



DIE FINANZIERUNG DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erfolgte lange Zeit durch einen einzigen Fonds, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Dieser wurde jedoch am 1. Januar 2007 durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ersetzt.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 40 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);

Verordnungen (EU) Nr. 1306/2013 und (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013).

ENTWICKLUNG DES FINANZRAHMENS FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) wurde im Januar 1962 ins Leben gerufen und speiste sich damals aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL). Im Jahr 1964 wurde der Fonds in zwei Abteilungen unterteilt („Garantie“ und „Ausrichtung“), für die unterschiedliche Vorschriften galten.

- Die sehr viel größere Abteilung „Garantie“ diente der Finanzierung der Ausgaben, die durch die Anwendung der Markt- und Preispolitik entstanden. Da diese Ausgaben schwer vorhersehbar waren, wurden die Mittelansätze immer wieder durch Berichtigungshaushaltspläne auf den bestehenden Bedarf abgestimmt. In der Regel wurden die Marktinterventionsmaßnahmen vollständig aus der EAGFL-Abteilung „Garantie“ finanziert.
- Die Abteilung „Ausrichtung“ diente der Finanzierung von strukturpolitischen Maßnahmen und von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Im Gegensatz zur Abteilung „Garantie“ basierte die EAGFL-Abteilung „Ausrichtung“ auf dem Grundsatz der Kofinanzierung.

Um den Anstieg der Ausgaben einzudämmen, wurden die Mittel der GAP ab 1988 durch die Einführung einer mehrjährigen Agrarleitlinie einer strengen Haushaltsdisziplin unterworfen (Entscheidung 88/377/EWG, die wiederum durch die Interinstitutionelle Vereinbarung vom 22. Juni 1988 ergänzt wurde, im Rahmen des Delors-I-Pakets) (siehe Kurzdarstellung [1.4.3](#)).

Nach der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht und der Tagung des Europäischen Rates in Edinburgh (Dezember 1992) wurde der Finanzrahmen



überarbeitet (Delors-II-Paket). Die Interinstitutionelle Vereinbarung von 1988 wurde durch eine neue Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin für den Zeitraum 1993-1999 ersetzt (ABl. C 331 vom 7.12.1993). Die Entscheidung 88/377/EWG wurde durch die Entscheidung 94/729/EG (ABl. L 293 vom 12.11.1994) ersetzt, in der der Grundsatz bekräftigt wurde, dass die Haushaltsdisziplin für alle Bereiche der gemeinsamen Politik gilt. Mit der Agenda 2000 (siehe Kurzdarstellung [3.2.3](#)) wurde die Agrarleitlinie im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2000-2006 fortgeführt (ABl. C 172 vom 18.6.1999). Gleichzeitig wurden die Modalitäten der Finanzierung der GAP in der neuen Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 (ABl. L 160 vom 29.6.1999, S. 103) festgelegt.

Der mehrjährige Finanzrahmen für den Zeitraum 2007-2013 wurde 2006 verabschiedet (ABl. C 139 vom 14.6.2006) (siehe Kurzdarstellung [1.4.3](#)). Die Rubrik 2 „Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ umfasste den Haushalt für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt und Fischerei (413 Mrd. EUR zu jeweiligen Preisen, d. h. 42,3 % der gesamten Mittel für Verpflichtungen für die EU-27). Auch die Überarbeitung der Finanzierung der GAP wurde in den vorbereitenden Aussprachen über die finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007-2013 erörtert.

- Durch die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S.1) wurde der EAGFL in zwei getrennte Fonds unterteilt, und zwar in den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Der EGFL finanziert bzw. kofinanziert zusammen mit den Mitgliedstaaten die Ausgaben der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) (siehe Kurzdarstellung [3.2.4](#)), die Direktzahlungen an die Betriebe (siehe Kurzdarstellung [3.2.5](#)), die finanzielle Beteiligung der Union an den Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt und in Drittländern sowie verschiedene einmalige Ausgaben der Union, beispielsweise für Veterinärmaßnahmen oder die Sammlung und Nutzung genetischer Ressourcen.
- Aufgrund der Besonderheiten hinsichtlich der Finanzierung und Programmplanung in der zweiten Säule der GAP wurde die Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 durch die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 277 vom 21.10.2005) über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER ergänzt (siehe Kurzdarstellung [3.2.6](#)). Im Rahmen des ELER werden Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, Agrarumweltmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum, zur Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und zum Aufbau lokaler Kapazitäten (Initiative Leader) kofinanziert (siehe Kurzdarstellung [3.2.6](#)).

