



DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK (GAP) UND DER VERTRAG

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Rom wurde die jeweilige Agrarpolitik der Mitgliedstaaten durch Interventionsmechanismen auf Gemeinschaftsebene ersetzt. Die Grundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik sind mit Ausnahme der Vorschriften zum Beschlussfassungsverfahren seit dem Vertrag von Rom unverändert geblieben. Der Vertrag von Lissabon hat das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ der Gemeinsamen Agrarpolitik anerkannt, welches das Konsultationsverfahren ersetzt.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 38 bis 44 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

URSACHEN DER ENTSTEHUNG DER GAP

Zum Zeitpunkt der Errichtung des Gemeinsamen Marktes durch den Vertrag von Rom im Jahr 1958 war die Landwirtschaft in den sechs Gründerstaaten durch eine starke Intervention des Staates gekennzeichnet. Um die landwirtschaftlichen Erzeugnisse in den freien Warenverkehr einzubeziehen und zugleich eine staatliche Intervention im Agrarsektor beizubehalten, mussten die mit dem Binnenmarkt nicht zu vereinbarenden nationalen Interventionsmechanismen abgeschafft und auf die Gemeinschaftsebene übertragen werden: Dies war die Hauptursache für die Entstehung der GAP.

Außerdem lag der Intervention in der Landwirtschaft die zu diesem Zeitpunkt weit verbreitete Auffassung von der Besonderheit des Sektors zugrunde, der ja in hohem Maße von klimatischen und geografischen Gegebenheiten abhängt, systemimmanenten Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage ausgesetzt ist und eine starke Preis- und Einkommensvolatilität aufweist.

Die Lebensmittelnachfrage ist unelastisch, das heißt, sie reagiert kaum auf Preisänderungen. Darüber hinaus ist das weltweite Angebot an landwirtschaftlichen Erzeugnissen durch die Dauer der Produktionszyklen und die Unveränderlichkeit der Produktionsfaktoren sehr starr. Unter diesen Bedingungen führt ein reichliches Angebot zu einem Preisabfall, während umgekehrt ein geringes Angebot zu einem starken Preisanstieg führt. Diese Elemente laufen auf eine dauerhafte Instabilität der Märkte hinaus. In einer solchen Situation tendierte der Staat stets zu einer starken Regulierung der Agrarmärkte und zu einer Unterstützung der Einkommen der Erzeuger. Diese Haltung kommt auch in der GAP zum Ausdruck.



Obwohl die Landwirtschaft heute nur noch einen kleinen Teil der Wirtschaft der Industrieländer, darunter der EU (siehe Kurzdarstellungen [3.2.10](#), Tabelle II), ausmacht, wurde die staatliche Intervention kürzlich durch Maßnahmen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum verstärkt, durch die die Förderung der ursprünglichen Aufgabe des Primärsektors, nämlich die Lebensmittelerzeugung, durch andere Aspekte ergänzt wurde, wie nachhaltige Entwicklung, Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, Raumordnung und Landschaftsplanung, Diversifizierung und Ankurbelung der Wirtschaft im ländlichen Raum sowie Energie- und Biomasseerzeugung. Die Förderung der öffentlichen Güter oder der nicht kommerziellen, also vom Markt nicht vergüteten, Funktionen der Landwirtschaft ist daher seit einiger Zeit zu einem Schlüsselbereich der politischen Konzepte für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum geworden, zu denen auch die GAP gehört.

ZIELE

In Artikel 39 AEUV sind die spezifischen Ziele der GAP festgelegt:

- a. Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts und durch bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte;
- b. Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die landwirtschaftliche Bevölkerung;
- c. Stabilisierung der Märkte;
- d. Sicherstellung der Versorgung;
- e. Sicherstellung angemessener Preise für die Verbraucher.

Es handelt sich um Ziele sowohl wirtschaftlicher [Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben a, c und d] als auch sozialer Art [Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben b und e], mit denen die Interessen der Erzeuger und der Verbraucher geschützt werden sollen. In der Praxis sind die Ziele der GAP seit dem Vertrag von Rom unverändert geblieben, da sich deren Formulierung als sehr flexibel erwiesen hat und die zahlreichen Reformen seit den 1980er Jahren mit abdecken konnte (siehe Kurzdarstellungen [3.2.2](#)). Dabei ist anzumerken, dass die Ziele der GAP nach gefestigter Rechtsprechung nicht alle gleichzeitig und vollständig erfüllt werden können. Somit verfügt der Gesetzgeber der EU über einen großen Ermessensspielraum, was die Wahl der Instrumente und die Reichweite der Reformen angeht, und kann diese der Entwicklung der Märkte und den jeweils aktuell von den europäischen Organen festgelegten Prioritäten anpassen.

