



DIE INSTRUMENTE DER GAP UND IHRE REFORMEN

Die Gemeinsame Agrarpolitik war im Laufe der Zeit Gegenstand von fünf wichtigen Reformen, von denen die letzten in den Jahren 2003 (Halbzeitüberprüfung), 2009 (der sogenannte „Gesundheitscheck“) und 2013 (für den Finanzierungszeitraum 2014-2020) erfolgten. Die ersten Diskussionen über die GAP nach 2020 wurden 2016 geführt, und die entsprechenden Legislativvorschläge wurden im Juni 2018 unterbreitet.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 38 bis 44 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV);
Verordnungen (EU) Nr. 1303/2013 bis 1308/2013 (ABl. L 347 vom 20.12.2013).

ZIELE

Mit den in mehreren Schritten vorgenommenen Reformen der GAP wurden die Verfahren zur Umsetzung der im Vertrag verankerten Ziele immer wieder verändert (siehe Kurzdarstellung [3.2.1](#)). Darüber hinaus werden mit den jüngsten Reformen neue Zielsetzungen für die GAP festgelegt (Artikel 110 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Dazu gehören wirtschaftliche Ziele (Gewährleistung der Ernährungssicherheit durch eine tragfähige landwirtschaftliche Erzeugung, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung innerhalb der Lebensmittelkette), umweltpolitische Ziele (nachhaltiger Einsatz der natürlichen Ressourcen und Bekämpfung des Klimawandels) und territoriale Ziele (Gewährleistung der wirtschaftlichen und sozialen Dynamik ländlicher Gebiete).

ERFOLGE

A. Die Reform von 1992: der Wendepunkt

Seit ihrer Einführung im Jahre 1962 konnte die GAP ihrem Ziel – der Gewährleistung einer sicheren Nahrungsmittelversorgung – gerecht werden. Mit der Zeit aber entstanden durch die Festlegung von Stützungspreisen, die im Vergleich zu den Weltmarktpreisen sehr hoch waren, und durch eine unbeschränkte Abnahmegarantie zunehmend Produktionsüberschüsse. Um die wachsende Kluft zwischen Angebot und Nachfrage einzudämmen und die Agrarausgaben unter Kontrolle zu bringen, nahm der Rat eine radikale Änderung der GAP vor, indem er das System der Einkommensstützung mittels Garantiepreisen durch ein System ergänzender Einkommensbeihilfen ersetzte.



Der erhebliche Rückgang der garantierten Preise für Feldkulturen bzw. die daraus resultierenden Einkommensverluste wurden durch hektarbezogene Direktbeihilfen vollständig ausgeglichen. Im Bereich der Viehwirtschaft wurde der Rückgang der Rindfleischpreise durch die Gewährung bestandsabhängiger Ausgleichszahlungen ausgeglichen. Diese hektarbezogenen Direktbeihilfen und bestandsabhängigen Ausgleichszahlungen wurden der Blauen Box der WTO zugeordnet (siehe Kurzdarstellung [3.2.7](#)).

B. Die Agenda 2000: eine neue Etappe zur Ergänzung der Reform von 1992

Der Europäische Rat legte 1997 auf seiner Tagung in Luxemburg das strategische Ziel der Reform fest: eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Landwirtschaft in ganz Europa. Gemäß der vom Europäischen Rat auf seiner Tagung am 24. und 25. März 1999 in Berlin erzielten Übereinkunft umfasste die Reform im Wesentlichen folgende Punkte:

- erneute Angleichung der Binnenmarktpreise an die Weltmarktpreise, die teilweise durch Direktbeihilfen für die Erzeuger ausgeglichen wird;
- Einführung einer Bindung der Beihilfegewährung an Umweltauflagen (Bindung an Umweltschutzkriterien) durch die Staaten sowie Einführung der Möglichkeit, die Beihilfen zu kürzen, um Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum zu finanzieren (Modulation);
- gemäß den Schlussfolgerungen der Konferenz von Cork von 1996: Ausbau der geltenden strukturellen Maßnahmen im Rahmen einer neuen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, die seither als „zweite Säule der GAP“ bezeichnet wird (siehe Kurzdarstellung [3.2.6](#));
- Stabilisierung des Haushalts durch einen straffen Finanzrahmen für den Zeitraum 2000-2006.

