoch die Grenzen der Ausnahmen sein dürfen und ob nicht eine Konkretisierung der Vorgaben über die gute fachliche Praxis angebracht wäre, zumal die Einhaltung konkreter Vorgaben auch besser kontrolliert werden kann.¹²⁹ Insofern ist es auch für die Kontrolle der Einhaltung der CC-Regeln schwierig, wenn die vorgegebenen Regeln der guten fachlichen Praxis zu weich sind. Dies könnte aber auch durch europarechtliche Konkretisierungen verbessert werden.

Weiteres Konfliktpotential von Naturschutz nach der FFH-RL und der Landwirtschaft, und somit auch eine gewisse Konkurrenz in der EU-Politik, ergibt sich aus der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und dem dadurch erhöhten Anbau von Energiepflanzen. Schon 1994 hat der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen vor möglichen Umweltproblemen durch den verstärkten Anbau von Energiepflanzen gewarnt und zur Zurückhaltung bei der Förderung dieser Rohstoffe gemahnt, solange die ökologischen Wirkungen des groß angelegten Anbaus in Monokultur von solchen Rohstoffen unklar sind.¹³⁰ Inzwischen steht fest, dass der verstärkte Anbau von Energiepflanzen in Monokultur erhebliche schädliche Auswirkungen hat: durch die sogenannte Vermaisung werden erhöht Schadstoffe in den Boden eingetragen (vor allem durch Dünge- und Pflanzenschutzmittel), Humus abgetragen und die Erosion des Bodens vorangetrieben sowie in Folge der Verlust der Biodiversität verstärkt.¹³¹

Für den Anbau von Energiepflanzen gibt es keine speziellen Anforderungen, die im Rahmen von CC einzuhalten wären, vielmehr gelten dieselben Regeln wie für den Anbau anderer Pflanzen auch (also die Standards, die in Anhang II der VO (EU) Nr. 1306/2013 festgeschrieben sind).¹³² Art. 5 I Nr. 5 lit. c) VO (EU) Nr. 1305/2013 bringt die Förderung der stärkeren Nutzung von erneuerbaren Energien zum Ausdruck (allerdings im Rahmen der zweiten Säule der GAP), wobei Art. 5 II VO (EU) Nr. 1305/2013 bestimmt, dass die Förderung erneuerbarer Energien auch den übergreifenden Zielsetzungen wie dem Umweltschutz Rechnung tragen muss. In Zukunft wird die Beachtung der Umweltschutzziele umso wichtiger werden, denn wie der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) erst in seinem Bericht vom 01.11.2014 festgestellt hat,

¹²⁷ So auch *Ibid.*, 159.

¹²⁸ *Klinck*, Agrarumweltrecht im Wandel, 113.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1994, 41 Rn. 115.

¹³¹ *Steinhäuser*, NuR 2012, 441 (442).

¹³² *Ibid.*, 445.

werden die globalen Treibhausgasemissionen erheblich verringert werden müssen, um so den globalen Temperaturanstieg unter 2 °C zu halten und die schlimmsten Klima- veränderungen abzuwenden.¹³³ Einer der Haupttreiber von Treibhausgasemissionen ist der Energiesektor, also insbesondere die Kohlekraftwerke.¹³⁴ Insofern ist es nicht auszuschließen, dass künftig erneuerbare Energien noch stärker gefördert werden. Doch wie oben schon aufgezeigt, müssen die kollidierenden Interessen von Umweltschutz und Land- und Energiewirtschaft ausgewogen betrachtet werden und die Politik sowie die Gesetzgebung müssen dem entsprechend handeln.

Es müssen im Bereich der erneuerbaren Energien vor allem Verfahren gefördert werden, welche die Umwelt weniger zusätzlich belasten und vorhandene Reststoffe aus der Landwirtschaft nutzen, wie etwa der sogenannte „Gülle-Bonus“, bei dem nach § 46 EEG Güllekleinanlagen bis 75 Kilowatt 23,73 Cent pro Kilowattstunde erhalten, wenn mindestens 80 Masseprozent Gülle genutzt werden. Dies war auch ein Anliegen des EU-Gesetzgebers.¹³⁵ Damit kann auch der verstärkte Maisanbau eingedämmt werden. Weitere Optimierung von Reststoffverwendung wird durch die Förderung von Vergärung von Bioabfällen nach § 45 EEG erreicht. In diesem Zusammenhang kann eine Verbindung zur FFH-RL hergestellt werden. Im Rahmen der Schaffung der „Natura 2000“-Gebiete nach Art. 3 I i.V.m. Art. 10 I, II RL 92/43/EWG wird zur Verbesserung der ökologischen Kohärenz die Pflege von Landschaftselementen gefördert, also etwa durchgängige Gehölze, welche die Wanderung, geografische Verbreitung sowie den genetischen Austausch wildlebender Arten möglich macht. Der dabei anfallende Gehölzschnitt oder die anfallende Biomasse für die Pflege von Grünstreifen und Wiesenmahd, kann dann in Form von Biomasse in einer Biogasanlage verwendet werden.¹³⁶ Jedoch werden solche Maßnahmen nicht im Rahmen von CC gefördert, sondern lediglich durch die zweite Säule der GAP, nämlich nach Art. 30 VO (EU) Nr. 1305/2013. In Anhang II der VO (EU) Nr. 1306/2013 wird jedoch wenigstens festgelegt, dass es zu den Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehört, dass bestehende Landschaftselemente nicht beseitigt werden dürfen und entsprechend zu pflegen sind.

b) Anforderungen an einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

Diese Standards sollen der Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand dienen, wobei hier unter „gut“ und „ökologisch“ der Zustand zu verstehen ist, bei dem besondere Merkmale der betroffenen Flächen, etwa Boden- und Witterungsbedingungen sowie bestehende Bewirtschaftungssysteme und Betriebsstrukturen berücksichtigt werden (nach Erwägungsgrund 58 der VO (EU) Nr. 1306/2013). Das Wort „ökologisch“ wird

¹³³ IPCC, Climate Change 2014, 12 ff., erhältlich im Internet: <<http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>> (besucht am 28.01.2016).

¹³⁴ *Ibid.*, 11 ff.

¹³⁵ RL 2009/28/EG, ABl. EG Nr. L 140/16 vom 5.6.2009, Erwägungsgrund 12.

¹³⁶ *Steinhäuser*, NuR 2012, 441 (445).

ebenfalls in der EG-Öko-Basisverordnung VO (EG) Nr. 834/2007¹³⁷ verwendet, verlangt hier aber viel höhere Anforderungen: beste umweltschonende Praktiken, ein hohes Maß der Artenvielfalt, Schutz natürlicher Ressourcen, Anwendung hoher Tierschutzstandards.¹³⁸ Insofern ist der Gebrauch dieses Wortes in zwei unterschiedlichen Zusammenhängen missverständlich, weil dann im Rahmen der GAP assoziiert wird, dass die einzuhaltenden Standards zumindest ähnlich hoch sind wie im Bereich des ökologischen Landbaus.

