



**EuZ**  
ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

LEITARTIKEL:

## Martin Holle Neuorientierung im EU-Lebens- mittelrecht – Ist der Green Deal am Ende?

AUSGABE:  
01 | 2025



# Neuorientierung im EU-Lebensmittelrecht – Ist der Green Deal am Ende?

Martin Holle\*

## Inhalt

A.	<a href="#">Das Arbeitsprogramm der Kommission unter Green Deal und Farm to Fork</a>	A 2
I.	<a href="#">Ziele des Green Deal im Agrar- und Lebensmittelsektor</a>	A 2
II.	<a href="#">Der Aktionsplan der Farm-to-Fork-Strategie</a>	A 3
B.	<a href="#">Green Deal und Farm to Fork im Lebensmittelsektor – Eine Zwischenbilanz</a>	A 6
I.	<a href="#">Gesetzgebungsinitiativen der Europäischen Kommission</a>	A 6
II.	<a href="#">Erfolge und Misserfolge</a>	A 7
C.	<a href="#">Was bleibt vom Green Deal unter der neuen Kommission?</a>	A 10
I.	<a href="#">Wandel der politischen Zielsetzung unter der Kommission von der Leyen II</a>	A 10
II.	<a href="#">Ergebnisse des strategischen Dialogs über die Zukunft der Landwirtschaft und politische Rezeption</a>	A 11
D.	<a href="#">Versuch eines Ausblicks</a>	A 14

Seit dem 1. Dezember 2024 ist die neue EU-Kommission im Amt. Auch wenn die bisherige Kommissionpräsidentin in ihrem Amt bestätigt wurde, hat sich der politische Fokus der zweiten Kommission von der Leyen deutlich verschoben. Gleiches gilt für die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament nach den Wahlen im Juni 2024. Der frühere Erste Vizepräsident Frans Timmermans, einer der massgeblichen Architekten des Green Deal, gehört der neuen Kommission nicht mehr an. Zeit, eine erste Bilanz des Europäischen Green Deal und der Farm-to-Fork-Strategie im Lebensmittelsektor zu ziehen und einen Ausblick in die nähere Zukunft zu wagen.

---

\* Prof. Dr. Martin Holle, Professor für Lebensmittelrecht und Verwaltungsrecht, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg (HAW Hamburg)

## **A. Das Arbeitsprogramm der Kommission unter Green Deal und Farm to Fork**

### **I. Ziele des Green Deal im Agrar- und Lebensmittelsektor**

In Bezug auf den Agrar- und Lebensmittelsektor stellte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zum Green Deal aus dem Jahr 2019 fest, dass die Lebensmittelerzeugung nach wie vor mit Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung verbunden sei, zum Biodiversitätsverlust und zum Klimawandel beitrage und übermässige Mengen an natürlichen Ressourcen verbrauche. Ausserdem werde ein bedeutender Teil der Lebensmittel verschwendet. Zudem trügen schlechte Ernährungsgewohnheiten zu Adipositas und Erkrankungen wie Krebs bei<sup>1</sup>.

Um diese Herausforderungen im Lebensmittelsektor anzugehen, entwickelte die EU-Kommission die Farm-to-Fork-Strategie<sup>2</sup>. Sie zielte darauf ab, den Übergang zu einem nachhaltigen Lebensmittelsystem zu beschleunigen, das

- neutrale oder positive Umweltauswirkungen hat
- einen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Auswirkungen leistet
- den Verlust an biologischer Vielfalt umkehrt
- Ernährungssicherheit, gesunde Ernährung und öffentliche Gesundheit gewährleistet
- sicherstellt, dass jeder Zugang zu ausreichenden, sicheren, nahrhaften und nachhaltigen Lebensmitteln hat
- Lebensmitteln erschwinglich hält und gleichzeitig Erzeugern erlaubt, gerechtere wirtschaftliche Erträge zu erzielen
- die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Lebensmittelsektors und den fairen Handel fördert<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Der europäische Green Deal“ vom 11.12.2019, COM(2019) 640 final, S. 14.

<sup>2</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem vom 20.5.2020, COM(2020) 381 final.

<sup>3</sup> European Commission, Farm to Fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system <[https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_en](https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en)>, abgerufen am 9.12.2024

Unter besonderer Betonung der Bedeutung der Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit wurden dabei insbesondere die folgenden Schwerpunkte definiert<sup>4</sup>:

- Ein belastbares, resilientes Lebensmittelsystem, das die Bürger in ausreichendem Masse mit erschwinglichen und nahrhaften Lebensmitteln versorgt und dabei die Belastbarkeitsgrenzen des Planeten respektiert
- Eine Verringerung der Abhängigkeit von Pestiziden und antimikrobiellen Mitteln (mit dem Ziel einer Halbierung des Einsatzes bzw. Umsatzes) sowie eine Reduktion des übermässigen Einsatzes von Düngemitteln
- Eine Erhöhung der für ökologische/biologische Landwirtschaft genutzten Fläche mit dem Ziel, bis zum Jahr 2030 mindestens 25% der landwirtschaftlichen Flächen in der EU ökologisch zu bewirtschaften
- Förderung eines nachhaltigen Lebensmittelverzehr und Erleichterung der Umstellung auf eine gesunde und nachhaltige Ernährung
- Verringerung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung
- Bekämpfung von Lebensmittelbetrug entlang der Lebensmittelversorgungskette
- Verbesserung des Tierwohls zur Stärkung der Tiergesundheit und zur Erhöhung der Lebensmittelqualität

## **II. Der Aktionsplan der Farm-to-Fork-Strategie**

Zur Erreichung dieser Ziele schlug die Europäische Kommission im Entwurf ihres Aktionsplans zur Farm-to-Fork-Strategie für den Lebensmittelsektor insgesamt 27 legislative und nichtlegislative Massnahmen für die gesamte Wertschöpfungskette vor<sup>5</sup>.