Die Abteilung „Garantie“ gehörte stets zu den obligatorischen Ausgaben (OA) des Gemeinschaftshaushalts, die sich unmittelbar aus dem Vertrag oder den aufgrund des Vertrags erlassenen Rechtsakten ergaben. Die Gesamtheit der Ausgaben der EAGFL-Abteilung „Ausrichtung“ galt hingegen als nicht obligatorisch (NOA). Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (siehe Kurzdarstellung [3.2.1](#)) traf der Rat als erster Teil der Haushaltsbehörde der EU im Verfahren zur Ausarbeitung des Jahreshaushaltsplans in der Regel die endgültige Entscheidung über die OA. Das



Europäische Parlament hingegen verfügte über die Entscheidungsbefugnis im Bereich der NOA, wobei sich der Anstieg der Ausgaben nur bis zu einer von der Kommission auf der Grundlage wirtschaftlicher Parameter festgelegten Höchstgrenze bewegen durfte. Mit dem neuen Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (siehe Kurzdarstellung [3.2.1](#)) wurde diese Unterscheidung aufgehoben. Die beiden Teile der Haushaltsbehörde (Parlament und Rat) beschließen nunmehr gemeinsam über sämtliche Agrarausgaben.

Was den Zeitraum 2014-2020 betrifft, billigte das Parlament am 19. November 2013 (Entschlüsseungen [P7_TA\(2013\)0455](#) und [P7_TA\(2013\)0456](#), ABl. C 436 vom 24.11.2016) die Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013, ABl. L 347 vom 20.12.2013) und die Interinstitutionelle Vereinbarung über die wirtschaftliche Haushaltsführung (Abl. C 373 vom 20.12.2013). Die Reform von 2013 führte zudem zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 1698/2005, die durch die Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) ersetzt wurden (Abl. L 347 vom 20.12.2013).

Der neue mehrjährige Finanzrahmen legt einen Gesamthaushalt für die Rubrik „Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ (GAP einbezogen) in Höhe von 373,17 Mrd. EUR zu Preisen von 2011 fest, d. h. 38,9 % der gesamten Mittel für Verpflichtungen für die EU-28. Die Regulierung der Agrarmärkte und die Direktzahlungen stellen 28,9 % der insgesamt vorgesehenen Mittel für Verpflichtungen dar (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I, Zeile B). Ferner schlagen die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums mit 8,8 % dieses Betrags zu Buche (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I, Zeile C). So beläuft sich der für das Jahr 2020 vorgesehene Haushalt für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum auf 49 Mrd. EUR, was 34,9 % der Gesamtmittel entspricht und unter dem Anteil liegt, der der GAP zu Beginn der finanziellen Vorausschau zugewiesen wurde (40,5 % im Jahr 2014) (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I, Zeile D).

Der mehrjährige Finanzrahmen für die Landwirtschaft wurde 2015 im Zuge der durch die Mitgliedstaaten beschlossenen Mittelübertragungen zwischen den beiden Säulen der GAP geändert (Durchführungsverordnung (EU) 2015/141 (Abl. L 24 vom 30.1.2015)). Die nachstehende Tabelle zeigt die endgültige finanzielle Ausstattung der GMO, der Direktzahlungen und der ländlichen Entwicklung im Rahmen der GAP.

