

# Europäische Politik : Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik

Letzte Aktualisierung : 23 Mai 2024

**Dieses Blatt beschreibt die Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik [GAP] von ihrer Entstehung bis zu ihrer aktuellen Anwendung. Auf einem Zeitstrahl fasst sie die verschiedenen Reformen dieser Politik von ihren Anfängen bis heute zusammen. Außerdem wird die Entwicklung der rechtlichen und finanziellen Instrumente behandelt, mit denen sie sich ausgestattet hat, um die Landwirtschaft und den ländlichen Raum in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu betreuen.**

**Die GAP, die ursprünglich entwickelt wurde, um die Ernährungssouveränität der Europäischen Union zu gewährleisten, hat sich im Zuge der Erweiterung der Union, der gesellschaftlichen Erwartungen und des wirtschaftlichen Umfelds weiterentwickelt, um heute zahlreichen Herausforderungen, insbesondere im Umweltbereich, gerecht zu werden**

Die „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG), die **1957** durch den Vertrag von Rom gegründet wurde, etablierte als erste Gemeinschaftspolitik die GAP, die am 30. Juli **1962** in Kraft trat. Sie konkretisierte das Bestreben der sechs Gründerstaaten (Deutschland, Frankreich, Italien und die drei Benelux-Staaten), ihre Mittel zusammenzulegen, um Europa zu ernähren und ihm nach den Verwüstungen des Krieges seine Souveränität und Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln zu sichern.

Ihre anfänglichen Ziele sind:

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

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.

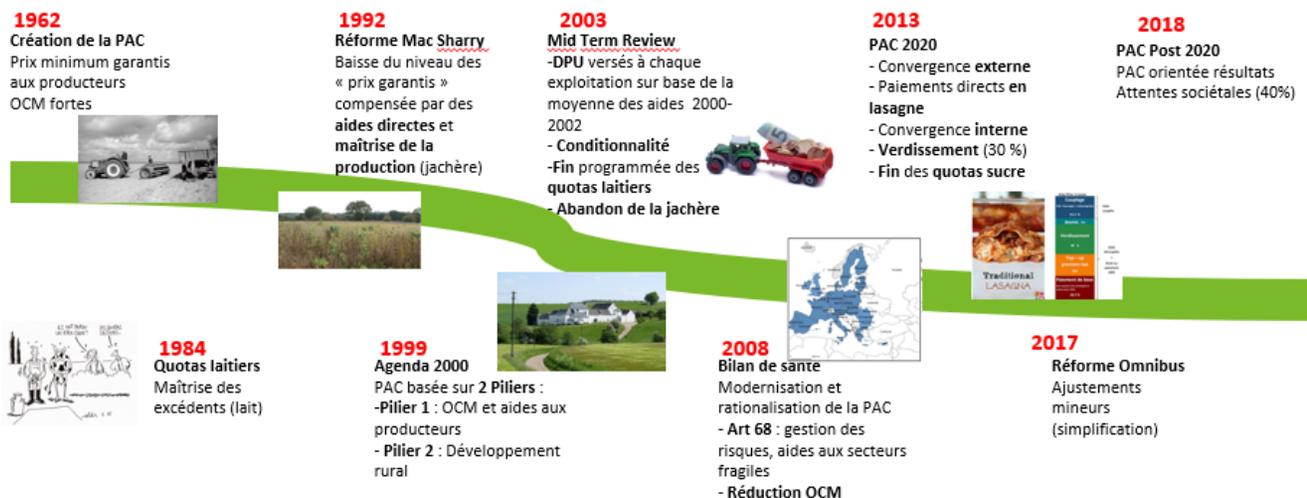
Die Ausrichtung der GAP durch den Vertrag von Rom war produktivistisch und protektionistisch. Es galt schließlich, die landwirtschaftliche Produktion der Staaten zu steigern und gleichzeitig diese Gemeinschaft innerhalb derselben „Grenze“ autark zu machen. Dabei ging es neben der Solidarität

auch um die Modernisierung eines Agrarsektors, der in den einzelnen Ländern noch sehr unterschiedlich war.

Die GAP war eine der Grundlagen für den Aufbau 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, um zu einer europäischen Marktorganisation zu gelangen.