Eine der Leitmassnahmen dieser Strategie war die Schaffung eines umfassenden Rechtsrahmens für nachhaltige Lebensmittelsysteme mit dem Ziel, die Nachhaltigkeit und Transparenz im gesamten Lebensmittelsystem zu bewerten, die politische Kohärenz und die Multi-Level-Governance zu unterstützen

---

<sup>4</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem vom 20.5.2020, COM(2020) 381 final, S. 2 -18.

<sup>5</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem vom 20.5.2020, COM(2020) 381 final, Anhang.

und einen Prozess zur Bewältigung der Folgen des Übergangs einschliesslich der Auswirkungen auf den internationalen Handel zu schaffen<sup>6</sup>.

Im Bereich der Lebensmittelerzeugung wurden dabei neben einer allgemeinen EU-Initiative für eine klimaeffiziente Landwirtschaft insbesondere die nachhaltigere und reduzierte Verwendung von Pestiziden, die Stärkung der Zusammenarbeit der Primärerzeuger zur Festigung ihrer Position in der Lebensmittelkette, die Ertüchtigung des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführung für eine Nachhaltigkeitsberichterstattung für landwirtschaftliche Betriebe, eine Stärkung des Tierschutzes und die Überarbeitung der Rechtsvorschriften zu Futtermittelzusatzstoffen in den Blick genommen. In der Primärproduktion sollten zudem die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) als zentrale Instrumente die Anstrengungen zur Bekämpfung des Klimawandels, zum Schutz der Umwelt und zur Erhaltung der Biodiversität unterstützen. Gleichzeitig waren aber auch ein angemessener Lebensunterhalt für Landwirte, Fischer und ihre Familien sowie die Erschwinglichkeit und Verfügbarkeit von Lebensmitteln zu gewährleisten<sup>7</sup>. Die reformierte Gemeinsame Agrarpolitik sollte zur Nutzung von nachhaltigen Verfahren wie Präzisionslandwirtschaft, ökologischem Landbau, Agrarökologie, Agrarforstwirtschaft und strengeren Tierschutzstandards führen. Ein weiterer Ansatz war, Landwirte durch Massnahmen wie Öko-Regelungen für eine verbesserte Umwelt- und Klimaleistung, einschliesslich CO<sub>2</sub>-Management und -speicherung im Boden, sowie für eine bessere Nährstoffbewirtschaftung, mit der die Wasserqualität verbessert und Emissionen verringert werden, besser zu entlohnen<sup>8</sup>.

Zu diesem Zweck wurden Massnahmen wie die Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Böden<sup>9</sup>, der Einsatz neuer genomischer Techniken bei Pflanzen<sup>10</sup>, die Renaturierung zur Abschwächung der Auswirkungen des Kli-

---

<sup>6</sup> Bock, A. et al., Concepts for a sustainable EU food system, EUR 30894 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, doi: [10.2760/381319](https://doi.org/10.2760/381319), JRC126575.

<sup>7</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem vom 20.5.2020, COM(2020) 381 final, S. 2 und S. 14.

<sup>8</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem vom 20.5.2020, COM(2020) 381 final, S. 3, S. 6 und S. 11.

<sup>9</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie zur Bodenüberwachung und -resilienz (Bodenüberwachungsgesetz) vom 5.7.2023, COM(2023) 416 final.

<sup>10</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über mit bestimmten neuen genomischen Techniken gewonnene Pflanzen und die aus ihnen gewonnenen Lebens- und Futtermittel vom 5.7.2023, COM(2023) 411 final.

mawandels, des Verlusts der biologischen Vielfalt und der Umweltzerstörung<sup>11</sup>, die Verbesserung des pflanzlichen und forstlichen Vermehrungsmaterials durch die Erhöhung der Vielfalt und Qualität von Saatgut, Stecklingen und anderem pflanzlichen Vermehrungsmaterial<sup>12</sup> sowie die Verringerung von Lebensmittel- und Textilabfällen<sup>13</sup> vorgeschlagen.

In den Sektoren Lebensmittelverarbeitung, Grosshandel, Einzelhandel, Gastgewerbe und Verpflegungsdienstleistungen sollten Nachhaltigkeitsaspekte im Rahmen eines neuen Corporate-Governance-Regimes stärker in die Unternehmensstrategien einbezogen werden. Daneben war die Entwicklung eines EU-Kodex und eines Monitoringrahmens für verantwortungsvolle Unternehmens- und Marketingpraktiken in der Lebensmittelversorgungskette vorgesehen. Ausserdem sollten Anreize zur Förderung der Neuformulierung verarbeiteter Lebensmittel, u.a. durch die Festlegung von Höchstgehalten für bestimmte Nährstoffe sowie von Nährwertprofilen zur Einschränkung der Bewerbung von Lebensmitteln mit hohem Salz-, Zucker- und/oder Fettgehalt, geschaffen werden. Auch eine Überarbeitung der EU-Vermarktungsnormen für Agrar-, Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse zur Sicherstellung der Versorgung mit nachhaltigen Erzeugnissen war Teil des Arbeitsprogramms. Ebenfalls auf der Agenda, wenn auch mit einem geringeren sachlichen Bezug zum Green Deal standen die Überarbeitung der EU-Rechtsvorschriften über Lebensmittelkontaktmaterialien sowie eine effektivere Bekämpfung von Lebensmittelbetrug.