Bei den Anforderungen an einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand wird die gleiche Verweisungstechnik angewendet, wie bei den Grundanforderungen an die Betriebsführung. In Art. 94 I VO (EU) Nr. 1306/2013 wird auf Anhang II der Verordnung verwiesen und überlässt die Ausgestaltung des in Anhang II aufgezeigten Rahmens den Mitgliedstaaten. Da auch hier wieder allgemeine Begriffe und Konzepte verwendet werden, haben die Mitgliedstaaten einen gewissen Beurteilungsspielraum bei der konkreten Festsetzung der Anforderungen, der auch teilweise als „erheblich“ angesehen wird.¹³⁹ Jedoch wird dieser Beurteilungsspielraum in Art. 94 II VO (EU) Nr. 1306/2013 dahingehend beschränkt, dass die Mitgliedstaaten keine Mindestanforderungen außerhalb des definierten Rahmens nach Anhang II der VO (EU) Nr. 1306/2013 festlegen dürfen. Doch auch diese Einschränkung führt nicht zu weniger unterschiedlichen Regelungen, sondern vielmehr zu einer ganzen Bandbreite an verschiedenen Ausgestaltungen.¹⁴⁰

In Deutschland wurde die neue GAP 2014-2020 im Agrarzahlgengesetz und in der Agrarzahlgungsverordnung umgesetzt. In Abschnitt zwei der Verordnung sind die nationalen Anforderungen an die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand geregelt, wie etwa Schaffung von Pufferzonen, Schutz gegen Grundwasserverschmutzung, Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung und Bodenbearbeitung oder das Verbot der Beseitigung von Landschaftselementen.

2. Folgen der Nichteinhaltung/Sanktionen

Gemäß Art. 91 VO (EU) Nr. 1306/2013 wird bei Nichteinhaltung der CC eine Verwaltungsanktion verhängt, wenn der Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die unmittelbar dem betreffenden Begünstigten anzulasten ist und entweder der Verstoß die landwirtschaftliche Tätigkeit des Begünstigten oder die Fläche des Betriebes des Begünstigten betrifft. Dabei werden dem betroffenen Begünstigten die Direktzahlungen gekürzt oder gestrichen, wobei bei der Berechnung der Kürzung und Ausschlüsse Schwere, Ausmaß, Dauer und wiederholtes Auftreten Berücksichtigung finden (Art. 99 I VO (EU) Nr. 1306/2013). Im Übrigen können

¹³⁷ Verordnung über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) 2092/91, ABl. EG Nr. L 189 vom 20.7.2007, 1.

¹³⁸ Erwägungsgrund 1 VO (EG) Nr. 834/2007.

¹³⁹ EuGH, Rs. C-428/07, *Horvath*, Slg. 2009, I-6355, Rn. 26; *ERH* Sonderbericht Nr. 8/2008, Ziffer 34; *Queisner*, Umweltverträgliche Landwirtschaft, 208.

¹⁴⁰ *Nitsch/Osterburg*, Umsetzung von Cross Compliance, 20ff.

die Mitgliedstaaten nach Art. 97 III VO (EU) Nr. 1306/2013 auf eine Sanktion verzichten, wenn sie sich auf bis zu 100 Euro beläuft. Insgesamt hat der Europäische Rechnungshof festgestellt, dass das Sanktionssystem unzulänglich ist und nur zu wenigen Kürzungen der Direktzahlungen führt, was im Umkehrschluss bedeutet, dass der Anreiz zur Einhaltung der CC Regeln nicht sehr hoch ist.¹⁴¹

II. Kontrolle

Die Einhaltung der Pflichten von CC müssen überwacht werden, sonst laufen sie leer.¹⁴² Diese Kontrollen finden nach Art. 96 III VO (EU) Nr. 1306/2013 durch Vor-Ort-Kontrollen statt. Hierzu wird von den Mitgliedstaaten das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem nach Art. 67 ff. VO (EU) Nr. 1306/2013 eingerichtet. Diese Vor-Ort-Kontrollen werden nur dann angekündigt, wenn die Kontrollen dadurch nicht gefährdet werden.¹⁴³ Die Praxis zeigt aber, dass bei den meisten Kontrollen eine vorhergehende Ankündigung stattfindet, so dass auch hinsichtlich der Kontrolldichte (die bei lediglich 1% liegt) nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Aussagekraft der Kontrollen sehr hoch ist.¹⁴⁴ In jedem Fall müssen die Mitgliedstaaten einen Verstoß gegen die CC-Vorschriften nachweisen.¹⁴⁵

Der Sanktionsmechanismus von CC ist umso wirksamer, je geringer der Vorteil bei einem Verstoß gegen CC-Anforderungen, je höher die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden und je höher die Sanktion ist.¹⁴⁶ Die Höhe der Kürzungen variiert nach einer subjektiven Komponente (siehe Art. 99 II, III VO (EU) Nr. 1306/2013). Es wird unterschieden zwischen Verstößen aufgrund fahrlässigem (5% Kürzung), wiederholt fahrlässigem (höchstens 15% Kürzung) und vorsätzlichem Handeln (nicht weniger als 20% Kürzung).

Der Mindestkontrollsatz sollte 1% der Gesamtzahl der in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Kontrollbehörde fallenden Begünstigten ausmachen.¹⁴⁷ Nach einhelliger Auffassung ist dieser Prozentsatz für eine gleichmäßige und effektive Umsetzung von CC nicht ausreichend, was vermuten lässt, dass die Dunkelziffer der Verstöße groß ist.¹⁴⁸

¹⁴¹ ERH, Sonderbericht 8/2008, 43.

¹⁴² Bussmann/Matschke, CCZ 2009, 132 (135).

¹⁴³ Vgl VO (EU) 809/2014, ABl. L 227/69 vom 31.7.2014, Erwägungsgrund 27.

¹⁴⁴ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2008, 457 Rn. 973.

¹⁴⁵ Martinez, NuR 2013, 690 (693).

¹⁴⁶ Röder/Osterburg/Kätsch, Faktencheck Agrarreform, 10.

¹⁴⁷ Vgl VO (EU) Nr. 809/2014, ABl. L 227/69 vom 31.7.2014, Erwägungsgrund 59.

¹⁴⁸ Oppermann et al., Reform der GAP 2013, 76; Klinck, Agrarumweltrecht im Wandel, 47; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2008, 457 Rn. 973; Martinez, NuR 2013, 690 (693); Nitsch/Osterburg, Umsetzung von Cross Compliance, 44.