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

## Geschichte der gemeinsamen Agrarpolitik



EAW\_Source: DCC\_DPEAI\_SPW ARNE

© ODW - 2024

**- Nachdem die GAP die Gefahr von Knappheit beseitigt hat, führt sie zu einer Steigerung der Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe und zu einem Angebot, das die Binnennachfrage übersteigt**

Die GAP ermöglichte die Modernisierung der europäischen Landwirtschaft. Die Produktivität der europäischen Betriebe hat sich rasant entwickelt, sodass das Angebot schließlich die Nachfrage übertraf. **1984** wurden verschiedene Maßnahmen ergriffen, um dieses Angebot zu regulieren und das Produktionsniveau an die Bedürfnisse des Marktes anzupassen: die Einführung von

Produktionsquoten, insbesondere im Milch- und Zuckersektor, begleitet von einer Politik der Senkung der Stützungspreise.

### - Die GAP geht von garantierten Preisen zu Direkthilfen über

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.

#### ***Uruguay-Runde***

Die Uruguay-Runde ist die letzte (und wichtigste) der internationalen Verhandlungsrunden im Rahmen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Sie mündete 1994 in den Abkommen von Marrakesch und 1995 in der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), die das GATT als internationale Organisation ablöste. Am Ende nahmen 123 Länder teil und verhandelten über alle Austauschbereiche.

Die Agrarverhandlungen im Rahmen der „Uruguay-Runde“ stocken und die Missstände in der GAP werden aufgedeckt. Sie führen dazu, dass die Europäische Kommission **1992** die erste umfassende Reform der GAP vorschlägt, die sogenannte „Mac-Sharry-Reform“, benannt nach dem damaligen EU-Agrarkommissar, auf der die heutige GAP beruht.

Mit dieser Reform geht die GAP schrittweise von einem System der Marktstützung zu einem System der 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 produzierten Mengen, sondern an die Produktionsfläche gekoppelt sind (die durch die jährlich von jedem Erzeuger verfasste Flächenerklärung ermittelt wird). Diese Prämien sind je nach Kultur unterschiedlich und basieren auf Standarderträgen, die für jede landwirtschaftliche Region 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.

**1999** wurde mit der „Agenda 2000“ ein weiterer Schritt zur Ergänzung der Reform von 1992 unternommen. Die GAP erweitert ihre Aktionsfelder, indem sie die Erhaltung der Umwelt sowie die ländliche Entwicklung berücksichtigt. 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 die schrittweise Entkopplung der Beihilfen in der GAP ein, d. h. die Aufhebung der Bindung der EU-Beihilfen an die produzierten Mengen. Diese entkoppelten Beihilfen werden nun in eine „einheitliche Betriebsprämie“ umgewandelt, die sich auf die Einkommensstabilität konzentriert. 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.

### - Europa stellt sich künftigen Herausforderungen und stabilisiert die GAP

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. Dieser neue Schritt führt zu Änderungen für den Zeitraum 2009-2013 und knüpft an die Reform von 2003 an. Die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung, die schrittweise Erhöhung der Milchquoten um 1 % pro Jahr bis zu ihrem für 2015 geplanten Auslaufen 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.

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 Vergrünungsmaßnahmen und Instrumente ein, um die Organisation des Sektors zu stärken.

Die sogenannte „Omnibus-Reform“, die durch Anpassungen zur Vereinfachung der Umsetzung der GAP gekennzeichnet ist, entsteht **2017**. Vier Verordnungen zu dieser Politik wurden geändert: die Regulierung für Direktzahlungen (einige Aspekte der Vergrünung werden einfacher), jene für die ländliche Entwicklung (Änderungen der Förderschwellen und -sätze, um Risikomanagementmaßnahmen attraktiver zu machen), jene für die gemeinsame Marktorganisation

(Ausweitung der Vorrechte der Erzeugerorganisationen auf alle Sektoren, um die Position der Landwirte in der Lieferkette zu stärken) und die horizontale Regulierung.

### - Die Modalitäten der GAP für die Zeit nach 2020 werden angenommen

Der aktuelle Prozess zur Verabschiedung der zukünftigen GAP 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 Brexit, der am 31. Januar 2020 wirksam wird und zu einer Kürzung des GAP-Budgets um 3 Milliarden Euro pro Jahr geführt hat. 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 führten. Im **Dezember 2021** erhält dieses Abkommen die formelle Genehmigung durch den Europarat. Die neue **GAP** ist gestartet!

Da sich dieser langwierige Prozess verzögerte, wurden Übergangsmaßnahmen auf der Grundlage der GAP-Programmierung 2014-2020 verabschiedet, die die Jahre 2021 und 2022 abdecken.

