



## DIE KÜNFTIGE GEMEINSAME AGRARPOLITIK NACH 2020

Die 2013 beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) trat 2015 in Kraft. Die Organe der EU haben sich verpflichtet, vor Ende des laufenden Finanzierungszeitraums (2020) eine weitere Reform zu beschließen, bei der der Mehrjährige Finanzrahmen 2021-2027 berücksichtigt wird.

### RECHTSGRUNDLAGE

Legislativvorschläge zur GAP nach 2020 ([COM\(2018\) 392](#), 393 und 394 vom 1. Juni 2018) und Vorschlag zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (COM(2018) 322 vom 2. Mai 2018).

### UMSETZUNG DER GAP 2014-2020

Die Grundverordnungen der neuen GAP wurden im Dezember 2013 veröffentlicht. Aufgrund der vielen unterschiedlichen Anwendungsmodalitäten des neuen Direktzahlungssystems und des Handlungsspielraums, der dadurch eingeräumt wird, mussten die Mitgliedstaaten im Laufe des Jahres 2014 grundlegende Entscheidungen treffen. Die meisten Staaten bis auf einen (Deutschland) nutzten die Möglichkeit von gekoppelten Zahlungen mit sehr unterschiedlichen Sätzen; acht von ihnen entschieden sich für die Umverteilungsprämie, und fünfzehn Staaten wandten schließlich die Kleinerzeugerregelung an. Was die Ökologisierungszahlung anbelangt, räumten fünf Mitgliedstaaten den Landwirten die Möglichkeit ein, bestimmte Verpflichtungen durch äquivalente Maßnahmen zu erfüllen. Zudem gibt es unter den Ländern der Union große Unterschiede hinsichtlich der Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen (eine entsprechende Ausweisung von Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen ist am weitesten verbreitet – alle Länder außer Dänemark haben sich dafür entschieden; dagegen haben nur acht Länder Terrassenanbauflächen in ihre Listen aufgenommen). Außerdem haben 15 Staaten Übertragungen von Beträgen zwischen den beiden zwei Säulen vorgenommen: Die Mittelübertragungen für den gesamten Zeitraum von der ersten auf die zweite Säule beliefen sich netto auf etwa 4 Mrd. EUR.

Was die zweite Säule betrifft, billigte die Kommission zwischen Dezember 2014 und Dezember 2015 alle 118 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, die die 28 Mitgliedstaaten ausgearbeitet hatten. 20 Mitgliedstaaten entschieden sich, jeweils nur ein einziges nationales Programm umzusetzen, während sich acht entschlossen, mehr als nur ein Programm zu verwenden (etwa, um so ihrer geografischen oder administrativen Struktur besser gerecht zu werden) (siehe Kurzdarstellung [3.2.6](#)).



## DIE KÜNFTIGE GAP NACH 2020

Die Arbeiten an der GAP nach 2020 begannen unter dem niederländischen Ratsvorsitz bei einer informellen Sitzung im Mai 2016. Die folgenden Ratsvorsitze folgten dem eingeschlagenen Weg mit Überlegungen zu den größten Problemen in der Landwirtschaft, die es anzugehen gilt (unlautere Handelspraktiken in der Agrar- und Lebensmittelversorgungskette, Klimawandel und Wasserressourcen, Risikomanagement und Rolle gekoppelter Zahlungen usw.).

Die Kommission ihrerseits setzte im Januar 2016 die Arbeitsgruppe „Agrarmärkte“ ein, die sich Gedanken über die Zukunft der Agrarmarktpolitik machen sollte und im November 2016 ihren endgültigen Bericht vorlegte. Was die zweite Säule anbelangt, so mündete die Konferenz „Cork 2.0“ im September 2016 in der Annahme einer Erklärung, die zehn grundlegende Leitlinien für die Zukunft der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums umfasst.

Anlässlich der Halbzeitrevision des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 nahm die Kommission am 14. September 2016 einen „Omnibus“-Legislativvorschlag ([COM\(2016\) 605](#)) an, der zahlreiche EU-Politikbereiche betrifft, darunter auch die GAP. Das grundsätzliche Ziel bestand darin, technische Anpassungen an den geltenden Basisrechtsakten vorzunehmen, um die bestehenden Instrumente zu vereinfachen. Schließlich ist dies auf Betreiben des Europäischen Parlaments zu einer echten Minireform der GAP geworden. Das Europäische Parlament hat gemäß den Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Agrarmärkte“ zusätzliche Änderungsvorschläge unterbreitet, mit denen die geltenden Mechanismen verbessert werden sollen. Im Oktober 2017 wurde eine Einigung mit dem Rat erzielt, und der Text wurde im Dezember 2017 veröffentlicht (Verordnung (EU) 2017/2393, ABl. L 350 vom 29.12.2017). Die gebilligten Verbesserungen betreffen den Tätigkeitsbereich der Erzeugerorganisationen, die Stärkung der landwirtschaftlichen Versicherungen und der Instrumente zur Einkommensstabilisierung, die Bestimmungen zu Ökologisierungszahlungen und Zahlungen an Junglandwirte und die Definition des Begriffs „aktiver Betriebsinhaber“ (was es den Mitgliedstaaten ermöglicht, diesen Begriff sehr flexibel anzuwenden).