III. Zusammenfassung

Es kann nicht abgestritten werden, dass die CC-Regeln im Gegensatz zu der früheren GAP, in der überwiegend die ökonomische Effizienz bei der Produktion von Erzeugnissen eine Rolle spielte (siehe oben zur Geschichte der GAP), einen neuen grundlegenden Wandel in der Wahrnehmung der landwirtschaftlichen Tätigkeit geschaffen hat, die nun bis zur Bewahrung landwirtschaftlicher Ressourcen hinausgeht und Mindeststandards vor allem im Bereich Umwelt- und Naturschutz festlegt.¹⁴⁹ Wichtig ist, dass es überhaupt solche Mindeststandards gibt und dadurch die Landwirte hinsichtlich Umwelt- und Naturschutz sensibilisiert werden.

Nichtsdestotrotz konnte festgestellt werden, dass es für die Verträglichkeit der Landwirtschaft mit der Umwelt näherer Konkretisierungen und Verschärfungen seitens der EU bedarf. Dabei soll es aber nicht noch mehr Rechtsvorschriften geben, was dann wieder zu Unübersichtlichkeit führt, die die Grenzen der praktischen Umsetzung erreicht. Vielmehr müssen die vorhandenen Regeln sowohl von der EU als auch von den Mitgliedstaaten (wenn eine Umsetzung noch erforderlich ist) konkreter und strenger ausformuliert werden, so dass sie letztlich auf Betriebsebene konkrete, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele darstellen, so dass wirksam an oben aufgezeigten Problemen der Landwirtschaft hinsichtlich Umweltschutz gearbeitet werden kann.¹⁵⁰

Des Weiteren ist es vielmehr die zweite Säule der GAP mit ihren Agrarumweltmaßnahmen, welche etwa die Biodiversität in der EU gezielt unterstützt. Hier wäre es ökologisch sinnvoller diese relevanten Naturschutzmaßnahmen breiter aufzustellen und in die CC-Regeln aufzunehmen, damit sie viele Landwirte einhalten.

E. Ökologisierungskomponente – Beitrag zum Umweltschutz?

Wie oben gesehen, setzt CC einen negativen Anreiz (Sanktion) für die Einhaltung der in Anhang II VO (EU) Nr. 1306/2013 vorgegebenen Anforderungen, wohingegen das sogenannte Greening positive Anreize durch die Honorierung freiwilliger ökologischer Leistungen der Landwirte setzen will.¹⁵¹ Schon 2011 hat die Kommission in ihrem Biodiversitätsstrategiepapier¹⁵² festgestellt, dass es für den Erhalt der Biodiversität in der EU relevant ist, dass Ökosystemdienstleistungen bereitgestellt werden müssen und auf diese Weise eine nachhaltige Bewirtschaftung der Ackerflächen zu fördern.

Im Zusammenhang mit der ökologischen Reform wird immer wieder angebracht, dass diese im Widerspruch zu den Zielen der EU hinsichtlich Ernährungssicherheit

¹⁴⁹ *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg), Das Recht der EU, Art. 40 Rn. 70; *Oppermann et al.*, Reform der GAP 2013, 75.

¹⁵⁰ *ERH*, Sonderbericht 8/2008, 17.

¹⁵¹ *Köck*, NuR 2010, 530 (537).

¹⁵² *Europäische Kommission*, KOM(2011) 244, „Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020“ vom 25.10.2011, 6, 15ff., erhältlich im Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52011DC0244>> (besucht am 28.01.2016).

stehen, gehen doch durch die verschiedenen Nutzungen im Umweltinteresse Flächen für den Anbau von Nahrungsmitteln verloren.¹⁵³ Jedoch ist dieser Einwand zu kurz gedacht, denn auf lange Sicht wird die intensive Landwirtschaft die natürlichen Ressourcen aufzehren und somit wiederum die landwirtschaftliche Produktion schwächen.¹⁵⁴ Richtiger Ansatzpunkt ist eine Politik, die die Ernährungsgewohnheiten, Überproduktionen und das Phänomen der Lebensmittelverschwendung ändern.¹⁵⁵

I. Rechtliche Voraussetzungen

Nach Art. 43 I VO (EU) Nr. 1307/2013 haben die Betriebsinhaber nur noch dann ein Anrecht auf Zahlungen in voller Höhe im Rahmen der Basisprämienregelung, wenn sie auf allen ihren beihilfefähigen Hektarflächen dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden oder gleichwertige Methoden durchführen. Erfüllen sie diese Anforderungen nicht, dann erhalten sie ihre Basisprämienzahlungen nur noch in einer Höhe von wenigstens 70%. Das bedeutet für die Finanzierung dieser Ökologisierungsprämie nach Art. 47 I VO (EU) Nr. 1307/2013, dass jeder Mitgliedstaat 30% von der jährlichen nationalen Obergrenze für die Basisprämienzahlungen für die zusätzlichen Prämienzahlungen verwenden muss.¹⁵⁶ Die zu erfüllenden Anforderungen sind solche, die über den bisherigen (unzureichenden) Mindeststandard für Umweltschutz (CC) hinausgehen und somit mehr öffentliche Leistungen für die Gesellschaft erbracht werden.¹⁵⁷ Hierdurch werden prämienerhaltende Flächen nicht mehr nur nach ihrem Umfang bemessen, sondern werden vielmehr auch nach ihrer Wirtschaftsweise beurteilt. Für das Verhältnis zu den CC-Regelungen bedeutet dies Folgendes: Die Erfüllung der CC-Anforderungen gilt in dem Bereich der 70% einer Prämienzahlung. Erreicht der Landwirt die CC-Anforderungen nicht, dann können ihm von den 70% auch noch durch Sanktionen nach Art. 91 VO (EU) Nr. 1306/2013 Kürzungen entstehen. Erfüllt der Landwirt darüber hinaus die Anforderungen des Greenings, kann er die 100% der Prämienzahlung erhalten.

Durch die Einführung dieser freiwilligen Leistungen wird auch das dazugehörige Kontrollsystem geändert. In der Kontrolle der CC-Anforderungen war zu kritisieren, dass sie zu selten stattfinden (siehe oben). Die Kontrolle des Greenings erfolgt dagegen präventiv, nämlich schon bei Antragstellung müssen die Landwirte beweisen, dass sie die Anforderungen des Greenings in ihrem Betrieb erfüllen. Die Beihilfe gewinnt

¹⁵³ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 11/2013, 16, erhältlich im Internet: <http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05_Kommentare/2012_2016/2013_01_KzU_11.html> (besucht am 28.01.2016).

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ So auch VO (EU) Nr. 1307/2013, ABl. L 347/608 vom 20.12.2013, Erwägungsgrund 37.