Zu den in Artikel 39 AEUV festgelegten spezifischen Zielen der GAP kommen andere, in mehreren Bestimmungen des Vertrags festgelegte Ziele hinzu, die für die Gesamtheit der politischen Strategien und Maßnahmen der Union gelten. In diesem Rahmen werden die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus (Artikel 9), der Umweltschutz zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (Artikel 11), der Verbraucherschutz (Artikel 12), die Anforderungen in Bezug auf das Wohlergehen der Tiere (Artikel 13), der Schutz der öffentlichen Gesundheit (Artikel 168 Absatz 1) oder der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt (Artikel 174 bis 178)



zu integralen Bestandteilen der Ziele der GAP. Außerdem sind in Artikel 207 vor dem Hintergrund der Öffnung und der Globalisierung der Märkte die Grundsätze der gemeinsamen Handelspolitik festgelegt, die für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen gelten. Schließlich gilt für die Grundsätze der Wettbewerbspolitik im Bereich der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und des Handels mit diesen aufgrund der strukturellen Besonderheiten des Primärsektors eine Ausnahmeregelung (Artikel 42). Diese Ausnahmeregelung wurde jedoch erst im Rahmen der jüngsten Reform der gemeinsamen Marktorganisation 2013 eingeführt (siehe Kurzdarstellungen [3.2.4](#)).

DAS BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT

Im Vertrag von Rom wird das Verfahren zur Gestaltung und Durchführung der GAP festgelegt, das auf einem Vorschlag der Kommission, der Stellungnahme des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie dem mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss des Rates beruht. Es handelt sich für das Europäische Parlament somit um ein einfaches Konsultationsverfahren, das vor 2010 niemals geändert worden war. In diesem Jahr wurde im AEUV (Artikel 42 Unterabsatz 3 und Artikel 43 Absatz 2) das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ der GAP (siehe Kurzdarstellungen [1.2.3](#)) anerkannt, welches das Verfahren der Konsultation ersetzt, wodurch die Rolle des Europäischen Parlaments als tatsächlicher Mitgesetzgeber im Bereich der Landwirtschaft gestärkt wurde.

Der neue Vertrag bringt allerdings Auslegungsschwierigkeiten mit sich, da Ausnahmen vom ordentlichen Verfahren zugunsten des Rates vorgesehen sind. So heißt es in Artikel 42 Unterabsatz 2 zu den Wettbewerbsregeln: „Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission genehmigen, dass Beihilfen gewährt werden: a) zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder b) im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme.“ Ferner ist in Artikel 43 Absatz 3 festgelegt: „Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission die Maßnahmen zur Festsetzung der Preise, der Abschöpfungen, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkungen.“ In Ermangelung einer klaren Abgrenzung der legislativen Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments und des Rates im Bereich der Landwirtschaft sind im Zuge der Verhandlungen über die neue GAP nach 2013 rechtliche und politische Schwierigkeiten aufgetreten. Das Europäische Parlament hat die Annahme genereller Durchführungsvorbehalte zugunsten des Rates stets abgelehnt, die die mit dem neuen Vertrag erworbenen Befugnisse der Mitentscheidung Bedingungen unterwerfen oder diese gar ihres Inhalts berauben könnten, was umso schwerer wiegt, als dies im Rahmen der grundlegenden Reformen der GAP geschehen würde, bei denen die Festsetzung der Beihilfen, Preise und Quoten ein wesentliches Element ist. Der Rat hat allerdings sämtliche Einschränkungen der in Artikel 43 Absatz 3 anerkannten Befugnisse im Rahmen der neuen GMO abgewiesen [Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, ABI. L 347 vom 20.12.2013, und Nr. 1370/2013, ABI. L 346 vom 20.12.2013] (siehe Kurzdarstellungen [3.2.4](#)) sowie auch bei der Festlegung von Prozentsätzen im Hinblick auf die Verringerung der



Direkthilfen im Rahmen der Haushaltsdisziplin [Artikel 26 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, ABl. L 347 vom 20.12.2013]. In diesem Zusammenhang war das Parlament verpflichtet, die Ausnahme anzunehmen, um die Annahme der Reform von 2013 nicht zu blockieren [Entschließung [P7_TA\(2013\)0492](#) vom 20. November 2013, ABl. C 436 vom 24.11.2016, S. 274]. Ferner stellen das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission in einer Abschlusserklärung fest, dass das erzielte Abkommen weder künftigen Reformen der GAP vorgreift noch möglichen rechtlichen Schritten entgegensteht.