Auf Seiten der Verbraucher sah die Farm-to-Fork-Strategie eine Erweiterung der nachhaltigkeitsbezogenen Informationen über Lebensmittel vor, um die Wahl für nachhaltigere Lebensmittel zu erleichtern. Dies betraf zum einen die Förderung einer gesünderen Ernährung durch die Einführung einer verpflichtenden Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite, zum anderen aber auch die Schaffung einer allgemeinen Nachhaltigkeitskennzeichnung für Lebensmittel. Daneben sollte die Nachhaltigkeit bei der Erzeugung und beim Verbrauch von Lebensmitteln in Schulen und anderen öffentlichen Einrichtungen durch die Festlegung von Mindestkriterien für eine nachhaltige

---

<sup>11</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über die Wiederherstellung der Natur vom 22.6.2022, COM(2022) 304 final.

<sup>12</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Pflanzenvermehrungsmaterial in der Union vom 5.7.2023, COM(2023) 414 final und Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über die Erzeugung und das Inverkehrbringen forstlichen Vermehrungsguts vom 5.7.2023, COM(2023) 415 final.

<sup>13</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle vom 5.7.2023, COM(2023) 420 final.

und gesundheitsfördernde Lebensmittelbeschaffung und -verwendung sowie durch eine Neuausrichtung des EU-Absatzförderungsprogramms für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel verbessert werden.

Weitere positive Nachhaltigkeitseffekte versprach sich die Europäische Kommission von der Einführung verbindlicher europäischer Zielvorgaben für die Verringerung von Lebensmittelabfällen und der Überarbeitung der EU-Vorschriften über das Verbrauchs- bzw. Mindesthaltbarkeitsdatum bei vorverpackten Lebensmitteln.

## **B. Green Deal und Farm to Fork im Lebensmittelsektor – Eine Zwischenbilanz**

### **I. Gesetzgebungsinitiativen der Europäischen Kommission**

Basierend auf dem Arbeitsprogramm der Farm-to-Fork-Strategie erarbeitete die Europäische Kommission in den Folgejahren eine Vielzahl von Gesetzgebungsinitiativen, denen höchst unterschiedlicher Erfolg beschieden war<sup>14</sup>. So geriet die Entwicklung des Vorschlags zur Schaffung eines umfassenden Rechtsrahmens für nachhaltige Lebensmittelsysteme nach einer ersten Folgenabschätzung und einer öffentlichen Konsultation ins Stocken und wurde während der Amtszeit der Kommission 2019–2024 nicht abgeschlossen. Dasselbe geschah mit dem ergänzenden Rahmen für die Kennzeichnung nachhaltiger Lebensmittel zur Information der Verbraucher über ernährungsbezogene, klimatische, ökologische und soziale Aspekte von Lebensmitteln.

Auf dem Gebiet der ökologischen Nachhaltigkeit war die Kommission zumindest anfangs erfolgreicher. Sie erreichte die Verabschiedung der Verordnung über entwaldungsfreie Produkte<sup>15</sup>, die Lebensmittelunternehmen, die häufig im Lebensmittelsektor verwendete Rohstoffe wie Soja, Palmöl, Kaffee, Kakao und Rindfleisch oder daraus hergestellte Produkte auf den Markt bringen, dazu verpflichtet, nachzuweisen, dass die Produkte nicht von kürzlich abge-

---

<sup>14</sup> Ein Überblick der Initiativen und ihres Umsetzungsstandes findet sich auf der Informationsseite des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments (EPRS): <<https://eprthinktank.eu/2024/02/13/eu-farm-to-fork-strategy-state-of-play/>>, abgerufen am 19.12.2024.

<sup>15</sup> Verordnung (EU) 2023/1115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 995/2010, ABl. L 150 vom 9.6.2023, S. 206–247.

holzten Flächen stammen oder zur Waldschädigung beigetragen haben. Allerdings wird der ursprünglich zum 30.12.2024 vorgesehene Geltungsbeginn derjenigen Bestimmungen der Verordnung, die Verpflichtungen für Marktteilnehmer, Händler und zuständige Behörden enthalten, durch eine Änderungsverordnung um 12 Monate verschoben<sup>16</sup>.

Weitere Erfolge waren der Beschluss der Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit<sup>17</sup> und die Aktualisierung der Vorschriften zur Erleichterung des Inverkehrbringens von Biopestiziden<sup>18</sup>. Die umfassendere Überarbeitung der Rechtsvorschriften für den nachhaltigen Einsatz von Pestiziden, die eine Verringerung des Pestizideinsatzes um 50% bis 2030 vorsah, wurde hingegen im Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament abgelehnt und anschliessend von der Europäischen Kommission zurückgezogen. Andere Initiativen wie die Überarbeitung der Verordnungen über Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, die Festlegung verbindlicher Ziele für die Reduzierung von Lebensmittelabfällen oder die Aktualisierung der Verordnung über Lebensmittelzusatzstoffe, wurden im Gesetzgebungsverfahren stark verzögert.