¹⁵⁷ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 14/2009, 17 Rn. 31, erhältlich im Internet: <http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2009_11_Stellung_14_GAP.html> (besucht am 28.01.2016); *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 11/2013, 13 (Fn 153).

dadurch einen anderen Charakter, der nun eher einem Entgelt für ökologische Dienstleistungen ähnelt.¹⁵⁸ Somit wird die Beweislast auf den Landwirt verlagert und die Effizienz der Umsetzung der ökologischen Verpflichtungen wird erhöht.¹⁵⁹ Es gibt Studien, die belegen, dass bereits die Aussicht 30% der Prämienzahlungen zu verlieren, den Landwirten einen Anreiz geben, auf die Teilnahme am Greening nicht zu verzichten.¹⁶⁰

Gewisse Sonderregelungen bestehen auch beim Greening, das heißt, dass Betriebe, die unter die Sonderregelungen fallen, 100% der Prämienzahlungen erhalten, ohne Greening-Anforderungen einhalten zu müssen. Dies betrifft nach Art. 43 XI VO (EU) Nr. 1307/2013 etwa Betriebe, die ökologische/biologische Landwirtschaft betreiben, denn diese erfüllen schon einen anerkannten Umweltnutzen.¹⁶¹ Allerdings wurde kritisiert, dass diese Betriebe dann gleichsam von dem Grünlandumbruchverbot ausgenommen sind, denn auch die VO (EG) Nr. 834/2007 für die ökologische/biologische Landwirtschaft kennt kein solches Umbruchverbot.¹⁶²

In erster Linie sind folgende Komponenten Bestandteil des Greenings: Erhaltung von Dauergrünland (Art. 45 VO (EU) Nr. 1307/2013), Diversifizierung der Anbaukulturen (Art. 44 VO (EU) Nr. 1307/2013) und die Ausweisung ökologischer Vorrangflächen (Art. 46 VO (EU) Nr. 1307/2013).

1. Dauergrünlanderhalt

Dauergrünland wird in der neuen GAP nach Art. 45 I VO (EU) Nr. 1307/2013 dahingehend geschützt, dass die Mitgliedstaaten in Gebieten, die der FFH-Richtlinie (RL 92/43/EWG) oder der Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147/EG) unterfallen, umweltsensibles Dauergrünland ausweisen, welches nicht umgewandelt oder gepflügt werden darf. Weitere Gebiete, die außerhalb der beiden genannten Richtlinien liegen, können zudem von den Mitgliedstaaten ausgewiesen werden, wenn sie diese als ökologisch wertvolles, mithin schützenswertes Dauergrünland einstufen. Die Mitgliedstaaten müssen darüber hinaus sicherstellen, dass der Anteil von Flächen mit Dauergrünland an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche nicht mehr als 5% im Vergleich zu dem Referenzanteil abnimmt, der von den Mitgliedstaaten im Jahr 2015 bestimmt wird. Wird dagegen verstoßen, kann der Mitgliedstaat festlegen, dass von dem Betrieb, welcher im vergangenen Zeitraum Dauergrünland oder Dauerweideland für andere Nutzungen umgewandelt hat, die Rückumwandlung in Dauergrünland verlangt werden kann (Art. 45 III VO (EU) Nr. 1307/2013).

Grünlandumbruch ist das Unterpflügen der Grasnarbe von Moor- und Weideflächen, um Ackerflächen zu erhalten.¹⁶³ Grünlandumbruch ist ökologisch

¹⁵⁸ *Martinez*, NuR 2013, 690 (693); *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 11/2013, 11 (Fn 153).

¹⁵⁹ *Martinez*, NuR 2013, 690 (693).

¹⁶⁰ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 11/2013, 13 (Fn 153).

¹⁶¹ Vgl VO (EU) Nr. 1307/2013, ABl. L 347/608 vom 20.12.2013, Erwägungsgrund 38.

¹⁶² *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 11/2013, 12 (Fn 153).

¹⁶³ *Martinez*, NuR 2013, 690 (693).

problematisch und durch die Energiewende aufgrund der verstärkten Nachfrage von landwirtschaftlichen Flächen für den Anbau von Energiepflanzen stark gestiegen.¹⁶⁴ Probleme durch den Umbruch von Grasland entstehen, weil Humus sowie die klimaschützende und kohlenstoffspeichernde Funktion des Grünlandes zerstört wird.¹⁶⁵ Des Weiteren hat Grünland eine wichtige Bedeutung für den Arten-, Boden- und Gewässerschutz.¹⁶⁶

Mit dem Verweis auf die RL 92/43/EWG und RL 2009/147/EG werden jedoch wieder nur die Flächen einbezogen, die ohnehin schon dem Schutz der beiden Richtlinien unterliegen. Hier wird kein zusätzlicher Schutz von Dauergrünland in sogenannten „ausgeräumten“ Landschaften gefördert, also in den Regionen, die sich durch mehrere Hektar große Ackerflächen ohne Landschaftselemente charakterisieren, aber dringenden Einfluss von umweltschützenden Normen benötigen würden, denn genau diese intensiv bewirtschafteten Ackerflächen sind solche, von denen die größte Umweltbelastung ausgeht. Insofern stellt sich der Anwendungsbereich dieser Greening-Anforderung als zu gering dar.

2. Die Diversifizierung der Anbaukulturen

In Art. 44 I VO (EU) Nr. 1307/2013 ist die Diversifizierung der Anbaukulturen geregelt. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission verlangte drei unterschiedliche Anbaukulturen, wobei keine davon mehr als 70% des Ackerlandes übersteigen sollte, aber für die dritte Anbaukultur mindestens noch 5 % der Ackerfläche zur Verfügung stehen sollten.¹⁶⁷ Der dann erzielte Kompromiss schränkte die Diversifizierung ein: Nun müssen Landwirte erst ab einer Ackerfläche von über zehn Hektar mindestens zwei verschiedene Kulturen (Art. 44 I VO (EU) Nr. 1307/2013) und ab 30 Hektar drei verschiedene Kulturen anbauen (Art. 44 Uabs. 1 VO (EU) Nr. 1307/2013). Die Hauptkultur darf in beiden Fällen maximal 75% der Ackerfläche einnehmen und die beiden Hauptkulturen dürfen bei über 30 Hektar großen Betrieben auf mindestens 95% der Flächen wachsen, wobei demnach nur 5% für die dritte Anbaukultur zur Verfügung stehen.

Zu befürchten ist, dass diese Regelung nicht stark zur Erhöhung der Diversifizierung beitragen wird, wenn man bedenkt, dass 70% der landwirtschaftlichen Betriebe in der EU eine Fläche von unter fünf Hektar bewirtschaften und somit der Anwendungsbereich der Norm relativ gering ausfällt.¹⁶⁸ Der Biodiversitätseffekt von Fruchtfolgen ist umso höher, je unterschiedlicher die Fruchtfolge ist, je diverser die angebauten Feldfrüchte sind und je kleiner die Parzellengröße ist.¹⁶⁹ Im Vergleich zu

¹⁶⁴ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 11/2013, 7 (Fn 153).

¹⁶⁵ *Röder/Osterburg/Kätsch*, Faktencheck Agrarreform, 18.

¹⁶⁶ *Rehbinder*, NuR 2011, 241 (245).

¹⁶⁷ *Martinez*, NuR 2013, 690 (693).

