



DIE INSTRUMENTE DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK UND IHRE REFORMEN

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) war im Laufe der Zeit Gegenstand von sechs wichtigen Reformen, von denen die letzten in den Jahren 2013 (für den Finanzierungszeitraum 2014-2020) und 2021 (für den Finanzierungszeitraum 2023-2027) erfolgten. Die jüngste Reform und die neuen Rechtsvorschriften traten im Januar 2023 in Kraft.

RECHTSGRUNDLAGE

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 38 bis 44;

[Verordnung \(EU\) 2021/2115](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ([3.2.7](#));

[Verordnung \(EU\) 2021/2116](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 ([3.2.5](#));

[Verordnung \(EU\) 2021/2117](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse und (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union ([3.2.6](#)).

ZIELE

Mit den in mehreren Schritten vorgenommenen Reformen der GAP wurden die im Rahmen der GAP angewandten Verfahren zur Umsetzung der im Vertrag verankerten Ziele immer wieder verändert (siehe Kurzdarstellung [3.2.1](#)). Bei der jüngsten Reform



aus dem Jahr 2021 lag der Schwerpunkt auf zehn spezifischen Vorgaben im Zusammenhang mit den gemeinsamen Zielen der EU in Bezug auf die soziale, ökologische und wirtschaftliche Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten.

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 Garantipreisen durch ein System ergänzender Einkommensbeihilfen ersetzte.

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

Das Ergebnis der am Ende der Tagung des Europäischen Rates von Berlin (24./25. März 1999) erzielten Einigung war, dass sich die Reform in erster Linie auf folgende Punkte konzentrierte: eine neue Angleichung der EU-Preise an die Weltmarktpreise, die Einführung einer Bindung der Beihilfegewährung an Umweltschutzkriterien durch die Mitgliedstaaten, die Verstärkung der soziostrukturellen und flankierenden Maßnahmen und die Stabilisierung des Haushalts auf der Grundlage eines straffen Finanzrahmens für den Zeitraum 2000 bis 2006.

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

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 Vereinbarkeit mit den Regelungen der Welthandelsorganisation insofern, als das letztendliche Ziel der Entkopplung der Beihilfen die Aufnahme der einheitlichen Betriebsprämien in die Grüne Box war (siehe Kurzdarstellung [3.2.11](#));
- 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 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.

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

Zentrale Bestandteile der GAP für den Zeitraum 2014-2020 waren:

- 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, folgte eine Phase der neuerlichen Kopplung der Instrumente an bestimmte Ziele oder Funktionen. Die Betriebsprämien wurden durch ein stufen- beziehungsweise schichtweise aufgebautes Zahlungssystem ersetzt. Die neuen Beihilfen pro Hektar waren ausschließlich aktiven Landwirten vorbehalten (siehe Kurzdarstellung [3.2.8](#)). Zudem war vorgesehen, die für den jeweiligen Mitgliedstaat verfügbaren Direktzahlungen schrittweise so anzupassen, dass alle Mitgliedstaaten bis 2019 eine in Euro angegebene Mindestzahlung pro Hektar erreichen würden (Verfahren der „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, und die zweite Säule für die Entwicklung des ländlichen Raums mithilfe einer Kofinanzierung. Die Modulation der Direktbeihilfen zugunsten der zweiten Säule wurde 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 [3.2.8](#));

- die Konsolidierung der Instrumente der einheitlichen GMO in Form von „Sicherheitsnetzen“, die nur bei Preiskrisen und Marktstörungen zum Einsatz kommen. Zudem wurde die Abschaffung sämtlicher Maßnahmen zur Angebotskontrolle beschlossen: 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. Darüber hinaus umfasste die neue einheitliche GMO eine Krisenreserve, um auf etwaige Marktstörungen zu reagieren;
- 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 wurde angestrebt (siehe Kurzdarstellung [3.1.1](#)). Das breite Spektrum der innerhalb der zweiten Säule der GAP vorhandenen Instrumente wurde 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 [3.2.9](#)).

F. Die Reform für die Zeit nach 2020: umweltorientierte Ausrichtung und ein starker Schwerpunkt auf Ergebnissen und Leistung

Die Reform für die Zeit nach 2020, mit der die GAP für den Zeitraum 2023-2027 festgelegt wurde, war durch einen langwierigen Prozess gekennzeichnet, der mit der Veröffentlichung der Legislativvorschläge der Kommission im Juni 2018 begann und mit der endgültigen Annahme der vereinbarten Texte im Dezember 2021 abgeschlossen wurde. Die Vorlage des europäischen Grünen Deals, der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie durch die Kommission im Jahr 2020 machte die Verhandlungen noch komplexer. Das Reformpaket umfasst drei Verordnungen: die Verordnung über die Strategiepläne ([3.2.7](#)), die horizontale Verordnung ([3.2.5](#)) und die GMO-Änderungsverordnung ([3.2.6](#)).

