

# Europäische Politik : Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik

Dernière mise à jour : 17 avril 2026

**Zusammenfassung;** Die Gemeinsame Agrarpolitik wurde 1962 ins Leben gerufen, um die Ernährungssouveränität zu gewährleisten und die Landwirtschaft der Mitgliedstaaten zu modernisieren. In ihren Anfängen beruhte sie auf garantierten Preisen, Quoten und massiven Subventionen. Die aufeinanderfolgenden Reformen - Mac Sharry (1992), Agenda 2000, Fischler-Reform (2003) - haben die Marktstützung auf entkoppelte Direktzahlungen verlagert und umweltfreundlichere Praktiken eingeführt. Die Vergrünung tritt 2014 in Kraft und wird durch Öko-Regimes im Jahr 2023, Konvergenz der Zahlungen und Subsidiarität über nationale Strategiepläne verstärkt. Die GAP wird durch den EGFL und den ELER finanziert. Das Budget der GAP sinkt, bleibt aber der größte Posten im EU-Haushalt und verbindet Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und ländliche Entwicklung.

Beihilfen

-

Garantiepreis

-

Vergrünung

-

Öko-Regelungen

## Kontext

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG), die 1957 durch den Vertrag von Rom gegründet wurde, führte als erste Gemeinschaftspolitik die Landwirtschaftspolitik ein: die Gemeinsame Agrarpolitik [GAP]. Sie trat am 30. Juli 1962 in Kraft und konkretisierte das Bestreben der sechs Gründerstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien, Luxemburg und die Niederlande), ihre Mittel zusammenzulegen, um Europa zu ernähren und seine Souveränität und Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln nach den Zerstörungen des Krieges zu gewährleisten.

Ihre anfänglichen Ziele sind:

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft;
- Sicherung eines angemessenen Lebensstandards für die Landbevölkerung;
- Stabilisierung der Märkte;
- Garantieren der Versorgungssicherheit;
- Sicherstellung angemessener Verbraucherpreise.

## Erstellung und Umsetzung

Die Ausrichtung der GAP durch den Vertrag von Rom 1957 war produktivistisch und protektionistisch. Es galt schließlich, die landwirtschaftliche Produktion der Staaten zu steigern und gleichzeitig diese Gemeinschaft innerhalb derselben „Grenze“ autark zu machen. Dabei ging es über die Solidarität zwischen den Staaten hinaus um die Modernisierung eines Agrarsektors, der in den einzelnen Ländern noch sehr unterschiedlich war.

Die 1962 ins Leben gerufene GAP ist eines der **Fundamente der Europäischen Union [EU]**. Sie wurde durch eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte [GMO] eingeführt, die gemeinsame Wettbewerbsregeln und eine obligatorische Koordinierung der verschiedenen nationalen Organisationen beinhaltet.

Ursprünglich **beruhte die GAP auf Preiskontrollen und Subventionen**, um die Landwirtschaft zu entwickeln und zu modernisieren, wobei die Grundsätze der Einheitlichkeit des Marktes, der finanziellen Solidarität und der Gemeinschaftspräferenz beachtet wurden.

Infolge der schrittweisen Erweiterung der EU, der wirtschaftlichen Entwicklung und der gesellschaftlichen Erwartungen war die GAP-Gegenstand aufeinanderfolgender Reformen, die aus Kompromissen zwischen den verschiedenen Mitgliedsstaaten resultierten.

## Zwischen Krisen und Reformen

Die GAP ermöglichte die Modernisierung der europäischen Landwirtschaft. Die Produktivität der Betriebe in Europa entwickelte sich rasant, sodass das Angebot schließlich die Nachfrage übertraf. **1984** werden verschiedene Maßnahmen ergriffen, um dieses Angebot zu regulieren und die Produktionsmengen an die Marktbedürfnisse anzupassen: **Festlegung von Produktionsquoten**, insbesondere im Milch- und Zuckersektor, begleitet von einer Politik der Senkung der Stützungspreise.