C. Die Reform von Juni 2003: auf dem Weg zu einer GAP auf der Grundlage entkoppelter Beihilfen

Auf dem Gipfel von Berlin im Jahr 1999 forderten die 15 Mitgliedstaaten bei der Annahme der Vorschläge der Agenda 2000 die Kommission dazu auf, im Jahr 2002 eine Halbzeitüberprüfung vorzunehmen, um die Auswirkungen der jüngsten GAP-Reform zu bewerten. Aus dieser Halbzeitüberprüfung ist am Ende die bislang ehrgeizigste Reform der GAP geworden, bei der die folgenden vier Hauptziele im Mittelpunkt stehen: eine stärkere Anbindung der europäischen Landwirtschaft an die globalen Märkte, die Vorbereitung auf die Erweiterung der EU, eine stärkere Anpassung an die neuen gesellschaftlichen Bedürfnisse in Sachen Umweltschutz und Produktqualität (vor dem Hintergrund einer durch wiederholte gesundheitspolitische Krisen verunsicherten Öffentlichkeit) sowie die bessere Vereinbarkeit der GAP mit den Bedürfnissen von Drittländern.

Am 26. Juni 2003 erzielten die Landwirtschaftsminister der EU in Luxemburg eine Einigung, mit der die GAP eine tiefgreifende Umgestaltung erfuhr und eine Reihe neuer Grundsätze bzw. Mechanismen eingeführt wurde:



- der Grundsatz der Entkopplung der Beihilfen von den Produktionsmengen mit dem Ziel, die Ausrichtung der Betriebe auf das Marktgeschehen zu verbessern und die Verzerrungen bei Erzeugung und Handel zu verringern. Die entkoppelten Beihilfen wurden von nun an in Form einer einheitlichen Betriebsprämie gewährt, deren Zweck eine Stabilität der Einkommen war;
- der Grundsatz der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen („Cross-Compliance“), dem zufolge die einheitlichen Betriebsprämien entsprechend den Erwartungen der EU-Bürger an eine Reihe von Kriterien in Bezug auf Umwelt, Gesundheit der Bevölkerung usw. geknüpft wurden;
- der Grundsatz der Vereinbarkeit mit den WTO-Regelungen insofern, als das letztendliche Ziel der Entkopplung der Beihilfen die Aufnahme der einheitlichen Betriebsprämien in die Grüne Box des Agrarabkommens der WTO war (siehe Kurzdarstellung [3.2.7](#));
- der Grundsatz der Umverteilung durch die öffentliche Hand von Zahlungsansprüchen, die den Betrieben aufgrund von Referenzwerten aus der Vergangenheit gewährt wurden, mithilfe von zwei Mechanismen: der Modulation, die die Übertragung der Mittel zwischen den zwei Säulen der GAP gestattet, um die Entwicklung des ländlichen Raums zu verbessern, und gegebenenfalls der Anwendung eines regionalen Entkopplungsmodells, das eine Harmonisierung der nach gebietsbezogenen Kriterien gewährten Hektarzahlungen ermöglicht;
- der Grundsatz der Haushaltsdisziplin, der später in der Finanziellen Vorausschau für 2007-2013 verankert wurde (ABl. C 139 vom 14.6.2006) und mit dem der Haushalt der ersten Säule der GAP eingefroren und die Einhaltung jährlicher Obergrenzen vorgeschrieben wurde;
- schließlich wurde 2007 eine einheitliche gemeinsame Marktorganisation (einheitliche GMO) ins Leben gerufen, mit der die Verfahren zur Regulierung der 21 bestehenden GMO festgelegt wurden (Verordnung (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 299 vom 16.11.2007).

D. Der „Gesundheitscheck“ 2009: Konsolidierung des Rahmens der Reform von 2003

Im Rahmen des am 20. November 2008 vom Rat beschlossenen „Gesundheitschecks“ wurde eine Vielzahl von Maßnahmen überarbeitet, die im Anschluss an die GAP-Reform von 2003 durchgeführt worden waren. Dieses Projekt diente folgenden Zielen:

- der Intensivierung der vollständigen Entkopplung der Beihilfen durch die schrittweise Abschaffung der letzten an die Produktion gekoppelten Zahlungen durch ihre Einbeziehung in die Betriebsprämienregelung;
- der Übertragung eines Teils der Mittel der ersten Säule zugunsten von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung durch eine Erhöhung der Modulationsrate bei den Direktbeihilfen;
- einer flexibleren Handhabung der Regelungen für staatliche Maßnahmen und Angebotssteuerung, damit die Fähigkeit der Landwirte, auf Marktsignale zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird.