Bei der GAP für den Zeitraum 2023 bis 2027 stehen zehn spezifische Ziele im Mittelpunkt:

- ein gerechtes Einkommen für Landwirte,
- erhöhte Wettbewerbsfähigkeit,
- eine verbesserte Stellung der Landwirte in der Lebensmittelkette,
- Klimaschutzmaßnahmen,
- Umweltschutz,



- biologische Vielfalt und Landschaftspflege,
- Förderung des Generationswechsels,
- dynamische ländliche Gebiete,
- Lebensmittel- und Gesundheitsqualität,
- Förderung von Wissen und Innovation.

Mit der neuen GAP soll ein nachhaltiges Lebensmittelsystem aufgebaut und auf diese Weise zu den Zielen des Grünen Deals, der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ (3.2.10) und der Biodiversitätsstrategie beigetragen werden, indem die Vielfalt der Pflanzen und Tiere in den ländlichen Ökosystemen geschützt und gefördert wird. Um die Ziele des Grünen Deals zu verwirklichen, werden mit der neuen GAP eine verstärkte Konditionalität (Knüpfung direkter Einkommensbeihilfen an umweltfreundliche landwirtschaftliche Verfahren), Öko-Regelungen und nationale Strategiepläne eingeführt.

Jeder Mitgliedstaat muss einen nationalen Strategieplan ausarbeiten, in dem er den Einsatz der GAP-Instrumente auf der Grundlage seiner derzeitigen Voraussetzungen und seines derzeitigen Bedarfs darlegt. Die nationalen Strategiepläne stellen ein neues Umsetzungsmodell für die GAP dar, das auf einer größeren Flexibilität für die Mitgliedstaaten, einem geringeren Verwaltungsaufwand und einem stärkeren Umweltschutz beruht.

Mit der derzeitigen GAP wird ein neuer jährlicher Überwachungs- und Überprüfungsrahmen auf der Grundlage gemeinsamer Indikatoren eingeführt, durch den die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ihre Fortschritte anhand ihrer Ziele zu überwachen und einen jährlichen Leistungsbericht vorzulegen. Eine halbjährliche Überprüfung der Leistung der GAP-Strategiepläne ermöglicht es, die Fortschritte der EU-Mitgliedstaaten bei der Erreichung ihrer Ziele und bei der Verwirklichung der GAP-Ziele zu bewerten.

Die GAP-Ausgaben werden weiterhin aus zwei Fonds bereitgestellt: dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (aus dem Direktzahlungen und alle marktbezogenen Ausgaben finanziert werden) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (aus dem Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert werden). Im Rahmen der neuen GAP werden die Landwirte durch folgende Maßnahmen und Regelungen unterstützt:

- Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit,
- Zahlungen an Kleinerzeuger,
- ergänzende Einkommensstützung (für Nachhaltigkeit und für Junglandwirte),
- Öko-Regelungen (für Klima, Umwelt und Tierwohl),
- gekoppelte Einkommensstützung,
- kulturspezifische Zahlungen,
- branchenbezogene Interventionen,
- Projekte zur ländlichen Entwicklung.



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. 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. So hat das Parlament auf der Grundlage eines Initiativberichts am 8. Juli 2010 eine [Entschließung](#) angenommen. 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 einer [Entschließung](#) vom 23. Juni 2011 zur Mitteilung der Kommission über die GAP bis 2020 bestätigt.

Das Europäische Parlament änderte die Legislativvorschläge zur GAP nach 2013, und der geänderte Text wurde zum Mandat des Parlaments für die Verhandlungen mit dem Rat (Beschlüsse über [Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe](#), die [Verordnung „Einheitliche GMO“](#), die [Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums](#) und die [Finanzierung, Verwaltung und das Kontrollsystem der GAP](#)). Auf dieser Grundlage und nach mehr als vierzig 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.

Die Verhandlungen mit dem Rat über die GAP für die Zeit nach 2020 wurden am 10. November 2020 aufgenommen und im Rahmen einer Reihe von Trilogsitzungen fortgesetzt. Ende Juni 2021 erzielten die Verhandlungsführer eine Einigung über die drei im GAP-Reformpaket aufgeführten Vorschläge. Die Landwirtschaftsminister der EU haben diese Einigung am 28. Juni 2021 gebilligt, und die Mitglieder des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung haben dies am 9. September 2021 ebenfalls getan. Das Europäische Parlament stimmte auf seiner November-II-Plenartagung 2021 über die drei Vorschläge des GAP-Reformpakets ab.

Vera Milicevic
10/2023