Das Jahr **1986** war gekennzeichnet durch die Einbeziehung der Landwirtschaft in die internationalen Handelsverhandlungen („**Uruguay-Runde**“), die auf eine weitere Liberalisierung der Weltmärkte abzielten. Bei diesen Agrarverhandlungen ging es vor allem um interne Stützungsmaßnahmen für die Landwirtschaft, Ausfuhrbeihilfen und den Marktzugang.

1992 veranlassten die schwierigen Agrarverhandlungen im Rahmen der „Uruguay-Runde“ sowie die Aufdeckung einiger Missstände in der GAP die Europäische Kommission, eine erste umfassende Reform der GAP vorzuschlagen. Diese sogenannte „**Mac Sharry**“-Reform, benannt nach dem damaligen EU-Agrarkommissar, dient noch immer als Grundlage für die heutige GAP. Mit dieser Reform **geht die GAP schrittweise von der Marktstützung zur Erzeugerbeihilfe über**. Das verfolgte Ziel ist es, niedrigere Preise für Agrarprodukte zu erreichen, um sie auf den Binnen- und Außenmärkten wettbewerbsfähiger zu machen. Diese Senkung wird durch „**Ausgleichsbeträge**“ aufgefangen, d. h. Prämien, die nicht mehr an die produzierte Menge, sondern an die Produktionsfläche gekoppelt sind. Diese Prämien sind je nach Kultur unterschiedlich und basieren auf Standarderträgen, die für jedes landwirtschaftliche Gebiet

festgelegt werden. Während dieser Reform wurden die Landwirte mit der **Einführung der ersten Agrarumweltmaßnahmen [AUM]** auch dazu ermutigt, umweltfreundlicher zu handeln. Um die Produktion zu regulieren, wird außerdem eine **Brachflächenpflicht** eingeführt, mit der die Anbaufläche reduziert werden soll. Diese Reform fiel mit dem Erdgipfel von Rio 1992 zusammen, auf dem das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung eingeführt wurde.

## Umwelt und ländliche Entwicklung

**1999 wurde mit der „Agenda 2000“** ein weiterer Schritt zur Ergänzung der Reform von 1992 unternommen. Die GAP erweitert ihren Aktionsradius und berücksichtigt **die Erhaltung der Umwelt sowie die ländliche Entwicklung**. Die Beihilfen werden zunehmend von der Produktion abgekoppelt. Die internen Preise gleichen sich nämlich stärker an die Weltmarktpreise an und die Einkommensverluste der Erzeuger werden durch Direktbeihilfen ausgeglichen. Diese Reform soll auf den Beitritt von zehn neuen Mitgliedsstaaten im Jahr 2004 vorbereiten und die GAP mit den WTO-Regeln in Einklang bringen.

Die Vereinbarungen von Luxemburg im Jahr **2003 (Fischler-Reform, benannt nach dem damaligen EU-Agrarkommissar oder Mid Term Review)**, führt **das Prinzip der Entkopplung der Beihilfen in die GAP ein**, d. h. die europäischen Beihilfen hängen nicht mehr von der produzierten Menge oder der Art dessen, was produziert wird, ab. Diese entkoppelten Beihilfen werden nun in eine **„einheitliche Betriebsprämie“ umgewandelt, die sich auf die Einkommensstabilität konzentriert**. Einige Beihilfen blieben jedoch weiterhin an die Produktion gekoppelt, um den Herausforderungen bestimmter Sektoren Rechnung zu tragen und ihre Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit zu verbessern. Der Begriff **„Cross Compliance“** taucht auf: Entkoppelte Beihilfen werden unter der Bedingung gezahlt, dass der Landwirt die gute landwirtschaftliche und ökologische Praxis sowie den Tierschutz einhält. Bei dieser Reform wird auch das **Ende der Milchquoten geplant**.

Die landwirtschaftliche Bevölkerung der EU verdoppelt sich nach den **Erweiterungen von 2004 und 2007 um zwölf neue Länder**. Inzwischen umfasst sie 27 Mitgliedstaaten und mehr als 500 Millionen Bürger. Dadurch verändert sich die landwirtschaftliche und ländliche Landschaft in der gesamten Union.