Im Februar 2017 leitete die Kommission eine öffentliche Konsultation zur Zukunft der GAP ein, die im Mai 2017 abgeschlossen wurde. Im Anschluss daran veröffentlichte sie am 29. November 2017 eine Mitteilung mit dem Titel „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ ([COM\(2017\) 713](#)). In diesem aus operativer Sicht sehr vage formulierten Dokument wurde der Schwerpunkt auf die landwirtschaftspolitische Steuerung gelegt, wobei radikale Veränderungen des Umsetzungsmodells der GAP angekündigt wurden. Im Europäischen Parlament wurde ein Initiativbericht (Bericht Dorfmann) über die Mitteilung der Kommission verfasst, auf den eine entsprechende Entschließung folgte, die am 30. Mai 2018 im Plenum angenommen wurde ([P8\\_TA\(2018\)0224](#)).

## KONTEXT DER REFORM DER GAP NACH 2020

Die Reform der GAP von 2013 wurde während eines Konjunkturabschwungs beschlossen. Seither hat sich das wirtschaftliche und institutionelle Umfeld verändert.



Das Wachstum ist zwar zurückgekehrt, ist aber nach wie vor sehr gering. Darüber hinaus haben geopolitische Entwicklungen die Unsicherheit auf den Märkten erhöht (Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU im Januar 2020, Krise der traditionellen Partnerschaft zwischen der EU und den USA nach der Wahl von Präsident Trump). Außerdem gerät der multilaterale Handel ins Stocken, und den immer zahlreicheren bilateralen Abkommen gelingt es nicht, den protektionistischen Tendenzen und Handelskonflikten etwas entgegenzusetzen. Schließlich kommen neue Herausforderungen auf, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Nachhaltigkeit stehen, was mit dem Inkrafttreten des Pariser Klimaschutzübereinkommens (COP 21) und den Verpflichtungen der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung einhergeht, während technische Innovationen – insbesondere der digitale Wandel – erhebliche Folgen für die Produktion, die Verarbeitung und die Vermarktung von Lebensmitteln haben.

## LEGISLATIVVORSCHLÄGE ZUR GAP NACH 2020

In dem Vorschlag der Kommission zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027 (COM(2018) 322 vom 2. Mai 2018) wurde der künftige Haushaltsplan für die Landwirtschaft festgelegt. Selbst wenn die EU weiterhin einen beträchtlichen Teil ihres Haushalts der Landwirtschaft widmet (28,5 % des Gesamtbetrags für diesen Zeitraum, siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I), sind preisbereinigt erhebliche Kürzungen (-15 %) festzustellen, was dem Austritt des Vereinigten Königreichs (Nettobeitragszahler zum Haushalt) und Finanzierungsbedarf aufgrund neuer Prioritäten der EU (Migration, Außengrenzen, digitale Wirtschaft, Verkehr) zuzuschreiben ist. Die Mittel für die Landwirtschaft belaufen sich auf 324,2 Mrd. EUR zu konstanten Preisen von 2018, was mit dem vorherigen Haushaltsplan für 2014-2020 nach Abzug der Ausgaben für das Vereinigte Königreich (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I, Spalte 1) zu vergleichen ist. Die erste Säule wird zwar um 11 % gekürzt, bleibt aber weiterhin vorrangig (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), 78,4 %), während die landwirtschaftliche Entwicklung mit einem Rückgang um 28 % die größten Einbußen zu verzeichnen hat.

Ausgehend von dem neuen MFR hat die Kommission drei Vorschläge für Verordnungen vorgelegt, in denen der rechtliche Rahmen der GAP für den Zeitraum 2021-2027 festgelegt wird ([COM\(2018\) 392](#), 393 und 394 vom 1. Juni 2018). Im Mittelpunkt der Reform steht das Umsetzungsmodell der GAP auf der Grundlage eines ergebnisorientierten Ansatzes und der Subsidiarität, wodurch die Rolle der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Landwirtschaftsmaßnahmen erheblich gestärkt wird. In Zukunft sollte die Europäische Union die wichtigsten Parameter festlegen (Ziele der GAP, Grundanforderungen, Hauptinterventionsarten der ersten und zweiten Säule), und die Mitgliedsstaaten sollten mehrjährige Strategiepläne entwerfen, mit denen die gemeinsam vereinbarten spezifischen und messbaren Ziele verwirklicht werden sollen.