Auch wenn die Durchführungsbestimmungen der neuen GAP erst im Januar 2023 in Kraft treten, deckt der mehrjährige Finanzrahmen den Zeitraum 2021-2027 ab. Daher werden die im Übergangszeitraum 2021-2022 geltenden Maßnahmen aus dem Haushalt dieser neuen GAP finanziert.

Ein Schlüsselement dieser neuen GAP-Programmierung 2023-2027 ist die Einführung von Strategieplänen auf Ebene der Mitgliedstaaten, die es den nationalen Regierungen ermöglichen, die GAP-Bestimmungen in Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden und den relevanten Interessengruppen an die Bedürfnisse ihrer landwirtschaftlichen Gemeinschaften anzupassen. Diese Politik ist auch die bislang ehrgeizigste im Umweltbereich, da ein Viertel der Direktzahlungen für umweltfreundliche landwirtschaftliche Praktiken reserviert ist. Außerdem ist es die erste GAP, die eine soziale Dimension beinhaltet, um angemessene Beschäftigungsbedingungen für Landarbeiter zu gewährleisten.

### Um die GAP wirksam umzusetzen, hat sich die EU einen ehrgeizigen Haushalt und eine strenge Finanzdisziplin verordnet

Ursprünglich im Jahr 1962 wurde die GAP um einen einzigen Fonds herum aufgebaut: den 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 EU-Politik erhielt die GAP ein Budget, das den ehrgeizigen Zielen entsprach, die ihr zugewiesen wurden. 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 37 %, was etwa 55 Milliarden Euro pro Jahr entspricht. Im Jahr 2020<sup>[1]</sup> 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 2020 in der Nähe des Vorjahres, aber sein relativer Anteil am Gesamtbudget fällt 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, auch wenn es immer das größte war, stieg von 25 % auf fast 40 %. Die in den Neunzigerjahren noch weit verbreiteten Exportsubventionen hingegen werden als Folge der Uruguay-Runde schließlich abgeschafft. Auch die Marktstützungsmaßnahmen sind stark zurückgegangen und machen 2020 nur noch etwas mehr als 2,5 % aus.

<sup>[1]</sup> In Bezug auf das europäische GAP-Budget sind die Daten für das Jahr 2020 die letzten, die uns zur Verfügung stehen.

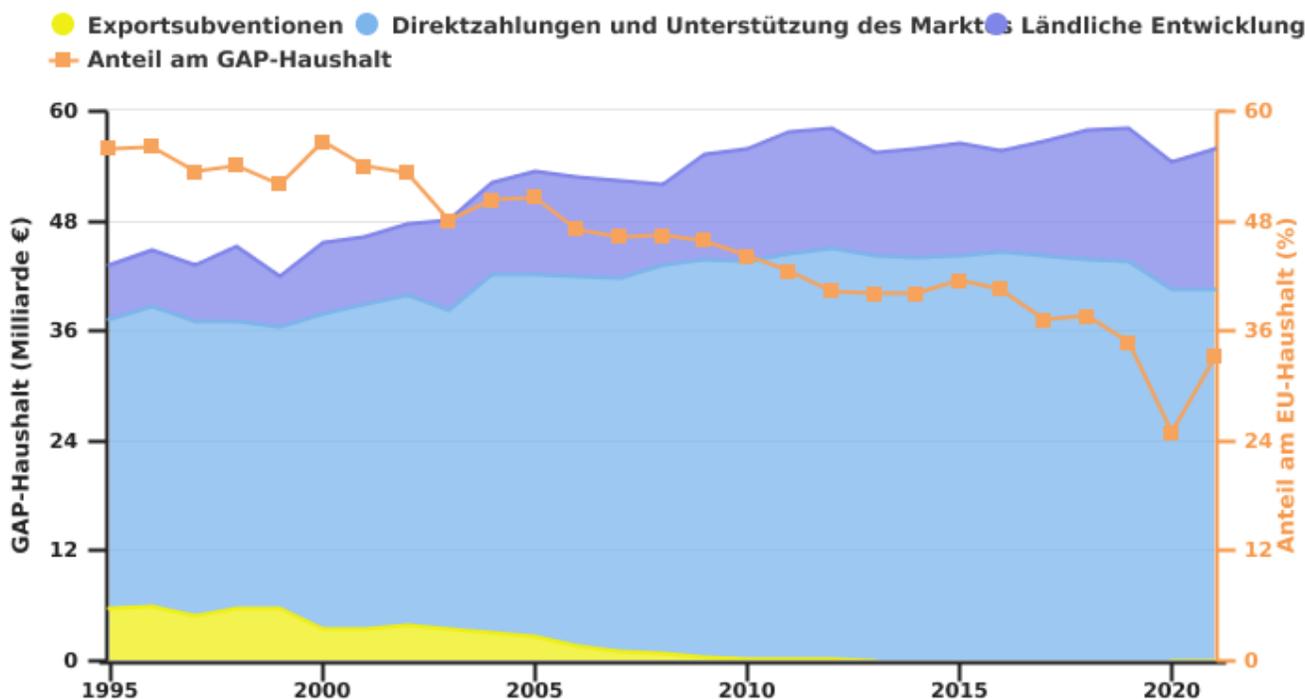
## **Für den Zeitraum 2021–2027 wird ein neuer mehrjähriger Finanzrahmen genehmigt**