2008 fordert die EU-Agrarkommissarin Mariann Fischer Boel einen **„Gesundheitscheck“** der GAP. Diese neue Etappe bringt, aufbauend auf der Reform von 2003, Änderungen mit sich, die für den Zeitraum 2009-2013 als notwendig erachtet werden: die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung, die schrittweise Erhöhung der Milchquoten um 1 % pro Jahr bis zu ihrem programmierten Auslaufen im Jahr 2015 und die vollständige Entkopplung der Beihilfen (mit Ausnahmen) ab 2010. Es handelt sich um einen wichtigen Schritt zur Rationalisierung der GAP, der von einer Politik des Risikomanagements und der Unterstützung der schwächsten Sektoren begleitet wird. Dieser Gesundheitscheck soll die Entkopplung der Beihilfen durch ihre Einbeziehung in eine Betriebsprämienregelung für landwirtschaftliche Betriebe abschließen, Mittel aus der ersten Säule teilweise in die ländliche Entwicklung umleiten und die Regeln für öffentliche Interventionen und Angebotskontrollen flexibler gestalten, um die Fähigkeit der Landwirte zu fördern, auf Marktsignale zu reagieren.

## Auf dem Weg zu mehr Nachhaltigkeit

Die im Rahmen der Programmplanung 2014-2020 ausgearbeitete GAP soll die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors stärken, eine nachhaltige Landwirtschaft und Innovation fördern, Beschäftigung und Wachstum in ländlichen Gebieten unterstützen und die finanzielle Unterstützung auf eine produktive Landnutzung ausrichten. Diese GAP geht insbesondere in Richtung einer ausgewogeneren Verteilung der Beihilfen zwischen Mitgliedstaaten, Regionen und Landwirten. Sie führt außerdem **Vergrünungsmaßnahmen** und Instrumente ein, um die **Organisation des Sektors** zu stärken. Außerdem sieht sie **spezifische Beihilfen für Junglandwirte vor**.

Die 2017 eingeführte sogenannte „Omnibus-Reform“ umfasst eine Reihe von Anpassungen zur Vereinfachung der Umsetzung der GAP. In Bezug auf die Gewährung von Direktbeihilfen wurden einige Aspekte der Vergrünung vereinfacht. Auf der Ebene der Verordnung über die ländliche Entwicklung wurden einige Schwellenwerte gesenkt und die Beihilfesätze erhöht, um Risikomanagementmaßnahmen attraktiver zu machen. Darüber hinaus haben Änderungen der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation dazu geführt, dass die Vorrechte der Erzeugerorganisationen auf alle Sektoren ausgeweitet wurden, um die Position der Landwirte in der Lieferkette zu stärken.

## Aktuelle Maßnahmen

Der Prozess zur Verabschiedung der **GAP-Post 2020** beginnt 2018 mit dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission. Dieser Vorschlag berücksichtigt die neuen Herausforderungen, insbesondere Klima- und Umweltfragen, wie sie im Pariser Klimaabkommen von 2015 festgelegt wurden. Sie erfährt einige Änderungen aufgrund des Brexits, der am 31. Januar 2020 wirksam wird und zu einer **Kürzung des GAP-Budgets um 3 Milliarden Euro pro Jahr führt**. Diese neue GAP basiert auch auf der **Strategie „Vom Bauernhof auf den Tisch“**, die im Mai 2020 von der Europäischen Kommission als Schlüsselinitiative des Green Deal für Europa vorgestellt wurde. Indem sie zu den Bemühungen beiträgt, bis 2050 klimaneutral zu werden, soll sie das derzeitige Lebensmittelsystem der EU in Richtung eines nachhaltigeren Modells weiterentwickeln. Im Oktober 2020 begannen der Rat und das Europäische Parlament monatelange Verhandlungen, die im Juni 2021 zu einer politischen Einigung führen. Im Dezember 2021 erhält das Abkommen die formelle Zustimmung des Europäischen Rates. Die neue GAP ist auf dem Vormarsch!