## II. Erfolge und Misserfolge

Insgesamt ist zu konstatieren, dass Vorschläge, die in erster Linie auf Aspekte der wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit abzielten, vor allem dann erfolgreich waren, wenn ihr Geltungsbereich über den Agrar- und Ernährungssektor hinausging und sie vorwiegend grosse Unternehmen betrafen, wie die Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen bei der Anwendung von Nachhaltigkeitskriterien<sup>19</sup> oder die Änderung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken im Hinblick auf die Verwendung „grüner Angaben“ (Green

---

<sup>16</sup> Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/1115 hinsichtlich der Bestimmungen zum Geltungsbeginn, Dokument Nr. 2024/0249(COD), Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen am 19.12.2024.

<sup>17</sup> Richtlinie (EU) 2024/1760 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2024 über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 und der Verordnung (EU) 2023/2859, ABl. L, 2024/1760, 5.7.2024.

<sup>18</sup> Verordnung (EU) 2022/1438 der Kommission vom 31. August 2022 zur Änderung des Anhangs II der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich spezifischer Kriterien für die Genehmigung von Wirkstoffen, die Mikroorganismen sind, ABl. L 227 vom 1.9.2022, S. 2-7.

<sup>19</sup> RL (EU) 2024/1760, a.a.O.



Claims)<sup>20</sup>. Alle anderen, stärker lebensmittelbezogenen Massnahmen im Bereich der Lebensmittelinformation wie die Einführung von Nährwertprofilen, um die Werbung für Lebensmittel mit hohem Salz-, Zucker- und/oder Fettgehalt einzuschränken, die harmonisierte obligatorische Nährwertkennzeichnung auf der Vorderseite von Verpackungen, die Herkunftsangabe für bestimmte Produkte oder die Überarbeitung der Vorschriften für die Datumsangabe wurden ohne Angabe eines Zeitplans für den Abschluss verschoben. Das gleiche Schicksal ereilte das Dossier zur Überarbeitung der Tierschutzvorschriften. Auch der Vorschlag über Pflanzen, die mit bestimmten neuen Genomtechniken gewonnen wurden, und aus ihnen gewonnene Lebens- und Futtermittel<sup>21</sup>, der darauf abzielt, eine Innovation zu regeln, die sich als entscheidend für die Abschwächung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Agrar- und Lebensmittelproduktion und für die Wettbewerbsfähigkeit des EU-Agrar- und Ernährungssektors erweisen könnte, ist in grundlegende politische Kontroversen verwickelt und konnte daher in der Amtszeit der ersten Kommission von der Leyen im Gesetzgebungsverfahren nicht wesentlich vorangebracht werden.

Im Agrarsektor ist zudem der wichtigste Hebel zur Steuerung der Umstellung auf eine nachhaltigere landwirtschaftliche Produktion, die Direktzahlungen an die Landwirte, bisher weitgehend unangetastet geblieben. Die GAP-Finanzierung basiert nach wie vor weitgehend auf Zahlungen pro Hektar Land, wobei ein deutlich kleinerer Teil des Budgets für eine „Greening“-Komponente für die Landschaftspflege, zusätzliche Einkommensbeihilfen in Gebieten mit naturbedingten Einschränkungen sowie für einige andere Gebiete und Arten der Landwirtschaft oder zusätzliche Zahlungen für Junglandwirte und Kleinbauern vorgesehen ist. Die GAP für den Zeitraum 2023-2027 geht somit nicht auf die grundlegenden Probleme ein, die dazu führen, dass der Agrarsektor in so erheblichem Masse zu den Treibhausgasemissionen beiträgt, dass diese mehr als 10% der Gesamtemissionen der EU ausmachen<sup>22</sup>. Auch der ursprüng-

---

<sup>20</sup> Richtlinie (EU) 2024/825 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Februar 2024 zur Änderung der Richtlinien 2005/29/EG und 2011/83/EU hinsichtlich der Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und durch bessere Informationen, ABl. L, 2024/825, 6.3.2024.

<sup>21</sup> Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung über mit bestimmten neuen genomischen Techniken gewonnene Pflanzen und die aus ihnen gewonnenen Lebens- und Futtermittel sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/625 vom 5.7.2023, COM(2023) 411 final.

<sup>22</sup> European Environment Agency, EEA greenhouse gases – data viewer, <<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/greenhouse-gases-viewer-data-viewers>>, abgerufen am 19.12.2024.