¹⁶⁸ *Martinez*, NuR 2013, 690 (693); so ähnlich *Gemeinsame Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz*, 8/2013, 8, erhältlich im Internet: <<http://www.boelw.de/agrarpolitik.html>> (besucht am 28.01.2016); *Ribbe*, Die GAP-Reform und die Ökologisierungskomponente, 5 (Fn 57).

¹⁶⁹ *Oppermann et al.*, Reform der GAP 2013, 118, 119.

dem, was die Greening-Anforderungen regeln, ist der Biodiversitätseffekt vermutlich gering. Positive Beispiele für gelungene Biodiversitätsförderung zeigen sich hingegen auf Mitgliedstaatenebene, genauer auf Bundeslandebene: Hier werden im Rahmen der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen aus der zweiten Säule der GAP Maßnahmen zur Fruchtfolge angeboten, das heißt, der Anbau von fünf bis sechs Hauptfrüchten und die Einhaltung weiterer Kriterien (z. B. Anbauumfang Hauptfrucht > 10% und < 30%, Anteil Getreide an Ackerfläche < 66%, Anteil der Leguminosen mindestens 5% bis 7%) werden mit bis zu 50 Euro/Hektar pro Jahr honoriert.¹⁷⁰

Ein Vergleich des Greenings mit den Anforderungen, die für CC schon vor der GAP 2014-2020 galten, zeigt, dass Betriebe unter 10 Hektar (denn bei Betrieben über 10 Hektar gelten die Greening-Anforderungen) bezüglich des jährlichen Anbauverhältnisses die Vorgaben nach § 3 II DirektZahlVerpflV (a. F.) beachten und so ebenfalls schon drei Kulturen anbauen mussten, wobei die drei Kulturen zusammen mindestens 15% ausmachen mussten. Das bedeutet aber auch, dass auf 85% der Ackerflächen Monokulturen möglich sind.¹⁷¹ Greening schafft hier keine Neuerung für die Landwirte, nur ist es nunmehr so, dass die Vorgaben ein kleines bisschen verbindlicher für die Landwirte sind, weil sie sonst einen Teil ihrer Direktzahlungen verlieren.

3. Die Ausweisung ökologischer Vorrangflächen

Hintergrund dieser Regelung ist der Versuch, dem Verlust der Wildarten in Flora und Fauna entgegen zu wirken.¹⁷² Nach Art. 46 I VO (EU) Nr. 1307/2013 muss jeder Betrieb, der größer als 15 Hektar ist, eine Fläche von mindestens 5% der prämielfähigen Ackerfläche als im Umweltinteresse genutzte Fläche ausweisen. Das Europäische Parlament und der Rat behalten sich vor, diesen Prozentsatz auf 7% zu erhöhen. Als im Umweltinteresse genutzte Flächen sind nach Art. 46 II VO (EU) Nr. 1307/2013 zum Beispiel folgende: Brachland, Terrassen, Landschaftselemente wie Hecken oder Baumreihen, Pufferstreifen, Flächen mit Zwischenfruchtanbau oder stickstoffbindende Pflanzen. Um aber den Verlust vieler Populationen zu verhindern, müssen mindestens 10% ökologischer Vorrangflächen bestehen, was aber schon ein Idealbild von guter Habitatqualität, gutem Flächenmanagement und vorteilhafter Verteilung der Flächen in der Landschaft voraussetzt.¹⁷³ Nichtsdestotrotz werden die Vorrangflächen gerade in intensiv genutzten Flächen einen höheren Zusatznutzen bringen als in bereits artenreichen Landschaften, weshalb Vorrangflächen prioritär entlang von Gewässern, Feldhecken und Waldrändern sowie entlang von Biotop-Randbereichen eingerichtet werden sollten, denn nur dadurch kann ein Biotopverbund erreicht werden, der es möglich macht, dass Wildarten sich vermehren können.¹⁷⁴

¹⁷⁰ *Ibid.*, 119.

¹⁷¹ *Raschke/Fisahn*, ZUR 2006, 57 (59); *Moldenhauer/Benning*, in: Agrarbündnis e.V. (Hrsg), *Der kritische Agrarbericht 2005*, 189 ff.

¹⁷² *Martinez*, NuR 2013, 690 (694).

¹⁷³ *Oppermann et al.*, Reform der GAP 2013, 144.

¹⁷⁴ *Oppermann et al.*, Reform der GAP 2013, 144.

II. Zusammenfassung

Das positive Signal, was die EU mit der Ökologisierungskomponente gesetzt hat, soll für die Zukunft richtungsweisend sein und stärker ausgebaut sowie gefördert werden. Die aktuellen Greening-Anforderungen stellen aus naturschutzfachlicher Sicht lediglich Mindeststandards dar, weswegen ein Ausbau der zweiten Säule und den dortigen Fördermöglichkeiten ökologisch sinnvoll erscheint. Zudem ist Folgendes zu beachten: Selbst wenn ein Betrieb auf die Einhaltung der Greening-Auflagen verzichtet, erhält dieser Betrieb noch immer eine relativ hohe Einkommenskomponente, weswegen diese abzubauen ist, da dies die Gefahr birgt, dass vor allem die besonders umweltbelastenden Betriebe, wie Intensivmastviehbetriebe oder Biogasanlagen, den Erfolg der Ökologisierungskomponente konterkarieren.¹⁷⁵

F. Zweite Säule der GAP

Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER – geregelt in VO (EU) Nr. 1305/2013) ist die wichtigste Finanzierungsquelle für Natura 2000 und die Biodiversität der EU, mithin am praxisrelevantesten für eine ökologisch verträglichere Landwirtschaft.¹⁷⁶ Schließlich soll der ELER gemäß Art. 3 VO (EU) Nr. 1305/2013 dem Agrarsektor bei der Entwicklung zu einem ökologisch ausgewogenen, klimafreundlichen und -resistenten Sektor helfen. Als Ziel wird in Art. 4 VO (EU) Nr. 1305/2013 insbesondere die Gewährleistung der nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen genannt, wodurch etwa der ökologische Landbau, extensive Landbewirtschaftungsverfahren, Landschaftspflege, Vertragsnaturschutz, regionale Verarbeitung und Vermarktung sowie eine ganze Reihe von Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen gefördert werden können.¹⁷⁷

Viele der Greening-Maßnahmen existierten schon vor der GAP 2014-2020 auf Ebene der Mitgliedstaaten im Rahmen der Förderprogramme aus der zweiten Säule der GAP, insbesondere der Agrarumweltmaßnahmen (siehe schon oben unter V. 1. b) Die Diversifizierung der Anbaukulturen). Das bedeutet für die bis dahin anspruchslöseren Agrarumweltmaßnahmen entweder das Ausscheiden aus dem Katalog der förderfähigen Maßnahmen oder die Bundesländer müssen deren Anspruchsvoraussetzungen erhöhen, damit die Agrarumweltmaßnahmen nicht in Widerspruch mit dem Greening stehen.¹⁷⁸

Insgesamt ist aber die konkrete Umsetzung von Maßnahmen für eine umweltverträglichere Landwirtschaft im Rahmen der zweiten Säule eher möglich als im Rahmen von CC oder Greening. Grund hierfür ist die Ausgestaltung des Systems der zweiten Säule, denn hier kann mehr Rücksicht auf die regionale Situation von

¹⁷⁵ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 11/2013, 13 (Fn 153).