Die künftige GAP soll auf neun Ziele ausgerichtet sein, was ihrer wirtschaftlichen, ökologischen und sozio-territorialen Multifunktionalität entspricht. Ihre zwei Säulen sollen ebenso erhalten bleiben wie die beiden Landwirtschaftsfonds zur Unterstützung nationaler Programme nach einem Maßnahmenkatalog, der im Sinne eines integrierten



Ansatzes ausgewählt wurde. In jedem Fall sollen Direktzahlungen (nicht gekoppelt und gekoppelt) die wichtigsten Elemente der neuen GAP bleiben.

Neben der neuen politischen Steuerung der GAP sind folgende Punkte der Reformvorschläge hervorzuheben:

- Was die erste Säule betrifft, erhält die Umverteilung der direkten Unterstützung neuen Schwung: Die Kommission schlägt eine Kürzung der Zahlungen ab 60 000 EUR und eine verbindliche Obergrenze für Beträge über 100 000 EUR je Betrieb vor. Außerdem werden die branchenbezogenen Maßnahmenprogramme von der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) auf die neuen nationalen Strategiepläne übertragen.
- Die neue ökologische Ausrichtung ist in ihrer Konzeption und Lenkung weitaus flexibler, da diese den nationalen Behörden überlassen werden. Sie würde drei Komponenten umfassen: die neue Konditionalität (verbindlich, aber flexibler in den Details), Klima- und Umweltprogramme (die aus dem EGFL finanziert würden und die bestehende Ökologisierungszahlung ersetzen würden) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (die aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert würden).
- Was die zweite Säule betrifft, ist der ELER kein Strukturfonds mehr, der in den gemeinsamen Rahmen der Kohäsionspolitik fällt; der Kofinanzierungssatz wird um zehn Punkte gesenkt; die Kommission konzentriert die Maßnahmen, um sie zu vereinfachen, wobei einige Maßnahmen an Sichtbarkeit einbüßen (etwa der ökologische Landbau); die Bestimmungen des LEADER-Programms schließlich gehen in den Anwendungsbereich der Kohäsionspolitik über, obwohl die Finanzierung aus dem Landwirtschaftshaushalt erfolgt.

## LAUFENDE DEBATTEN

Die ersten Reaktionen auf die Vorschläge der Kommission zeugen von einer weitgehenden Einigkeit über die vorgeschlagenen Ziele, lassen aber auch erhebliche Unterschiede erkennen, was die Umsetzungsmittel betrifft, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen und eine einfachere und wirksamere Verwaltung sichergestellt werden soll.

Insbesondere bei den folgenden Themen herrscht Uneinigkeit: geplante Mittelkürzungen bei der GAP für die Jahre 2021-2027; Reichweite der nationalen Strategiepläne, die sehr unterschiedlich sein könnten und möglicherweise nicht den auf Unionsebene festgelegten Zielvorgaben entsprechen (insbesondere im Bereich Umwelt); verbindliche Obergrenze der Beihilfen, die von den meisten Mitgliedstaaten und ihren Berufsverbänden als zu streng empfunden wird, da sie eher eine freiwillige Lösung bevorzugen; Ausmaß und Tempo der externen Konvergenz der Direkthilfen (sieben Mitgliedstaaten forderten eine schnellere Vereinheitlichung der Unterstützung pro Hektor der EU-27, aber acht andere widersprechen diesem Vorgehen entschieden); der Verwaltungsaufwand, der mit den neuen Leistungsanforderungen einhergeht; die Reichweite einiger vorgeschlagener delegierter Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte schließlich wird in Frage gestellt,



insbesondere weil sie über die Verwaltungsbefugnisse der Kommission hinausgehen könnten.