liche Plan, im Rahmen der EU-Klimaziele bis 2040 die Emission von Nicht-CO<sub>2</sub>-Treibhausgasen wie Methan um mindestens 30% zu reduzieren, wurde nach erheblichem politischen Gegenwind fallengelassen.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass der Erfolg des Green Deal in der Agrar- und Ernährungswirtschaft bis heute eher begrenzt ist. Die Farm-to-Fork-Strategie hat bisher nur in Bereichen Wirkung gezeigt, die nicht zu wesentlichen Veränderungen im derzeitigen Agrar- und Ernährungssystem führen. Zentrale Initiativen wie der Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme, die deutliche Reduzierung des Pestizideinsatzes oder die Regulierung neuer Genomtechniken wurden entweder aufgegeben oder sind im Gesetzgebungsverfahren stecken geblieben. Die soziale Nachhaltigkeit wird durch einige neue GAP-Beihilfen, z. B. für die Entwicklung des ländlichen Raums oder die Unterstützung von Kleinbauern, zwar stärker gefördert. Dennoch ist die Einkommenssituation vieler Kleinbauern nach wie vor schwierig. In einer Studie, die physische Input-Output-Datensätze mit Daten über öffentliche Subventionen verknüpfte, wurde gezeigt, dass die derzeitige Verteilung von GAP-Subventionen Lebensmittel tierischen Ursprungs begünstigt, in dem auf sie 82% der Agrarsubventionen der Europäischen Union entfallen (38% direkt und 44% für Futtermittel); gleichzeitig sind Lebensmittel tierischen Ursprungs mit 84% der gesamten Treibhausgasemissionen der EU-Lebensmittelproduktion verknüpft<sup>23</sup>. Die Gemeinsame Agrarpolitik ist damit noch weit davon entfernt, dem langfristigen Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität bis zum Jahre 2050 signifikant näher zu kommen. Bei Konflikten zwischen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeitszielen scheint, wie auch schon vor dem Green Deal, weiterhin wirtschaftlichen und bis zu einem gewissen Grad auch sozialen Aspekten Vorrang vor ökologischen Interessen eingeräumt zu werden.

Der Green Deal verlor viel von seinem Schwung, als die Covid-19-Pandemie und der russische Angriff auf die Ukraine die politischen Prioritäten veränderten. Die Unterbrechung der globalen Versorgungsketten führte zu einer Bedrohung der Lebensmittelsicherheit, wie sie die Europäische Union seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr erlebt hatte, und der Anstieg der Energiekosten wirkte sich stark auf die Erschwinglichkeit von Lebensmitteln aus. Es ist daher kaum verwunderlich, dass diese sehr unmittelbaren Sorgen die entfernteren (aber auch hartnäckigeren) Herausforderungen durch die globale Erwärmung und den Klimawandel ersetzt haben. Darüber hinaus führte der alle Gesell-

---

<sup>23</sup> Kortleve A.J. et al., Over 80% of the European Union's Common Agricultural Policy supports emissions-intensive animal products, *Nat Food* 5(2024), 288–292, doi: [10.1038/s43016-024-00949-4](https://doi.org/10.1038/s43016-024-00949-4).

schaftsbereiche durchdringende, umfassende Ansatz des Green Deal zu einer nie gekannten Komplexität der zu behandelnden Fragestellungen und einer Vielzahl von Zielkonflikten, die mit den vorhandenen Ressourcen in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu bewältigen waren.

## **C. Was bleibt vom Green Deal unter der neuen Kommission?**

### **I. Wandel der politischen Zielsetzung unter der Kommission von der Leyen II**

Betrachtet man die politische Agenda der (wieder-)gewählten Präsidentin der Europäischen Kommission, so bekennt sich diese zwar grundsätzlich immer noch zur Fortführung des Green Deal. Im Mittelpunkt der Kommissionstätigkeit soll jetzt allerdings eine Europäische Wohlstandsinitiative stehen mit dem Ziel<sup>24</sup>:

- unternehmerische Initiative zu erleichtern und den Binnenmarkt zu vertiefen
- einen „Clean Industrial Deal“ für die Dekarbonisierung der Wirtschaft und für niedrigere Energiepreise auf die Beine zu stellen
- Forschung und Innovation in der Wirtschaft in den Mittelpunkt zu stellen
- die Produktivität durch die Verbreitung digitaler Technologien anzuschieben
- massiv in nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit zu investieren

sowie

- den Fach- und Arbeitskräftemangel zu beheben.

Ursula von der Leyens politische Vision für den Agrar- und Ernährungssektor ist es dabei, „die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit unseres Agrarsektors innerhalb der Grenzen unseres Planeten“ zu sichern<sup>25</sup>. Nach ihrem Programm bedeutet dies insbesondere, den Landwirten ein faires und ausreichendes Einkommen zu sichern, ihre Position in der Kette zu stärken,

---

<sup>24</sup> Von der Leyen U., Europa hat die Wahl, Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024–2029, S. 7, <[https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\\_de?filename=Political\\_Guidelines\\_2024-2029\\_DE.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_de?filename=Political_Guidelines_2024-2029_DE.pdf)>, abgerufen am 20.12.2024.

<sup>25</sup> Von der Leyen U., a.a.O., S. 29.

sie für die Arbeit mit der Natur zu belohnen, die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelwertschöpfungskette zu unterstützen und die Ernährungssouveränität sowie die Lebensmittel- und Wassersicherheit zu schützen<sup>26</sup>.

Die Mandatsschreiben an die für den Agrar- und Lebensmittelsektor zuständigen Kommissare präzisieren diese Mission noch weiter. In der gemeinsamen Einleitung des Briefings für alle EU-Kommissare werden noch einmal die zentralen politischen Ziele der „Gewährleistung unserer Sicherheit in jedweder Hinsicht in einer immer gefährlicheren und unruhigeren Welt sowie die Unterstützung der Bevölkerung, indem unser Wohlstand, unsere soziale Marktwirtschaft, der ökologische und der digitale Wandel gestärkt und unsere einzigartige Lebensqualität aufrechterhalten wird“<sup>27</sup> betont. Zwar sollen alle Kommissionsmitglieder weiterhin dafür Sorge tragen, dass die Ziele der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung bis 2030 in ihren Politikbereichen erreicht werden, es sollen darüber hinaus aber u.a. auch die Ergebnisse des Draghi-Berichts über die europäische Wettbewerbsfähigkeit, des Letta-Berichts über die Zukunft des Binnenmarkts und des Berichts über den strategischen Dialog zur Zukunft der Landwirtschaft in der EU mit einbezogen werden<sup>28</sup>.