¹⁷⁶ *Europäische Kommission*, KOM(2010) 548, „Abschlussbewertung der Umsetzung des gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Erhaltung der biologischen Vielfalt 2010“, vom 08.10.2010, 13, erhältlich im Internet: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52010DC0548>> (besucht am 28.01.2016); *Raschke/Fisahn*, ZUR 2006, 57 (58, 60).

¹⁷⁷ *Raschke/Fisahn*, ZUR 2006, 57 (60).

¹⁷⁸ *Oppermann et al.*, Reform der GAP 2013, 142.

Landwirtschaft und Umwelt genommen werden und die Kontrolle und Überwachung der Einhaltung ist ebenfalls erleichtert.¹⁷⁹ Was zu dem Schluss führt, dass der Ausbau der zweiten Säule vorangetrieben werden sollte.

G. Fazit

Die Verordnungen über die GAP 2014-2020 erlauben eine hohe Flexibilität bei der Umsetzung in nationales Recht, so dass kaum innovativ und nachhaltig positive Quantifizierungen ihrer Wirkungen auf die Umwelt feststellbar sind. Insofern muss es seitens der EU konkretere und umweltverträglichere Anforderungen insbesondere für CC geben, die weit über die derzeitigen Mindeststandards hinausgehen. Gleiches lässt sich über die Greening-Anforderungen feststellen.

Leider setzt auch der EuGH nicht die richtigen Zeichen für eine Förderung von mehr Umweltverträglichkeit in der Landwirtschaft. Er geht davon aus, dass die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften oder die Anwendung von landwirtschaftlichen Anbaumethoden (Agrarumweltverpflichtungen), die nicht dem konventionellen Bild des starken Einsatzes von Pflanzenschutz- und Düngemitteln oder der Massentierhaltung entsprechen, gleichzeitig auch die unausweichliche Folge nach sich ziehen, dass es zu Ertragseinbußen kommt und die Produktion des Betriebsinhabers beeinträchtigt wird.¹⁸⁰ Schlimmer noch, stellt der EuGH die mit der Einhaltung von Agrarumweltmaßnahmen resultierenden Folgen auf eine Stufe mit Produktionsbeeinträchtigungen aufgrund höherer Gewalt oder außergewöhnlichen Umständen, wie etwa schwere Naturkatastrophen, Seuchenbefall oder der Tod des Betriebsinhabers.¹⁸¹ Die Beeinträchtigung der Produktion kann nicht im Zusammenhang mit den Agrarumweltmaßnahmen in einem Atemzug genannt werden, da der Zweck gerade dieser umweltgerechten Maßnahmen nicht primär in der Produktivität liegt, sondern ein viel höherer ist. Denn nur durch die Umstellung aller Landwirtschaftsbetriebe auf eine umweltgerechtere Anbauweise kann die gesunde Ernährungsversorgung langfristig gesichert sein. Insofern muss von der Vorstellung des EuGH abgerückt werden. Es ist nicht die Frage, ob es richtig ist, dass Agrarumweltmaßnahmen gefördert werden, sondern es ist vielmehr die inhaltliche Begründung dieser Förderung, die der EuGH darlegt, die sicherlich Landwirte abschrecken, die Überlegungen hinsichtlich der Einführung solcher Umweltmaßnahmen in ihrem eigenen Betrieb angestrebt haben.

Es ist nicht verwunderlich, dass die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie den Biolandbau hervorgehoben hat, denn nur dieser kann tatsächlich auf lange Sicht die von der EU angestrebte Nahrungssicherheit der ganzen Welt gewährleisten.

¹⁷⁹ *Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Stellungnahme 11/2013, 18 (Fn 153).

¹⁸⁰ EuGH Rs. C-298/12, *Confédération paysanne*, Rn. 31, erhältlich im Internet: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=137447&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=724091>> (besucht am 28.01.2016).

¹⁸¹ *Ibid.*, Rn. 33.

SCHRIFTTUM

- Alexy*, Robert, Theorie der Grundrechte, 3. Auflage, Frankfurt am Main 1996.
- Breier*, Siegfried, Die Bedeutung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel des Art. 130r II 2 EWGV für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, Natur und Recht 1992, 174-181.
- Busse*, Christian, Agrarrecht, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Auflage, Baden-Baden 2010, 1268-1379.
- Bussmann*, Kai-Detlef/*Matschke*, Sebastian, Die Zukunft der unternehmerischen Haftung bei Compliance-Verstößen, Corporate Compliance Zeitschrift 2009, 132-138.
- Calliess*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 4. Auflage, München 2011.
- Kollektive Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der EU – Bestandsaufnahme, Wirkungen und Perspektiven, in: Hiebaum, Christian/Koller, Peter (Hrsg), Politische Ziele und juristische Argumentation, Symposium der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie 11. bis 12. Oktober 2002 in Graz, Graz 2003, 85-111.
 - Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, Deutsches Verwaltungsblatt 1998, 559-568.
 - Ökologisierung des EWG-Vertrages – Schritte auf dem Weg der Europäischen Gemeinschaft (EG) zu einer ökologischen Rechtsgemeinschaft unter Berücksichtigung des Vertrages über die Europäische Union (EU) von Maastricht, in: Baumeister, Hubertus (Hrsg), Wege zum Ökologischen Rechtsstaat, Umweltschutz ohne Öko-Diktatur, Taunusstein 1994, 71-100,
- Classen*, Claus-Dieter, Umwelt, Gesundheit, Polizei und Ausländer, Datenschutz: Zur Europäisierung des öffentlichen Rechts, in: Oppermann, Thomas/Classen, Claus-Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht – Ein Studienbuch, 6. Auflage, München 2014, 521-550.
- Czybulka*, Detlef, Klimaschutz außerhalb des Emissionshandelssystems, Ausgewählte Aktionsfelder und rechtliche Umsetzung in Europa und Deutschland, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, 3 (2008), 109-123.
- Di Fabio*, Udo, Rechtliche Instrumente zum Schutz von Boden, Wasser und Luft von landwirtschaftlicher Umweltbelastung, Natur und Recht 1995, 123-129.
- Eickstedt*, Falk-Rembert von, Vom Landwirt zum Landschaftspfleger: Umweltrechtliche Verhaltenssteuerung im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik am Beispiel des Ackerbaus, Baden-Baden 2010.
- Ekardt*, Felix/*Holzappel*, Nadine/*Ulrich*, Andrea E., Nachhaltigkeit im Bodenschutz – Landnutzung und Ressourcenschonung – Phosphor-Düngung und Bodenbiodiversität als Rechtsproblem, Umwelt- und Planungsrecht 2010, 260-269.
- *Heym*, Andreas/*Seidel*, Jan, Die Privilegierung der Landwirtschaft im Umweltrecht, Zeitschrift für Umweltrecht 2008, 169-177.