Es war demnach abzusehen, dass sich die interinstitutionelle Aussprache über die Tragweite von Artikel 43 Absatz 3 vor dem Gerichtshof der Europäischen Union fortsetzen würde. Dies ist im Fall der vom Europäischen Parlament und der Kommission gestellten Anträge zur Aufhebung von zwei Rechtsakten auf der Grundlage von Artikel 43 Absatz 3 AEUV im Zusammenhang mit der gemeinsamen Fischereipolitik geschehen: Dies betrifft einen Beschluss des Rates über die Zuweisung von Fangmöglichkeiten in den Gewässern der Union (Rechtssachen C-103/12 und C-165/12) und eine Verordnung zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände (Rechtssachen C-124/13 und C-125/13). Aus den Urteilen des Gerichtshofs vom 26. November 2014 bzw. vom 1. Dezember 2014 folgt, dass Maßnahmen, die eine dem Unionsgesetzgeber vorbehaltene politische Entscheidung voraussetzen, weil sie zur Verwirklichung der mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und der gemeinsamen Fischereipolitik der Union angestrebten Ziele notwendig sind, auf Artikel 43 Absatz 2 AEUV gestützt sein müssen. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil zur Rechtssache C-113/14 vom 7. September 2016 eine extensive Auslegung des Begriffs „Festsetzung des Preises“ in Artikel 43 Absatz 3 AEUV eingeführt, bei der die Referenzwerte der Interventionspreise berücksichtigt werden. Infolgedessen wurde Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 (GMO-Verordnung), der sich auf Artikel 43 Absatz 2 stützt, aufgehoben, und die Referenzwerte wurden vom Rat erneut exklusiv festgelegt. Infolge dieser Urteile muss bei den nächsten Reformen zur Anpassung der Mechanismen der GAP im Hinblick auf die Verwirklichung ihrer Ziele die Tragweite der bestehenden Rechtsgrundlagen geklärt werden, damit das Gleichgewicht zwischen den Mitgesetzgebern besser berücksichtigt wird.

Im Rahmen des sogenannten „Komitologie-Verfahrens“ waren jedoch immer auch andere Instanzen an der Durchführung der GAP beteiligt. Seit 1961, als die ersten GMO geschaffen wurden, wurden mehrere Ausschüsse eingerichtet. Mit dem Vertrag von Lissabon wird eine Unterscheidung zwischen „delegierten Rechtsakten“ und „Durchführungsrechtsakten“ (siehe Kurzdarstellungen [1.3.8](#)) eingeführt. Künftig wird die Annahme der delegierten Rechtsakte in dem betreffenden Basisgesetzgebungsakt geregelt, während die Annahme der Durchführungsrechtsakte anhand der neuen Prüf- oder Beratungsverfahren erfolgt, die in der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates (ABl. L 55 vom 28.2.2011) vorgesehen sind. Die Mehrzahl der Entwürfe von Durchführungsrechtsakten der Kommission für den Bereich der Landwirtschaft wird in Prüfverfahren eingebettet, bei denen das Europäische Parlament und der Rat über eine Kontrollbefugnis verfügen.

Im Übrigen haben im Rahmen der beratenden Ausschüsse die berufsständischen Organisationen der EU über den Ausschuss der berufsständischen



landwirtschaftlichen Organisationen der EU (COPA) und den Allgemeinen Ausschuss des ländlichen Genossenschaftswesens der EU (COGECA) weiterhin indirekt am europäischen Beschlussfassungsprozess mitgewirkt. Unlängst wurde der Anwendungsbereich durch die Einrichtung von Ausschüssen für den zivilen Dialog zur Unterstützung der Kommission bei der Anwendung der GAP ausgeweitet.