## **II. Ergebnisse des strategischen Dialogs über die Zukunft der Landwirtschaft und politische Rezeption**

Der Abschlussbericht zum strategischen Dialog zur Zukunft der Landwirtschaft<sup>29</sup> betont die Bedeutung von Zusammenarbeit und Dialog über die gesamte Lebensmittelwertschöpfungskette hinweg sowie die strategische Rolle von Lebensmitteln und landwirtschaftlicher Produktion im aktuellen geopolitischen Kontext und für die Ernährungssicherheit der EU. Zentrale Aspekte einer neuen Agrarpolitik sollen das Vorantreiben von Nachhaltigkeit und Wertschöpfung in den Märkten, eine bessere Internalisierung von externen Effekten, die Umstellung auf eine ausgewogenere Ernährung, eine Verbesserung der Attraktivität des ländlichen Raums sowie eine aktivere Nutzung von neuen Technologien und Innovationen sein<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Von der Leyen U., a.a.O., S. 29 ff.

<sup>27</sup> s. beispielhaft Mandatsschreiben an Kommissar Christophe Hansen vom 1.12.2024, S. 1, <[https://commission.europa.eu/document/download/9b185d42-7f35-4b44-b3d2-2f38f612464d\\_de?filename=mission-letter-hansen\\_DE.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/9b185d42-7f35-4b44-b3d2-2f38f612464d_de?filename=mission-letter-hansen_DE.pdf)>, abgerufen am 20.12.2024.

<sup>28</sup> Mandatsschreiben an Kommissar Christophe Hansen, a.a.O., S. 3.

<sup>29</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture. A shared prospect for farming and food in Europe, Brussels, 2024, <[https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e\\_en?filename=strategic-dialogue-report-2024\\_en.pdf](https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/171329ff-0f50-4fa5-946f-aea11032172e_en?filename=strategic-dialogue-report-2024_en.pdf)>, abgerufen am 20.12.2024.

<sup>30</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, a.a.O., S. 10.

Als Massnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Lebensmittelwertschöpfungskette schlägt der Bericht u.a. die folgenden Massnahmen vor<sup>31</sup>:

- Förderung der Zusammenarbeit zwischen Landwirten und anderen Akteuren der Lieferkette, um Landwirte für ihre Bemühungen um Nachhaltigkeit zu belohnen
- Schaffung von Rechtssicherheit in Bezug auf die kartellrechtliche Freistellung von Nachhaltigkeitsinitiativen in Art. 210a der GMO-Verordnung
- Verbesserung der kritischen und nachhaltigen Infrastruktur für den Agrar- und Ernährungssektor
- Anreize für Investitionen in die Reduzierung von Treibhausgasemissionen, Energieeffizienz, umweltfreundlichere Logistik, grüne Energieerzeugung und Digitalisierung
- Aufnahme von vertraglichen Öffnungsklauseln für den Fall eines aussergewöhnlichen Kostenanstiegs oder von Veränderungen bei Angebot und Nachfrage

Eine Stärkung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette soll zudem durch einen besseren Zugang zu Kapital und Land, eine Förderung der Organisation in landwirtschaftlichen Genossenschaften, den Austausch von Best Practices sowie durch Massnahmen, die sicherstellen, dass Landwirte ein angemessenes Markteinkommen erzielen können, erreicht werden<sup>32</sup>.

Auch die Bewältigung der Treibhausgasemissionen des Sektors (11% des EU-Gesamtausstosses) nimmt der Abschlussbericht des strategischen Dialogs in den Blick. Diese soll durch die Festlegung spezifischer Reduktionsziele für die verschiedenen Arten der Landwirtschaft sowie durch die Entwicklung eines Systems zur Erfassung von Treibhausgasemissionen adressiert werden; eine Teilnahme am Emissionshandelssystem ist allerdings nicht Teil der Empfehlungen<sup>33</sup>.

Weitere Aktionspunkte zur Unterstützung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Praktiken sind die Einbeziehung der Landwirte in Strategien der Kreislaufwirtschaft, integriertes Nährstoffmanagement, die Nutzung kohlenstofffreier Düngemittel, die Anwendung von Techniken zur Nährstoffrückgewinnung sowie biologische Schädlingsbekämpfung als Ergänzung bzw. Er-

---

<sup>31</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, a.a.O., S. 39 f.

<sup>32</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, a.a.O., S. 37 ff.