- /*Seidel*, Jan, Düngemittelrecht, Atomrecht und Bodenschutzrecht – lückenlose Anwendungsbereiche? Zur Uranbelastung von Böden infolge von Düngung, *Natur und Recht* 2006, 420-425.
- Epping*, Volker/*Hillgruber*, Christian (Hrsg), Beck 'scher Online-Kommentar, Grundgesetz, 22. Edition, Stand: 1.9.2014, München 2014.
- Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht Nr. 8/2008, Ist die Cross-Compliance-Regelung wirksam?, erhältlich im Internet: <http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR08_08/SR08_08_DE.PDF> (besucht am 28.01.2016)
- Frenz*, Walter, Umwelt- und Tierschutzklausel im AEUV, *Natur und Recht* 2011, 103-107.
- Gemeinsame Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz und Tierschutz*, Rheinbach/Hamm 2013, erhältlich im Internet: <<http://www.boelw.de/agrapolitik.html>> (besucht am 28.01.2016).
- GfK Consumer Panels und Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e. V.*, Consumers' Choice '13, Bewusster Genuss – Nachhaltige Gewinne für Ernährungsindustrie und Konsumenten, 5. Ausgabe 2013, erhältlich im Internet: <<http://www.bve-online.de/presse/pressemitteilungen/pm-20131002>> (besucht am 28.1.2016).
- Götz*, Volkmar, Umweltschutz und Land- sowie Forstwirtschaft, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, Band II (2. Teilband), 2. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/ua 2003, 1494-1522.
- Grabitz*, Eberhard/*Hilf*, Meinhard/*Nettesheim*, Martin (Hrsg) *Das Recht der Europäischen Union*, 53. Ergänzungslieferung, Stand: Mai 2014, München 2014.
- Härtel*, Ines, Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union im föderalrechtlichen Mehrebenenverbund, in: Vorstand des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg), *Jahrbuch des Föderalismus 2014 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Band 15, Tübingen 2014, 269-283.
- Hafner*, Simone, Rechtliche Rahmenbedingungen für eine an den Klimawandel angepasste Landwirtschaft, *Umwelt- und Planungsrecht* 2010, 371-377.
- Henneke*, Hans-Günter, Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20 a GG, *Natur und Recht* 1995, 329-335.
- Herdegen*, Matthias, *Europarecht*, 17. Auflage, München 2015.
- Hoffmann*, Jan, Umwelt – ein bestimmbarer Rechtsbegriff?, *Natur und Recht*, 2011, 389-395.
- Hörning*, Bernhard, Stark belastet – Intensive Haltungsformen und mögliche Folgen für die Gesundheit der Tiere, in: *AgrarBündnis e. V.* (Hrsg), *Der kritische Agrarbericht 2014*, Hintergrundberichte und Positionen zur Agrardebatte, Schwerpunkt: Tiere in der Landwirtschaft, Konstanz/Hamm 2014, 140-144.
- Ipsen*, Hans Peter, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972.
- Jahns-Böhm*, Jutta/*Breier*, Siegfried, Die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 130r II 2 EWGV – Eine Untersuchung am Beispiel der Güterkraftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 1992, 49-55.

- Kahl*, Wolfgang, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht: eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, Heidelberg 1993.
- Klinck*, Silke, Agrarumweltrecht im Wandel – Vom Subventionsrecht zum Recht der Umweltdienstleistungen, Berlin 2012.
- Köck*, Wolfgang, Rechtlicher Handlungsrahmen und Instrumente für die Erhaltung der Biodiversität in Kulturlandschaften, *Natur und Recht* 2010, 530-538.
- König*, Doris, Gesetzgebung, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan (Hrsg), *Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*, 3. Auflage, Baden-Baden 2015, 81-134.
- Martinez*, José, Das Greening der Gemeinsamen Agrarpolitik, *Natur und Recht* 2013, 690-694.
- Die Steuerung der Agrarstruktur durch das Grundstücksverkehrsrecht, *Agrar- und Umweltrecht* 2013, 165-171.
- Maunz*, Theodor/*Dürig*, Günter, Grundgesetz, Kommentar, 68. Ergänzungslieferung, München 2013.
- Moldenhauer*, Heikel/*Benning*, Reinhild, Gute Ansätze – zaghafte Umsetzung, in: *AgrarBündnis e.V. (Hrsg), Der kritische Agrarbericht 2005*, München 2005, 189-198.
- Naturschutzbund Deutschland (NABU) e. V.* (Hrsg), Klimaschutz in der Landwirtschaft – Ziele und Anforderungen zur Senkung von Treibhausgasemissionen, Berlin 2010, erhältlich im Internet: <<http://www.nabu.de/themen/landwirtschaft/europaeischeagrarpolitik/11974.html>> (besucht am 28.01.2016).
- Nitsch*, Heike/*Osterburg*, Bernhard, Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten, Bericht im Auftrag des BMELV, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie 4/2007, Braunschweig 2007.
- Norer*, Roland/*Bloch*, Felix, Agrarrecht, in: Dausen, Manfred (Hrsg), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Band I, 35. Ergänzungslieferung, Stand: Februar 2014, München 2014, Kapitel G.
- Oppermann*, Rainer/*Kasperczyk*, Nadja/*Matzdorf*, Bettina/*Reutter*, Michaela/ua, Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele, Bonn/Bad Godesberg 2013.
- Queisner*, Georg, Rahmenbedingungen für eine umweltverträgliche Landwirtschaft im Europarecht – Zugleich ein Beitrag zur Reform der GAP, Cross Compliance und Klimaschutz, Berlin 2013.
- Raschke*, Marcel/*Fisahn*, Andreas, Politik für eine umweltverträglichere Landwirtschaft, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2006, 57-63.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 2004, Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Bundestagsdrucksache 15/3600 vom 02.07.2004, erhältlich im Internet: <http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2004_Umweltgutachten_BTd.html> (besucht am 28.01.2016).
- Klimaschutz durch Biomasse, Sondergutachten, Juli 2007, erhältlich im Internet: <http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2007_SG_Biomasse_Buch.html> (besucht am 28.01.2016).

- Umweltgutachten 2008, Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, erhältlich im Internet: <http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2008_Umweltgutachten_BTD.html> (besucht am 28.01.2016).
- Umweltgutachten 2012, Verantwortung in einer begrenzten Welt, erhältlich im Internet: <http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.html?nn=395728> (besucht am 28.01.2016).
- Umweltgutachten 1994, Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, Bundestagsdrucksache 12/6995 vom 08.03.1994, erhältlich im Internet: <http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/1994_Umweltgutachten_Bundestagsdrucksache.html> (besucht am 28.01.2016).