DIE GAP: GETEILTE ZUSTÄNDIGKEIT ZWISCHEN DER UNION UND DEN MITGLIEDSTAATEN

Im AEUV wird eine allgemeine Einstufung der Zuständigkeiten in drei Kategorien (Titel I) (siehe Kurzdarstellungen [1.1.5](#)) vorgenommen. Dabei handelt es sich um ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten und Koordinierungszuständigkeiten sowie Unterstützungs- und Ergänzungsmaßnahmen für die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten. In diesem Zusammenhang spricht Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d entgegen der allgemeinen Auffassung und des Juristischen Dienstes der Kommission (SEK(92) 1990 vom 27.10.1992), die die Marktpolitik (erster Pfeiler der GAP) bis dahin als ausschließliche Zuständigkeit der Union betrachteten, von geteilter Zuständigkeit zwischen der Union und den Mitgliedstaaten im Bereich der Landwirtschaft. So hat der neue Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d AEUV Einfluss auf die Rechtsetzung im Agrarsektor, da die Organe der EU das Subsidiaritätsprinzip (Kurzdarstellungen [1.2.2](#)) in den Bereichen zur Anwendung bringen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen [Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Union (EU-Vertrag)]. Dazu ist anzumerken, dass die nationalen Parlamente die Möglichkeit haben, an die Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme im Hinblick auf die Übereinstimmung eines Entwurfs eines die Landwirtschaft betreffenden Gesetzgebungsakts mit dem Subsidiaritätsprinzip zu richten. Ferner gilt von nun an im Bereich der GAP auch das durch den Artikel 20 EU-Vertrag (siehe Kurzdarstellungen [1.1.5](#)) geschaffene System der verstärkten Zusammenarbeit. Dabei können mehrere Mitgliedstaaten (d. h. mindestens neun) sich dafür entscheiden, zusätzliche Agrarverpflichtungen zu übernehmen, da die GAP mit Blick auf die Anwendung der Gemeinschaftsmechanismen zunehmend flexibler wird (siehe Kurzdarstellungen [3.2.3](#)).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Auch wenn es keine Beschlussfassungsbefugnis besitzt, hat das Europäische Parlament seit dem Vertrag von Rom unter Rückgriff auf nicht verbindliche Instrumente starken Einfluss auf die Gestaltung der GAP genommen, etwa durch Initiativberichte und -entschlüsse. Es ist anzumerken, dass das Parlament nach der 1997 abgegebenen Erklärung des Europäischen Rates zugunsten eines europäischen Agrarmodells wiederholt sein starkes Interesse an diesem europäischen Agrarmodell (und Lebensmittelmodell) gezeigt hat, das multifunktional, über das gesamte Gebiet der erweiterten EU verbreitet und mit der Öffnung und Globalisierung der Märkte vereinbar ist. Dieses Interesse zeigte sich insbesondere im Rahmen der GAP-Reform von 2003 (Entschlüsse vom 30. Mai 2002, P5_TA(2002)0274 und [P5_TA\(2002\)0275](#), ABl. C 187 E vom 7. August 2003, S. 160 und S. 168, und



Entschließung vom 7. November 2002, P5_TA(2002)0532, ABl. C 16 E, S. 93) und der multilateralen Agrarverhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) (Doha-Runde) (siehe Kurzdarstellungen [3.2.8](#)). In diesem Zusammenhang hat sich das Europäische Parlament auch für die Aufnahme neuer Ziele in die GAP ausgesprochen, um auf die neuen Herausforderungen der landwirtschaftlichen Tätigkeit wie Produktqualität, öffentliche Gesundheit, nachhaltige Entwicklung, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Umweltschutz sowie Kampf gegen den Klimawandel zu reagieren. Diese Grundsätze wurden mit den Entschließungen vom 8. Juli 2010 und vom 23. Juni 2011 zur Zukunft der GAP nach dem Jahr 2013 bekräftigt ([P7_TA\(2010\)0286](#), ABl. C 351 E vom 2.12.2011, S. 103, und [P7_TA\(2011\)0297](#), ABl. C 390 E vom 18.12.2012, S. 49). Durch diese neue GAP-Reform, die im März 2010 mit der Verabschiedung des Verhandlungsmandats eingeleitet und am 20. November 2013 mit der Abstimmung über die Verordnungstexte abgeschlossen wurde, kann das Europäische Parlament seine Rolle als vollwertiger Mitgesetzgeber im Bereich der Landwirtschaft auf der Grundlage des institutionellen Rahmens, der mit dem Vertrag von Lissabon geschaffen wurde, wahrnehmen (Entschließungen [P7_TA\(2013\)0490](#) bis [P7_TA\(2013\)0494](#)); ABl. C 436 vom 24.11.2016, S. 270-280). Das Parlament hat bereits mit den Arbeiten zur Reform der GAP nach 2020 begonnen. Am 30. Mai 2018 wurde ein Initiativbericht zur Mitteilung der Kommission mit dem Titel: „Zukunft des Nahrungsmittelsektors und der Landwirtschaft“ (Bericht Dorfmann) verabschiedet [[P8_TA\(2018\)0224](#)], und im April 2019 nahmen die Mitglieder des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die drei Berichte zu den vorgelegten Legislativvorschlägen an (siehe Kurzdarstellungen [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