Da sich die Endfassung der Reform 2021 - 2027 insbesondere aufgrund der Covid-19-Krise und des Brexits verzögert hat, tritt sie schließlich am 1. Januar 2023 in Kraft. Die Jahre 2021 und 2022 werden durch Übergangsmaßnahmen der GAP-Programmierung 2014 - 2020 innerhalb des mehrjährigen Finanzrahmens 2021 - 2027 abgedeckt.

Die Maßnahmen der GAP 2021 - 2027 sind im Großen und Ganzen eine Fortsetzung der letzten Reformen, auch wenn es einige Neuerungen gibt:

- Die **Cross-Compliance**-Regelung für den Erhalt von Direktzahlungen wird **intensiviert**. Die Anforderungen werden im Hinblick auf den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ [GLÖZ] verschärft, und umwelt- und tierschutzfreundliche Bewirtschaftungsmethoden sind verpflichtend. Andere Praktiken, die zuvor in der Vergrünungszahlung enthalten und freiwillig waren, werden zur Pflicht.
- Die **Öko-Regelungen werden eingeführt**. Hierbei handelt es sich um Beihilfen, die auf jährlichen Verpflichtungen beruhen und bestimmte umwelt- und tierschutzfreundliche Praktiken fördern. Während die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Öko-Regelungen einzuführen und sie ihren Landwirten anzubieten, ist die Umsetzung in den Betrieben fakultativ;
- Die **Konvergenz** der Beihilfen zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten **gewinnt an Bedeutung**. Die Werte der Ansprüche auf Basisprämie (ABP) müssen sich dem Durchschnitt des Gebiets annähern;
- Die **umverteilende Einkommensstützung**, deren Einführung in jedem Mitgliedstaat verpflichtend ist, soll kleine und mittlere Betriebe unterstützen, die im Durchschnitt ein niedrigeres landwirtschaftliches Einkommen pro Familienarbeitskräfteeinheit haben. Diese Beihilfe ist die Fortsetzung der „Umverteilungsprämie“, die unter der GAP 2014 - 2020 eingeführt wurde. Sie **erfolgt in Form einer jährlichen entkoppelten Zahlung pro Hektar**, unabhängig von der Anzahl der Ansprüche auf Basisprämie, die der Betrieb besitzt. Nur die **ersten 30 Hektar** beihilfefähige Fläche kommen für diese Beihilfe in Frage;
- Das **Subsidiaritätsprinzip**, der Spielraum, der den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der GAP gelassen wird, **nimmt zu**. Diese sind nun zur Erstellung von **Nationalen Strategieplänen** [NSP] verpflichtet, um die GAP-Maßnahmen in ihrem Gebiet umzusetzen und den spezifischen sozioökonomischen Bedürfnissen gerecht zu werden. **Die GAP wird daher zwischen den Mitgliedstaaten immer weniger verbreitet**.

## Ausführung

Im Hinblick auf dieses Subsidiaritätsprinzip, das mit der jüngsten GAP-Reform an Bedeutung gewinnt, stellt der belgische Fall eine Ausnahme dar, da sowohl **die Wallonische Region als auch die flämische Region einen eigenen Strategieplan erstellen**. Im Juli 2001 wurde die Mehrheit der landwirtschaftlichen Angelegenheiten in Belgien in regionale Zuständigkeit überführt, mit Ausnahme der Bereiche Tierschutz, Fonds für Agrarkatastrophen und das belgische Interventions- und Rückerstattungsbüro [BIRB], die bis zur sechsten Staatsreform (2012-2014) in föderaler Hand bleiben. Andere mit dem Agrarsektor zusammenhängende Angelegenheiten wie die Sicherheit der Lebensmittelkette, Wirtschaft und Gesundheit fallen derzeit noch in die Zuständigkeit der föderalen Regierung.