Im Anschluss an die Vereinbarung vom Dezember 2020 zur Genehmigung des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 und die interinstitutionelle Vereinbarung über den Haushalt werden GAP-Empfänger ab dem Januar 2021 378.532,3 Millionen Euro (gängige Preise) zur Verfügung gestellt. Dieser Betrag entspricht 31% des Gesamthaushalts der Union. Die Maßnahmen der GAP zur Entwicklung des ländlichen Raums werden von zusätzlichen Mitteln aus dem Programm „Next Generation EU“ (NGEU) profitieren, um die wirtschaftliche und soziale Erholung nach der Covid-19-Krise zu finanzieren (8070,5 Millionen Euro). Damit beläuft sich der Gesamtbetrag der GAP-Verpflichtungen für den Zeitraum 2021-2027 auf 386,60 Milliarden Euro.

Der Haushalt der Union für 2022 sieht insgesamt 167,7 Milliarden Euro an Verpflichtungsermächtigungen vor. Für das Jahr 2021 (Zahlen für 2022 liegen noch nicht vor) macht die GAP mit 55,71 Milliarden Euro 33,1 % des Haushalts der Union der 27 aus. Während der relative Anteil der GAP am Haushalt der Union im Vergleich zum Jahr 2020 steigt, nimmt der tatsächliche

Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt seit mehreren Jahren kontinuierlich ab. Während die GAP zu Beginn der 1980er-Jahre 66 % des gesamten Haushalts der Union ausmachte, machte sie im Zeitraum 2014–2020 nur noch 37,8 % und im Zeitraum 2021–2027 nur 31 % aus. Seit 1992, als die GAP zum ersten Mal umfassend reformiert und durch Direktzahlungen unterstützt wurde, sind die Agrarausgaben real stabil geblieben, mit Ausnahme der Jahre 1996 und 1997 (aufgrund der BSE-Krise) und des Beitritts von 3 neue Mitgliedstaaten). Die Haushaltskosten der GAP im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) der Union sind somit von 0,54 % im Jahr 1990 auf 0,32 % pro Jahr für den Zeitraum 2021–2027 gesunken.

## Entwicklung des GAP-Budgets für die Europäische Union



EAW\_Source Agri-food Data Portal\_Europa

© ODW - 2024

## Seit der GAP-Reform von 2003 kann die Wallonie innerhalb der Grenzen der EU-Verordnungen die Bedingungen für die praktische Umsetzung der GAP festlegen

Im Juli 2001 werden landwirtschaftliche Angelegenheiten in die regionale Zuständigkeit überführt. Lediglich die Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem Tierschutz, dem Fonds für Agrarkatastrophen und dem Belgischen Interventions- und Rückerstattungsbüro (BIRB) bleiben bis zur sechsten Staatsreform (2012-2014) in föderaler Hand.

Folglich haben die belgischen Regionen seit der Reform von 2003 die Freiheit, die GAP einzuführen und umzusetzen, jedoch immer innerhalb der Grenzen der auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen. Im Entscheidungsverfahren bleibt Belgien jedoch der Ansprechpartner für Europa. In einem auf föderaler Ebene eingerichteten Konzertierungsausschuss präsentiert und verteidigt die Wallonie ihre Umsetzungsvorschläge. In diesem Rahmen legen die Regionen einen gemeinsamen Standpunkt fest, der gegenüber den europäischen Instanzen vertreten wird. Wenn sich die Regionen bei einem Thema nicht einig sind, kann sich Belgien auf europäischer Ebene nicht positionieren.

---

## Weitere Informationen ?

### Quelle:

- Website des Europäischen Parlaments:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/section/196/la-politique-agricole-commune-pac>