Es ist festzustellen, dass die Reform der GAP ohne eine Einigung in finanziellen Fragen nicht verabschiedet werden kann, da die Landwirtschaftsinstrumente im Haushalt erheblich zu Buche schlagen. Wie erwartet haben sich die tief greifenden Meinungsverschiedenheiten über den künftigen Haushaltsrahmen auf die Agrarverhandlungen ausgewirkt. Im Dezember 2019 versuchte der finnische Ratsvorsitz, einen Kompromiss über die Gesamthöhe des Finanzrahmens 2021-2027 und die Aufteilung der Ausgaben zwischen den traditionellen Politikbereichen der EU (GAP, Kohäsion) und den neuen Prioritäten zu finden. Der Vorschlag umfasste die Kürzung des mehrjährigen Finanzrahmens auf 1,07 % des europäischen Bruttonationaleinkommens (BNE) bei gleichzeitiger Aufstockung des Haushalts für die Entwicklung des ländlichen Raums um 10 Mrd. EUR (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I, Spalte 4), es wurde jedoch keine Einigung erzielt. Nach diesem ersten Scheitern kamen die Staats- und Regierungschefs der EU am 20. und 21. Februar 2020 erneut zusammen. Der Präsident des Europäischen Rates, Charles Michel, legte einen Vorschlag vor, der trotz einer geringfügigen Erhöhung der Gesamtmittelausstattung für den Zeitraum 2021-2027 im Vergleich zum Entwurf des finnischen Vorsitzes (auf 1,074 % des BNE) einem Rückgang des für die GAP bereitgestellten Gesamtbetrags um 14 % entsprach (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I, Spalte 5). Nach zweitägiger Debatte blieben die roten Linien bestehen, die einerseits von den Verfechtern der GAP und der Kohäsionspolitik und andererseits von den sogenannten „sparsamen“ Ländern, die sich für einen auf 1 % des BNE gekürzten Haushalt aussprachen, festgelegt wurden. Vor diesem Hintergrund haben sich die Vertreter der 27 Mitgliedstaaten ohne Einigung getrennt.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Das Parlament hat bekräftigt, dass die Finanzierung der GAP auch nach 2020 real auf dem derzeitigen Niveau beibehalten werden muss ([P8\\_TA\(2018\)0449](#) vom 14.11.2018) (siehe Kurzdarstellung [3.2.10](#), Tabelle I, Spalte 3). Danach ernannte der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) die Berichtersteller für die einzelnen Rechtsakte: Esther Herranz (Fraktion der Europäischen Volkspartei) für die neue Architektur der GAP, Ulrike Müller (Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa) für die neue horizontale Verordnung und Eric Andrieu (Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament) für den geänderten Vorschlag zur GMO. Im April 2019 nahm der AGRI-Ausschuss zu den drei Komponenten der Vorschläge Stellung. Unter den angenommenen Änderungsanträgen betrafen die wichtigsten Beschlüsse:

- die GMO: Verstärkung der Maßnahmen zur Angebotssteuerung im Rahmen der Verlängerung des Milchpakets; Verbesserung der Wettbewerbsregeln mit dem Ziel, die Erzeugerorganisationen weiter zu fördern und Ausweitung der Regulierungsinstrumente im Weinsektor;
- die Strategiepläne: Einführung 2022; externe Konvergenz der Hektarbeihilfen, die 2027 abgeschlossen sein soll; gezielte Ausrichtung der finanziellen Mittel





der ersten Säule (60 % für die Basisprämie und die Umverteilungsprämie; 20 % für das Umweltprogramm; 10 + 2 % für die gekoppelte Stützung; 3 % für die sektoralen Regelungen); im Rahmen der zweiten Säule bereitgestellte Mittel (30 % für Umweltziele und 30 % für Investitionsmaßnahmen und Risikomanagement); Deckelung der Beihilfen auf 100 000 EUR, es sei denn, die Mitgliedstaaten wenden eine Umverteilungsprämie in Höhe von 10 % an; Begrenzung der Übertragungen von der ersten auf die zweite Säule auf 15 % und von der zweiten Säule auf die erste Säule auf 5 %;

- die horizontale Verordnung: Verbesserung des gemeinsamen Rahmens für Prüfungen und Kontrollen; Bildung einer Krisenreserve in Höhe von 1,5 Mrd. EUR.

Nach der Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 begannen die neuen Mandatsträger mit der Überarbeitung der vom AGRI-Ausschuss in der vorangegangenen Wahlperiode angenommenen Änderungen, um die erste Lesung im Juni 2020 abzuschließen.

Die letzte Phase der Agrarverhandlungen wird sich mit den Diskussionen über den „Grünen Deal für Europa“ überschneiden, die am 11. Dezember 2019 mit einer Mitteilung der Kommission (COM(2019) 640) eingeleitet wurden. Mit dem Grünen Deal soll bis 2050 ein nachhaltiges und klimaneutrales Wachstumsmodell geschaffen werden, das erhebliche Auswirkungen auf das europäische Agrar- und Lebensmittelsystem haben wird. Für März 2020 werden spezifische Vorschläge in mehreren Bereichen erwartet: unter anderem biologische Vielfalt, Wälder und Höhe der Treibhausgasemissionen sowie insbesondere die Strategie „vom Hof auf den Tisch“, die darauf abzielt, die Ernährungssicherheit zu verbessern, den Verbrauch von Pestiziden, Düngemitteln und Antibiotika zu verringern, Innovationen in der Landwirtschaft zu unterstützen und die Verbraucherinformation zu verbessern. Den im Rahmen des Grünen Deals vereinbarten Grundzügen müssen nationale Strategiepläne folgen, die im Laufe des Jahres 2021 vorzulegen sind und grundsätzlich ab 2022 umgesetzt werden.

Albert Massot  
02/2020