E. Die Reform von 2013: ein ganzheitlicher und stärker integrierter Ansatz

Die Reform von 2013 stellt die letzte Etappe dieses weiterhin nicht abgeschlossenen Reformprozesses der GAP dar (Verordnungen (EU) Nr. 1303 bis 1308/2013, ABl. L 347 vom 20.12.2013). Zentrale Bestandteile der GAP für den Zeitraum 2014-2020 sind:

- die Umwandlung der entkoppelten Beihilfen in ein System multifunktionaler Stützungsmaßnahmen. Auf die Phase der Entkopplung der Agrarbeihilfen zugunsten einer allgemeinen Einkommensstützung, mit der 2003 begonnen wurde, folgt eine Phase der neuerlichen Kopplung der Instrumente an bestimmte Ziele, wobei die früheren Referenzwerte abgeschafft werden („Zielausrichtung“ bzw. „Targeting“). Die Betriebsprämien werden durch ein stufen- beziehungsweise schichtweise aufgebautes System von aus sieben Komponenten bestehenden Zahlungen ersetzt: 1. eine „Basisprämie“; 2. eine „grüne“ Zahlung zur Förderung öffentlicher Umweltgüter („Ökologisierungskomponente“); 3. eine zusätzliche Unterstützung für Junglandwirte; 4. eine Umverteilungsprämie, durch die Landwirten eine zusätzliche Unterstützung für die ersten bewirtschafteten Hektarflächen gewährt werden kann; 5. eine zusätzliche Einkommensbeihilfe in Gebieten, die durch naturbedingte Einschränkungen geprägt sind; 6. an die Erzeugung gekoppelte Beihilfen; 7. eine vereinfachte Regelung zugunsten von Kleinlandwirten. Die neuen Beihilfen pro Hektar sind ausschließlich aktiven Landwirten vorbehalten (siehe Kurzdarstellung [3.2.5](#)). Zudem ist vorgesehen, die für den jeweiligen Mitgliedstaat verfügbaren Direktzahlungen schrittweise so anzupassen, dass alle Mitgliedstaaten bis 2019 eine in Euro angegebene Mindestzahlung pro Hektar erreichen (das Verfahren der sogenannten „externen Konvergenz“);
- die Konsolidierung der zwei GAP-Säulen: die erste Säule zur Finanzierung der Direktbeihilfen und der Marktmaßnahmen, und zwar vollständig aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), und die zweite Säule für die Entwicklung des ländlichen Raums mithilfe einer Kofinanzierung. Die Modulation der Direkthilfen zugunsten der zweiten Säule wird abgeschafft und durch eine obligatorische Kürzung der Basisprämien ersetzt, sofern diese über 150 000 EUR liegen („Degression“). Der flexible Austausch zwischen den zwei Säulen wurde ebenfalls intensiviert: Seit 2015 haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ursprünglich bewilligte Mittel in beide Richtungen zu transferieren (von der ersten zur zweiten Säule bis zu 15 % und von der zweiten Säule zur ersten für bestimmte Staaten bis zu 25 %) (siehe Kurzdarstellung [3.2.5](#));
- die Konsolidierung der Instrumente der einheitlichen GMO in Form von „Sicherheitsnetzen“, die nur bei Preiskrisen und Marktstörungen zum Einsatz kommen. Zudem wurde beschlossen, dass sämtliche Maßnahmen zur Angebotskontrolle abgeschafft werden: die Quotenregelung für Zucker lief im September 2017 aus, und die Pflanzungsrechte für Rebstöcke wurden 2016 durch ein Genehmigungssystem ersetzt. Der neuen, seit 2015 geltenden quotenfreien Regelung des Milchmarkts ging die Annahme des „kleinen Milchpakets“ voraus (Verordnung (EU) Nr. 261/2012, ABl. L 94 vom 30.3.2012). Darüber hinaus wird



im Rahmen der neuen einheitlichen GMO eine neue Krisenreserve eingerichtet, um auf etwaige Marktstörungen zu reagieren (siehe Kurzdarstellung [3.2.4](#));

- eine stärker integrierte, gezieltere und intensiver regional ausgerichtete Strategie für die Entwicklung des ländlichen Raums. Eine bessere Koordinierung der Maßnahmen zugunsten des ländlichen Raums mit den übrigen Strukturfonds wird angestrebt (siehe Kurzdarstellung [3.1.1](#)). Das breite Spektrum der innerhalb der zweiten Säule der GAP vorhandenen Instrumente wird vereinfacht, um eine Konzentration auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Innovation, einer auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Landwirtschaft, der Ansiedlung junger Landwirte, der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und der ausgewogenen territorialen Entwicklung zu erreichen (siehe Kurzdarstellung [3.2.6](#)).