Folglich hat **seit der Reform von 2003 jede der belgischen Regionen eine gewisse Freiheit bei der Einführung und Umsetzung der GAP**, jedoch immer innerhalb der Grenzen der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen. Im Rahmen dieser Reform hat **die Wallonie daher ihren eigenen regionalen Strategieplan erstellt**, der ihrer Agrarlandschaft und ihren sozioökonomischen Besonderheiten entspricht.

Belgien bleibt jedoch als Mitgliedsstaat der einzige Ansprechpartner für Europa im Entscheidungsprozess. Die Regionen stimmen ihre Vorschläge zur Umsetzung ihres regionalen Strategieplans in einem auf föderaler Ebene eingerichteten Konzertierungsausschuss ab, um einen gemeinsamen Standpunkt festzulegen, der gegenüber den europäischen Instanzen vertreten wird.

## Die Finanzierung der GAP

**Ursprünglich basierte die GAP 1962 auf einem einzigen Fonds: dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL).** 1964 wurde dieser Fonds in zwei Abteilungen aufgeteilt: die Abteilung „Garantie“, die die Agrarmärkte stützen sollte, und die Abteilung „Ausrichtung“, die zur Entwicklung des ländlichen Raums beitragen sollte.

**2007** wurde der EAGFL **in zwei separate Fonds** aufgeteilt, nämlich den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft [EGFL] und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums [ELER]. Der EGFL finanziert insbesondere die Ausgaben für die gemeinsame Marktorganisation und die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Der ELER kofinanziert mit den Mitgliedsstaaten die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, die Agrarumweltmaßnahmen und fördert die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Als einzige integrierte sektorale Politik der EU **verfügt die GAP über ein Budget**, das den ihr zugewiesenen **ehrgeizigen** Zielen gerecht wird. Als Gemeinschaftspolitik wird die GAP aus dem Jahreshaushalt der EU finanziert. **Vor fünfzig Jahren stellte die GAP den größten Ausgabenposten im EU-Haushalt dar** (72 % des Haushalts im Jahr 1984). 2019 belaufen sich die kumulierten Ausgaben für die Landwirtschaft auf 35 %, was etwa 55 Milliarden Euro pro Jahr entspricht. Im Jahr 2020 führten die von Europa eingeführten Maßnahmen zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19-Krise dazu, dass das GAP-Budget innerhalb des EU-Budgets „verwässert“ wurde. In absoluten Zahlen bleibt das GAP-Budget für **2021** in etwa auf dem Niveau des Vorjahres, **sein relativer Anteil am Gesamtbudget sinkt jedoch auf 25 %**.

Die aufeinanderfolgenden Reformen führen zu einer unterschiedlichen Zuweisung der Haushaltsmittel. Während 1995 nur 6 % der **europäischen GAP-Ausgaben auf die ländliche Entwicklung ausgerichtet waren**, beträgt das Budget für diese Maßnahmen im Jahr 2020 fast 14 %. **Das Budget für Direktzahlungen** war zwar schon immer das größte, **stieg jedoch von 25 % auf fast 40 %**. In der Zwischenzeit **verschwinden** die in den 90er Jahren noch weit verbreiteten **Exportsubventionen** infolge der Uruguay-Runde endgültig. **Auch die Marktstützungsmaßnahmen sind stark zurückgegangen** und machen 2020 nur noch etwas mehr als 2,5 % aus.