GAP-HAUSHALT 2014-2020 (EU-28)	Insgesamt 2014-2020 (Mrd. EUR zu jeweiligen Preisen)	% GAP
MARKTMASSNAHMEN (GMO)	19,002	
a) Zweckgebundene Einnahmen	(4,704)	
b) Krisenreserve	+3,155	
A) GMO INSGESAMT [(a) + (b)]	17,453	4,3 %



DIREKTZAHLUNGEN	298,438	
c) Übertragungen zugunsten der zweiten Säule	(7,369)	
d) Übertragungen zugunsten der Direktzahlungen	+3,359	
e) SALDO DER ÜBERTRAGUNGEN [(c) + (d)]	(4,010)	
f) Krisenreserve	(3,155)	
B) DIREKTZAHLUNGEN INSGESAMT [(e) + (b)]	291,273	71,3 %
ERSTE SÄULE INSGESAMT [(A) + (B)]	308,726	75,6 %
MASSNAHMEN ZUR ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS	95,577	
g) Saldo zugunsten der zweiten Säule	+4,010	
C) ZWEITE SÄULE INSGESAMT (ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS)	99,587	24,4 %
GAP INSGESAMT 2014/-2020 [(A)+(B)+(C)]	408,313	100 %

Die Kommission leitete im 2016 eine Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 ein ([COM\(2016\) 605](#)). Die Agrarverhandlungen der sogenannten Omnibus-Verordnung wurden im Oktober 2017 abgeschlossen. Auch wenn die Beträge der GAP nicht betroffen sind, sieht die Überprüfung eine Reihe von Änderungen der sich auf die Landwirtschaft beziehenden Basisrechtsakte von 2013 [Verordnung (EU) Nr. 2393/2017, ABl. L 350 vom 29.12.2017] vor (siehe Kurzdarstellung [3.2.9](#)).

ENTWICKLUNG DER AUSGABEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT UND DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

A. Übersicht

Der EU-Haushalt für 2019 sieht Mittel für Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 161,7 Mrd. EUR vor. Auf die Direktzahlungen entfallen 25 % der Mittel (40,5 Mrd. EUR), auf die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 9,1 % (14,7 Mrd. EUR) und auf die sonstigen Ausgaben 3,2 %. Insgesamt macht die GAP im Jahr 2019 36,1 % des EU-Haushalts (58,4 Mrd. EUR) aus.

Seit einigen Jahren nimmt der Anteil der Agrarausgaben am Haushaltsplan der Europäischen Union stetig ab. Während Anfang der 1980er-Jahre noch 66 % des EU-Haushalts auf die GAP entfielen, sind es im Zeitraum 2014-2020 nur noch 37,8 % (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I Zeile D). Seit 1992, als die erste bedeutende Reform der GAP erfolgte und die Direktbeihilfen rapide zunahmen, sind die realen Agrarausgaben mit Ausnahme der Jahre 1996 und 1997 (aufgrund der BSE-Krise und des Beitritts dreier Mitgliedstaaten) stabil geblieben. Die Haushaltsbelastung durch die GAP ist also im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) der EU gesunken, und zwar von 0,54 % im Jahr 1990 auf voraussichtlich 0,34 % im Jahr 2020 (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I).

B. Verteilung nach Ausgabenkategorien und Sektoren

Die Ausgaben der ersten Säule (44,7 Mrd. EUR laut dem letzten Finanzbericht für das Jahr 2017) bestehen zu 92,8 % aus Direktbeihilfen für Landwirte (41,5 Mrd. EUR) (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle V Spalte 1 – a und b). Dem seit 1992 zu verzeichnenden



bedeutenden Anstieg der Direktbeihilfen steht ein Rückgang der weiteren Ausgaben der EAGFL-Abteilung „Garantie“ bzw. des EGFL gegenüber: seit 2017 gibt es keine Ausfuhrsubventionen mehr, und die übrigen Interventionen auf den Märkten (Lagerung, Umstrukturierungsfonds für die Zuckerindustrie, Absatzförderungs- und Informationsmaßnahmen, Maßnahmen im Veterinär- und Pflanzenschutzbereich) belaufen sich nur noch auf 3,1 Mrd. EUR (6,9 % des Gesamthaushaltsplans) (siehe Kurzdarstellung [3.2.4](#), Tabelle 1).