<sup>33</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, a.a.O., S. 57 ff.

satz für konventionelle Schädlingsbekämpfung<sup>34</sup>. Auf Verbraucherseite soll die Wahl gesünderer und nachhaltigerer Lebensmittel leichter gemacht werden. Hierzu sollen nachfrageseitige Massnahmen zur Schaffung eines günstigen Lebensmittelumfelds genutzt werden, in dem eine ausgewogene, nachhaltige und gesunde Ernährung verfügbar, zugänglich, erschwinglich und attraktiv ist. Handlungsfelder sind hier insbesondere<sup>35</sup>:

- Eine Neuausrichtung der Proteinquellen auf pflanzliche Optionen, einschliesslich eines EU-Aktionsplans für pflanzliche Lebensmittel
- Die Aktualisierung der lebensmittelbasierten Ernährungsrichtlinien zur Berücksichtigung der Nachhaltigkeit
- Eine stärkere Kohärenz zwischen der Politik zur Förderung von Lebensmitteln in der Landwirtschaft und den Leitlinien für eine gesunde Ernährung
- Die Einbeziehung der Nachhaltigkeit in die Lebensmittelkennzeichnung, eine Regulierung der Vermarktung an Kinder und die Reformulierung von Lebensmitteln
- Steuerliche Anreize sowie sozial- und steuerpolitische Massnahmen zur Förderung der Erschwinglichkeit von nachhaltigen Produkten

und

- Die schrittweise Erhöhung der Beschaffung von nachhaltigen Lebensmitteln in öffentlichen Einrichtungen

Des Weiteren soll das Bewusstsein für den Tierschutz bei Erzeugern wie Verbrauchern gestärkt werden. Hierzu wird eine Überarbeitung der Tierschutzgesetzgebung bis 2026 und die Schaffung eines Tierschutzkennzeichnungssystems vorgeschlagen<sup>36</sup>.

Um zu nachhaltigeren und wettbewerbsfähigeren Lebensmittelsystemen zu kommen, ist schliesslich auch eine schrittweise Anpassung der GAP zur Unterstützung des Übergangs erforderlich. Dazu ist es nach Ansicht der Teilnehmer des strategischen Dialogs notwendig, die GAP-Finanzierung stärker an sozioökonomische Bedürfnisse und nicht nur an die Fläche zu koppeln, neue Verteilungsmechanismen einzuführen, günstigere Bedingungen für ländliche Gebiete zu schaffen, positive gesellschaftliche Ergebnisse der landwirtschaftlichen Tätigkeit in den Bereichen Umwelt, Soziales und Tierschutz zu fördern sowie gezielte, ergebnisorientierte Umweltzahlungen einzuführen, die die Be-

---

<sup>34</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, a.a.O., S. 61 f.

<sup>35</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, a.a.O., S. 11 und 54 ff.

<sup>36</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, a.a.O., S. 65 f.

reitestellung von Ökosystemleistungen belohnen. Hierzu soll der Anteil der Haushaltsmittel für Öko-Regelungen, Agrarumwelt- und Klimainstrumente allmählich erhöht werden und ein befristeter Sonderfonds für gerechte Übergänge eingerichtet werden<sup>37</sup>.

Zusammenfassend kommt der Bericht zu dem Schluss, dass eine überarbeitete GAP den Landwirten, die es am nötigsten haben, sozioökonomische Unterstützung bieten und sich auf die Entwicklung des ländlichen Raums und die Verbesserung der Umwelt- und Tierschutzergebnisse konzentrieren muss, während gleichzeitig sicherzustellen ist, dass die Politik mit den langfristigen Nachhaltigkeitszielen in Einklang steht.

Diese Empfehlungen des strategischen Dialogs zur Zukunft der EU-Landwirtschaft werden im Mandatsschreiben an den Kommissar für Landwirtschaft und Ernährung als Leitlinien und Grundlage für eine innerhalb der ersten 100 Tage der Amtszeit der Europäischen Kommission zu erarbeitenden Vision für Landwirtschaft und Ernährung benannt<sup>38</sup>. Bei der Konkretisierung der relevanten Belange wird dann zwar auch wieder ein neuer Ansatz für Nachhaltigkeit und eine Unterstützung der Landwirte bei der Dekarbonisierung und dem Erhalt der biologischen Vielfalt angesprochen; wesentlich grösseren Raum nehmen aber die Förderung ländlicher Gebiete, die Verbesserung der Einkommenssituation und der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirte und deren finanzielle Unterstützung ein<sup>39</sup>.

## **D. Versuch eines Ausblicks**

Das Arbeitsprogramm der neuen Europäischen Kommission, wie es in den politischen Leitlinien der Kommissionspräsidentin und den Mandatsschreiben an die für den Agrar- und Lebensmittelsektor zuständigen Kommissare zum Ausdruck kommt, betont vordergründig eine Kontinuität bei der Umsetzung des Green Deal. Schaut man aber auf die grossen Linien der neuen Kommissionstrategie, treten Nachhaltigkeitsaspekte gegenüber ökonomischen und sozialen Erwägungen wie der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Sicherstellung der Ernährungssouveränität, der Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirte und der Entwicklung des ländlichen Raumes deutlich in den Hintergrund. Es ist daher nicht damit zu rechnen, dass die Initiativen des Green Deal im Lebensmittelsektor mit der gleichen Intensität fortgeführt werden wie unter der ersten Kommission von der Leyen. Insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik ist

---

<sup>37</sup> Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture, a.a.O., S. 42 f.

<sup>38</sup> Mandatsschreiben C. Hansen vom 1.12.2024, a.a.O., S. 6.

