



DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK 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 (GAP) sind mit Ausnahme der Vorschriften zum Beschlussfassungsverfahren seit dem Vertrag von Rom unverändert geblieben. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ der Gemeinsamen Agrarpolitik anerkannt, und es ersetzte das Konsultationsverfahren.

RECHTSGRUNDLAGE

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

URSACHEN FÜR DIE 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 starke staatliche Interventionen gekennzeichnet. Um die landwirtschaftlichen Erzeugnisse in den freien Warenverkehr einzubeziehen und zugleich staatliche Interventionen 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 den Interventionen in der Landwirtschaft zu diesem Zeitpunkt die weitverbreitete Auffassung zugrunde, dass die Branche besondere Merkmale aufweist, da sie 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. Daher tendierten die Staaten 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, ausmacht, wurden die staatlichen Interventionen kürzlich durch Maßnahmen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum verstärkt. Die Unterstützung der ursprünglichen Aufgabe des Primärsektors – nämlich die Lebensmittelerzeugung – wurde hierfür durch andere Aspekte ergänzt, wie nachhaltige Entwicklung, Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels, Raumordnung und Landschaftsplanung, Diversifizierung und Ankurbelung der Wirtschaft im ländlichen Raum, öffentliche Gesundheit, Qualität der Erzeugnisse 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 ihre Formulierung als sehr flexibel erwiesen hat und die zahlreichen Reformen seit den 1980er-Jahren mit abdecken konnte (siehe Kurzdarstellung „Die Instrumente der GAP und ihre Reformen“ [3.2.4](#)). 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 Reichweite der Reformen angeht, und kann diese der Entwicklung der Märkte und den jeweils aktuell von den EU-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) und der



wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt (Artikel 174 bis 178) zu integralen Bestandteilen der Ziele der GAP. Der europäische Grüne Deal vom November 2019 und die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ sowie die EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, die die Kommission im Mai 2020 vorgelegt hat, bestätigen, dass Agrar- und Lebensmittelfragen zunehmend bereichsübergreifend sind. 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 ab 2013 eingeführt (siehe Kurzdarstellung „Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ [3.2.2](#)).

DAS BESCHLUSSFASSUNGSVERFAHREN IM BEREICH DER LANDWIRTSCHAFT

Mit dem AEUV (Artikel 42 erster Absatz und Artikel 43 Absatz 2) wurde das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ der GAP (siehe Kurzdarstellung [1.2.3](#)) anerkannt, das das Verfahren der Konsultation ersetzte, 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. Nach Artikel 42 zweiter Absatz gilt in Bezug auf die 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.

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. Der Gerichtshof führte in seinem Urteil zur Rechtssache C-113/14 vom 7. September 2016 eine extensive Auslegung des Begriffs „Preisfestsetzung“ in Artikel 43 Absatz 3 AEUV ein, 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 stützte, aufgehoben, und die Referenzwerte wurden vom Rat erneut exklusiv festgelegt. Aufgrund 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 „Komitologieverfahrens“ 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 Kurzdarstellung [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](#) 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 ein „Kontrollrecht“ verfügen.

Im Übrigen haben im Rahmen der beratenden Ausschüsse die berufsständischen Organisationen der EU über den Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der EU und den Allgemeinen Ausschuss des ländlichen Genossenschaftswesens der EU 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 („strukturierter Dialog“).

DIE GAP: GETEILTE ZUSTÄNDIGKEIT ZWISCHEN DER UNION UND DEN MITGLIEDSTAATEN

Im AEUV (siehe Kurzdarstellung [1.1.5](#)) ist entgegen der allgemeinen Auffassung und des Juristischen Dienstes der Kommission^[1], 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 die Rede. So hat der neue Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe d AEUV Einfluss auf die Rechtsetzung im Agrarsektor, da die Organe der EU das Subsidiaritätsprinzip (Kurzdarstellung [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 (EUV)). 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 Artikel 20 EUV (siehe Kurzdarstellung [1.1.5](#)) geschaffene System der verstärkten Zusammenarbeit. Dabei können mehrere Mitgliedstaaten (mindestens neun) sich dafür entscheiden, zusätzliche Agrarverpflichtungen zu übernehmen, da die GAP mit Blick auf die Anwendung der Gemeinschaftsmechanismen zunehmend flexibler wird (siehe Kurzdarstellung [3.2.4](#)).

[1]SEC(1992)1990 vom 27.10.1992.



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 und der multilateralen Agrarverhandlungen der Welthandelsorganisation (WTO) (siehe Kurzdarstellung [3.2.11](#)). In diesem Zusammenhang sprach sich das Europäische Parlament auch für die Aufnahme neuer Ziele in die GAP aus. Diese Grundsätze wurden durch die Entschlüsse vom [8. Juli 2010](#) und [23. Juni 2011](#) zur Zukunft der GAP nach 2013 bestätigt. Durch diese GAP-Reform, die am 20. November 2013 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.

Am 30. Mai 2018 wurde ein [Initiativbericht über die Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft](#) angenommen. Am 1. Juni 2018 veröffentlichte die Kommission ihre Gesetzgebungsvorschläge zur Reformierung der GAP. Im April 2019 stimmten die Mitglieder des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung über die drei Berichte zu den vorgelegten Gesetzgebungsvorschlägen ab. Nach der Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 überarbeitete der neue Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die in der vorangegangenen Wahlperiode angenommenen Änderungen. Das Parlament nahm seinen endgültigen Standpunkt auf der Plenartagung am 23. Oktober 2020 an. Im Juni 2021 erzielten die Verhandlungsteams eine Einigung über die drei Vorschläge des GAP-Reformpakets, in deren Folge es am 2. Dezember 2021 zur Annahme der Verordnung (EU) 2021/2115, der Verordnung (EU) 2021/2116 und der Verordnung (EU) 2021/2117 kam ([3.2.2](#)).

Vera Milicevic
10/2023