Nach den 2013 getroffenen Beschlüssen wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die ordnungspolitischen Rahmen an die Weiterentwicklungen im institutionellen, wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Bereich anzupassen. Ein zweites „Milchpaket“ trat 2016 in Kraft, um das Angebot zu verringern und den Preisverfall zu bekämpfen, mit dem die europäischen Milchbauern nach der Abschaffung der Quoten 2015 konfrontiert waren (ABl. L 242 vom 9.9.2016). Die Kommission hat zudem im September 2016 die Konferenz „Cork-2.0“ organisiert und die Debatte über die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums nach 2020 neu eröffnet (siehe Kurzdarstellungen [3.2.6](#) und [3.2.9](#)). Die Kommission schlug außerdem aus Anlass der Halbzeitüberprüfung des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 (siehe Kurzdarstellungen [1.4.3](#) und [3.2.2](#)) mehrere Maßnahmen zur Vereinfachung der Basisrechtsakte der GAP vor („Omnibus-Verordnung“) (siehe Kurzdarstellung [3.2.9](#)). Dies wurde vor Ende des Jahres 2017 abgeschlossen, und die neue Regelung (Verordnung (EU) 2017/2393, ABl. L 350 vom 29.12.2017) wurde veröffentlicht. Zudem legte die im Januar 2016 eingesetzte Taskforce „Agrarmärkte“ im November 2016 ihren Abschlussbericht vor, in dem Verbesserungen im Bereich der Regulierung der Lebensmittelversorgungskette und der Agrarmärkte vorgeschlagen wurden, die in Legislativvorschläge münden sollten. Schlussendlich legte die Kommission im November 2017 ihre Mitteilung mit dem Titel „Die Zukunft des Nahrungsmittelsektors und der Landwirtschaft“ vor sowie im Mai 2018 den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und im Juni 2018 entsprechende Legislativvorschläge und machte damit den Weg frei für den GAP-Reformprozess nach 2020 (siehe Kurzdarstellung [3.2.9](#)).

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Europäische Parlament hat alle GAP-Reformen stets im Grundsatz unterstützt. Insbesondere übernahm es die meisten Leitlinien der Kommission für die Reform von 2003, sprach sich jedoch für eine Teilentkopplung aus und lehnte den schrittweisen Abbau der Beihilfen (Degression) ab ([P5_TA\(2003\)0256](#) vom 5. Juni 2003, ABl. C 68 vom 18.3.2004). Des Weiteren forderte das Parlament erneut die volle Mitentscheidung in der Agrarpolitik; dieses Ziel wurde mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erreicht (siehe Kurzdarstellungen [1.1.5](#) und [3.2.1](#)).



Die parlamentarische Debatte über die Zukunft der GAP nach 2013 wurde noch vor der Vorlage der Mitteilung und der Legislativvorschläge der Kommission eingeleitet. Das Parlament nahm auf der Grundlage eines Initiativberichts am 8. Juli 2010 eine Entschließung (ABl. C 351 E vom 2.12.2011, S. 103) an. Darin legten die Abgeordneten ihre Prioritäten für die neue GAP für das 21. Jahrhundert fest: Ernährungssicherheit, fairer Handel, Fortsetzung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in der gesamten Europäischen Union, Lebensmittelqualität, Erhaltung der biologischen Vielfalt und Umweltschutz, gerechte Vergütung der Landwirte für die Bereitstellung öffentlicher Güter und Entwicklung des ländlichen Raums durch die Schaffung von „grünen Arbeitsplätzen“. Diese Ausrichtung wurde mit der Entschließung vom 23. Juni 2011 zur Mitteilung der Kommission über die GAP bis 2020 (ABl. C 390 E vom 18.12.2012, S. 49) bekräftigt.

Schließlich änderte das Parlament die Legislativvorschläge zur GAP nach 2013, und der so geänderte Text bildete das Verhandlungsmandat mit dem Rat (Entschließungen [P7_TA\(2013\)0084](#), [P7_TA\(2013\)0085](#), [P7_TA\(2013\)0086](#) und [P7_TA\(2013\)0087](#) vom 13.3.2013). Auf dieser Grundlage und nach mehr als 40 Trilogsitzungen wurde eine politische Einigung erzielt, und das Parlament gab unmittelbar im Anschluss an die Annahme des Finanzpakets 2014-2020 am 20. November 2013 eine Stellungnahme zu den neuen Agrarverordnungen ab (Entschließungen [P7_TA\(2013\)0490](#) bis [P7_TA\(2013\)0494](#), ABl. C 436 vom 24.11.2016, S. 270-280).

Das Europäische Parlament hat die Arbeit an der Reform der GAP für die Zeit nach 2020 unter Berücksichtigung des Austritts des Vereinigten Königreichs aufgenommen. Die Abstimmung über die Änderungsanträge zu den Vorschlägen der Kommission in erster Lesung soll im Rahmen der Plenartagung im Juni 2020 stattfinden (siehe Kurzdarstellung [3.2.9](#)).

Albert Massot
02/2020