C. Verteilung nach Ländern und Betriebsart

Wie Tabelle V für das Haushaltsjahr 2017 zu entnehmen ist (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#)), steht Frankreich an der Spitze der Empfänger der GAP (17,5 %); danach kommen Spanien (11,4 %), Deutschland (10,8 %) und Italien (9,4 %). Beim ELER stehen Frankreich und Rumänien an der Spitze der Empfängerländer (15,8 % bzw. 14,1 % der 2017 tatsächlich geleisteten Zahlungen), gefolgt von Deutschland (8,6 %) und Italien (7,1 %). Es ist anzumerken, dass die neuen Mitgliedstaaten (EU-13) im EGFL kaum zu Buche schlagen (22,3 % im Jahr 2017). Aufgrund der Priorität, die der Modernisierung der landwirtschaftlichen Strukturen und der Entwicklung des ländlichen Raums eingeräumt wird, erhalten diese Länder jedoch bereits einen bedeutenden Anteil des ELER (33,7 %).

Aus Tabelle V Spalte 2 (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#)) geht zudem hervor, wie ungleichmäßig die GAP-Direktbeihilfen auf die landwirtschaftlichen Betriebe verteilt sind: 78,8 % der Empfänger von GAP-Mitteln in der EU-28 erhielten im Jahr 2016 weniger als 5 000 EUR, was insgesamt 15,6 % der EGFL-Direktbeihilfen entspricht. Nur sehr wenige Betriebe (121 713 von insgesamt 6,7 Millionen, d. h. 1,81 %) erhalten hingegen über 50 000 EUR; an sie gehen insgesamt 12,57 Mrd. EUR (14,57 % aller 2016 gezahlten Direktbeihilfen). Länder mit einem höheren Anteil an Großbetrieben (oder Unternehmen), die im Rahmen der GAP gefördert werden, sind Dänemark, Frankreich, die Tschechische Republik, das Vereinigte Königreich und die Slowakei. Dies wirft Probleme auf, was die Legitimität der Beihilfen angeht, wenn man die für alle Bürger geltenden Grundsätze (Steuerprogressivität, Bekämpfung von Ungleichheiten) berücksichtigt.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Durch die Interinstitutionellen Vereinbarungen von 1988, 1993, 1999 und 2006 hat das Europäische Parlament ein größeres Mitspracherecht bei den obligatorischen Ausgaben erhalten. Die langwierigen Verhandlungen über die Verordnung über den Finanzrahmen für den Zeitraum 2014-2020 mündeten Ende Juni 2013 in einer politischen Einigung, die im November 2013 von beiden Teilen der Haushaltsbehörde angenommen wurde. Unter Ausnutzung des Einflusses, der ihm durch die erforderliche Zustimmung seines Plenums verliehen wurde, konnte das Parlament Änderungen an der grundsätzlichen Einigung des Europäischen Rates vom 7. und 8. Februar 2013 erwirken. Zu den durchgesetzten Änderungen zählen eine größere Flexibilität bei der Verwaltung der Rubriken, die Stärkung der Einheit des Haushalts, die sofortige Bereitstellung der gemäß dem Haushaltsplan 2013 noch auszuzahlenden Mittel durch die Staaten und die Erhöhung der der Rubrik 1 (Wettbewerbsfähigkeit) zugeteilten Mittel (Entschlüsseungen [P7_TA\(2013\)0455](#) und [P7_TA\(2013\)0456](#)). Der



Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hat seinerseits im Anschluss an die letzten Trilogie vom September 2013 einige finanzielle Aspekte der neuen GAP verbessert. Aufgrund dieser Änderungen konnte er dann am 20. November 2013 für alle Rechtsakte grünes Licht geben (Entschlüsseungen [P7_TA\(2013\)0490](#) bis [P7_TA\(2013\)0494](#), ABl. C 436 vom 24.11.2016). Die fünf neuen Verordnungen wurden am 20. Dezember 2013 veröffentlicht (ABl. L 347 vom 20.12.2013). Der Entwurf des mehrjährigen Finanzrahmens für die Zeit nach 2020 wurde am 2. Mai 2018 vorgelegt (siehe Kurzdarstellung [3.2.9](#)).

Albert Massot
05/2019