<sup>39</sup> Mandatsschreiben C. Hansen vom 1.12.2024, a.a.O., S. 6 f.

zunächst einmal bis 2027 festgeschrieben, so dass von dort keine weiteren Impulse im Hinblick auf eine nachhaltigere Ausrichtung der Landwirtschaft zu erwarten sind. Auch zentrale Vorhaben der Farm-to-Fork-Strategie wie die Schaffung einer Rahmenregelung für nachhaltige Lebensmittelsysteme werden aller Wahrscheinlichkeit nach nicht erneut aufgegriffen. Demgegenüber ist damit zu rechnen, dass spezifischere Initiativen, insbesondere wenn diese auch die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Lebensmittelsektors betreffen, weiter verfolgt werden. Hierzu gehört z.B. der Vorschlag zur Regelung der Nutzung von neuen genomischen Verfahren. Ein weiterer Bereich, in dem die Kommission aller Voraussicht nach aktiv bleiben wird, ist die Verbraucherinformation, vor allem dort, wo diese die Förderung einer gesünderen Ernährungsweise zum Ziel hat. Daher dürfte die Einführung einer verpflichtenden Nährwertkennzeichnung auf der Packungsvorderseite schon bald wieder auf der Tagesordnung stehen. Ebenfalls im Blick bleiben werden die Themen Tierwohl und eine Erweiterung der Herkunftskennzeichnung. Der Green Deal ist somit nicht aufgekündigt, er ist aber vom politischen Leitmotiv zu einem von mehreren Themen herabgestuft worden. Welche Bedeutung ihm bei der Priorisierung bestimmter Interessen im Rahmen von Zielkonflikten noch zukommt, bleibt abzuwarten.





# Euz

ZEITSCHRIFT FÜR EUROPARECHT

27. Jahrgang

## Herausgeber

Europa Institut an der  
Universität Zürich  
Hirschengraben 56  
8001 Zürich  
Schweiz  
[eiz@eiz.uzh.ch](mailto:eiz@eiz.uzh.ch)

Institut für deutsches und  
europäisches Gesellschafts-  
und Wirtschaftsrecht der  
Universität Heidelberg  
Friedrich-Ebert-Platz 2  
69117 Heidelberg  
Deutschland

LL.M. Internationales  
Wirtschaftsrecht  
Universität Zürich  
Hirschengraben 56  
8001 Zürich

## Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. Dr. h.c. Yeşim M. Atamer, Universität Zürich (Vertrags- und Handelsrecht); Prof. (em.) Dr. Peter Behrens, Universität Hamburg (Gesellschaftsrecht); Prof. Dr. Andreas Glaser, Universität Zürich (Staatsrecht und Demokratie); Prof. Dr. Michael Hahn, Universität Bern (Wirtschaftsvölkerrecht); Prof. Dr. Andreas Heinemann, Universität Zürich (Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht); Prof. Dr. Sebastian Heselhaus, Universität Luzern (Umwelt, Energie); Prof. Dr. Bernd Holznagel, Universität Münster (Telekommunikation, Medien); Prof. (em.) Dr. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck (Auswärtige Beziehungen); Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Universität Zürich (Gemeinsame Handelspolitik); Prof. Dr. Helen Keller, Universität Zürich (EMRK); Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch, Universität Freiburg i. Br. (Arbeits- und Sozialrecht); Prof. Dr. Francesco Maiani, Universität Lausanne (Strafjustiz und öffentliche Verwaltung); Prof. Dr. René Matteotti, Universität Zürich (Steuerrecht); Prof. Dr. Frank Meyer, Universität Heidelberg (int. Strafprozessrecht); Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg (Binnenmarkt und Industriepolitik); Prof. Dr. Matthias Oesch, Universität Zürich (Institutionelles, Rechtsstaatlichkeit); Prof. Dr. Roger Rudolph, Universität Zürich (Arbeits- und Privatrecht); Prof. Dr. Florent Thouvenin, Universität Zürich (Datenschutz); Prof. (em.) Dr. Rolf H. Weber, Universität Zürich (Digitale Transformation); Prof. (em.) Dr. Roger Zäch, Universität Zürich (Konsumentenschutz)

**Redaktion**

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt (Leitung)

MLaw Sophie Tschalèr

Dr. Wesselina Uebe, Rechtsanwältin

**Urheberrechte**

Alle Beiträge in diesem Open Access-Journal werden unter den Creative Commons-Lizenzen CC BY-NC-ND veröffentlicht.

Cover-Foto: Peter Bond, [Unsplash](#)

**Erscheinungsweise**

EuZ – Zeitschrift für Europarecht erscheint zehnmal jährlich online. Die Leitartikel werden zu Beginn des Folgejahres zusätzlich in Form eines Jahrbuchs als eBook sowie im Wege des print on demand veröffentlicht.

**Zitierweise**

EuZ, Ausgabe 1/2024, A 13.

**ISSN**

1423-6931 (Print)

2813-7833 (Online)

**Kontakt**

EIZ Publishing c/o Europa Institut an der Universität Zürich

Dr. Tobias Baumgartner, LL.M., Rechtsanwalt

Hirschengraben 56

8001 Zürich

Schweiz

[eiz@eiz.uzh.ch](mailto:eiz@eiz.uzh.ch)

**Version** 1.00-20250109

**DOI**

Martin Holle, Neuorientierung im EU-Lebensmittelrecht – Ist der Green Deal am Ende?,

<https://doi.org/10.36862/eiz-euz2025-01>