Rebbinder, Eckard, Biodiversitäts- und Klimaschutz in der Landwirtschaft: Reichen die gesetzlichen Rahmenbedingungen?, *Natur und Recht* 2011, 241-250.

- Naturschutzrechtliche Probleme der Cross Compliance in FFH-Gebieten, *Zeitschrift für Umweltrecht* 2008, 178-183.
- Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: Konzeptionelle Fragen, in: Dolde, Klaus-Peter (Hrsg), *Umweltrecht im Wandel, Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht*, Berlin 2001, 721-743.

Reimer, Franz, Ziele und Zuständigkeiten – Die Funktionen der Unionszielbestimmungen, *Europarecht* 2003, 992-1012.

Ribbe, Lutz, Die GAP-Reform und die Ökologisierungskomponente (Greening), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Berlin 2012, erhältlich im Internet:

<http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.bund.net%2Ffileadmin%2Fbundnet%2Fpdfs%2Flandwirtschaft%2F121115_Landwirtschaft_Infopapier_GAP_Reform.pdf&ei=fMtlVNf2AsH1OPLYgJgP&usq=AFQjCNE7HXg0lgj7RhGJzfxfbca_h9qcA&bvm=bv.79142246,d.ZWU> (besucht am 28.01.2016).

Röder, Norbert/*Osterburg*, Bernhard/*Kätsch*, Stephanie, Faktencheck Agrarreform, Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013, Thünen Working Paper 11, Braunschweig 2013, erhältlich im Internet: <http://www.ti.bund.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_11.pdf> (besucht am 28.01.2016).

Roßnagel, Alexander, Immissionsschutzrechtliche Probleme der Landwirtschaft, in: Ramsauer, Ulrich (Hrsg), *Landwirtschaft und Ökologie*, Baden-Baden 1998, 99-121.

Ruffert, Matthias (Hrsg), *Enzyklopädie Europarecht, Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht*, Baden-Baden 2013.

Schemmer, Franz, Subventionen und EU-Agrarbeihilfen – ein Überblick, *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter* 2013, 202-209.

- Scherer, Joachim/Heselhaus, Sebastian*, Umweltrecht, in: Dausen, Manfred (Hrsg), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band II, 35. Ergänzungslieferung, Stand: Februar 2014, München 2014, Kapitel O.
- Schink, Alexander*, Beeinträchtigung der Umwelt in Deutschland durch landwirtschaftliche Produktion, Umwelt- und Planungsrecht 1999, 8-17.
- Schmitz, Stefan*, Die Europäische Union als Umweltunion: Entwicklung, Stand und Grenzen der Umweltschutzkompetenzen der EU, Berlin 1996.
- Schröder, Meinhard*, Umweltschutz als Gemeinschaftsziel und Grundsätze des Umweltschutzes, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, 2. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/ua 2003, 199-238.
- Schumacher, Jochen/Schumacher, Anke/Krüsemann, Ellen/Rebsch, Stephanie/Becker, Regine/Niederstadt, Frank/Konold, Werner/Wattendorf, Peter*, Naturschutzrecht im Wandel – Juristische Konzepte für naturschutzfachliche Anpassungsstrategien, Berlin/Heidelberg 2014.
- Steinhäuser, Reimund*, Aktuelle Änderungen im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und die geplante Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP): Konsequenzen für die umweltgerechte Bereitstellung von Bioenergie, Natur und Recht 2012, 441-448.
- Tietmann, Karl*, Situation der Umwelt in der Europäischen Union, in: Rengeling, Hans-Werner (Hrsg), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band I, 2. Auflage, Köln/Berlin/Bonn/ua 2003, 13-28.
- Weidemann, Anja Maria*, Die Bedeutung der Querschnittsklausel für die Kompetenzen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft: eine Untersuchung aus deutscher Sicht, Frankfurt am Main 2009.
- Wiegand, Bodo*, Bestmöglicher Umweltschutz als Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft, Deutsches Verwaltungsblatt 1993, 533-543.

Beiträge zum Europa- und Völkerrecht

ISSN 1868-1182 (print)
ISSN 1868-1190 (elektr.)

Bislang erschienene Hefte

- Heft 1 Gunnar Franck, Die horizontale unmittelbare Anwendbarkeit der EG-Grundfreiheiten – Grundlagen und aktuelle Entwicklung, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-086-8
- Heft 2 Jonas Finke, Private Sicherheitsunternehmen im bewaffneten Konflikt, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-088-2
- Heft 3 Daniel Scharf, Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon – Zur Zukunft Europas: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Januar 2009, ISBN 978-3-86829-111-7
- Heft 4 Manazha Nawparwar, Die Außenbeziehungen der Europäischen Union zu internationalen Organisationen nach dem Vertrag von Lissabon, Mai 2009, ISBN 978-3-86829-143-8
- Heft 5 Julia Schaarschmidt, Die Reichweite des völkerrechtlichen Immunitätsschutzes – Deutschland v. Italien vor dem IGH, Februar 2010, ISBN 978-3-86829-245-9
- Heft 6 Roland Kläger, Die Entwicklung des allgemeinen völkerrechtlichen Fremdenrechts – unter besonderer Berücksichtigung seiner Wechselwirkungen mit dem internationalen Investitionsschutzrecht –, Juli 2011, ISBN 978-3-86829-382-1
- Heft 7 Karsten Nowrot, „Wer Rechte hat, hat auch Pflichten!“? Zum Zusammenhang zwischen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten transnationaler Unternehmen, August 2012, ISBN 978-3-86829-512-2
- Heft 8 Karsten Nowrot, Kampfdrohnen für die Bundeswehr!? – Einsatz und Weiterentwicklung von unbemannten bewaffneten Luftfahrtsystemen im Lichte des Humanitären Völkerrechts, März 2013, ISBN 978-3-86829-584-9
- Heft 9 Philipp Tamblé, Der Anwendungsbereich der EU-Grundrechtecharta (GRC) gem. Art. 51 I 1 GRC – Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, März 2014, ISBN 978-3-86829-671-6
- Heft 10 Karsten Nowrot, Der Einsatz von Tieren in bewaffneten Konflikten und das Humanitäre Völkerrecht, Mai 2014, ISBN 978-3-86829-690-7
- Heft 11 Romy Klimke, Das heimliche Ritual – Weibliche Genitalverstümmelung in Europa, April 2015, ISBN 978-3-86829-746-1

Heft 12 Miriam Elsholz, Vom „ring of friends“ zum „ring of fire“ – Die Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand anlässlich der ENP Review 2015, März 2016, ISBN 978-3-86829-828-4

Heft 13 Beatrice Garske/Kristin Hoffmann, Die Gemeinsame Agrarpolitik nach der Reform 2013: Endlich nachhaltig?, März 2016, ISBN 978-3-86829-830-7