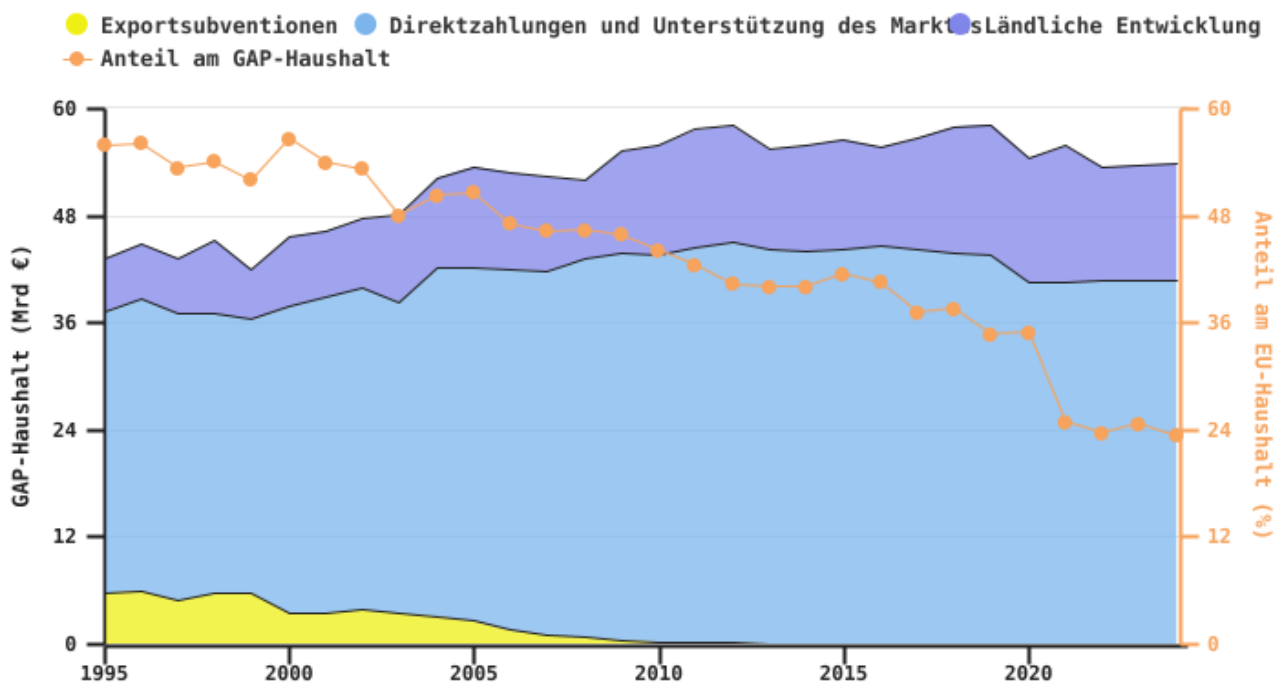
Nach der Genehmigung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021 - 2027 und der europäischen Haushaltsvereinbarung wird den Empfängern der GAP ab dem 1. Januar 2021 ein Finanzrahmen von 378,5323 Milliarden Euro (zu laufenden Preisen) zur Verfügung gestellt. Die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung der GAP profitieren von den zusätzlichen Mitteln aus dem Programm „Next Generation EU“ (NGEU) zur Finanzierung der wirtschaftlichen und sozialen Erholung nach der Covid-19-Krise (8.070,5 Mio. EUR), wodurch die Gesamtmittelausstattung für die GAP im Zeitraum 2021 - 2027 auf 386,60 Milliarden Euro ansteigt.

**Der relative Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt nimmt seit mehreren Jahren kontinuierlich ab.** Während die GAP Anfang der 80er Jahre noch 66 % des Gesamthaushalts der Union ausmacht, so sind es im Programmplanungszeitraum 2014 – 2020 nur noch 37,8 % und im Jahr 2024 nur noch 23,3 % aus.

Seit 1992, als die GAP zum ersten Mal umfassend reformiert wurde und die Unterstützung durch Direktbeihilfen eingeführt wurde, sind die Agrarausgaben real stabil geblieben, mit Ausnahme der Jahre 1996 und 1997 (aufgrund des Rinderwahnsinns und des Beitritts von drei neuen Mitgliedsstaaten).

Die Haushaltskosten der GAP im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) der Union sind von 0,54 % im Jahr 1990 auf 0,31 % pro Jahr für 2024 gesunken.

## Entwicklung des GAP-Budgets für die Europäische Union



EAW\_Source Agri-food Data Portal\_Europa

© SPW - 2026

# Informations complémentaires

## Références bibliographiques

- Website des Europäischen Parlaments:  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/section/196/la-politique-agricole-commune-pac>
- Website der Europäischen Kommission:  
<https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardIndicators/Financing.html>

