

Aufgabenbereich Gemeinsame Agrarpolitik (seit 1957)

Zuständig in den EU-Organen	
Europäisches Parlament	Ausschuss Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
Rat	Rat Landwirtschaft und Fischerei vorbereitend: Sonderausschuss Landwirtschaft
Kommission	Kommissar für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

Rechtsgrundlage: Art. 38 bis 44 AEUV

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

In der Agrarpolitik teilen sich EU und Mitgliedstaaten die Zuständigkeit. Die Union nimmt ihre Zuständigkeit jedoch intensiv wahr. In der agrarpolitischen Gesetzgebung hatte das Europäische Parlament vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags nur Anhörungsrechte (Art. 37 EGV Nizza). Im Haushalt der EU unterlagen die Kosten der GAP als obligatorische Ausgaben nicht der Kontrolle des Parlaments. Heute entscheidet es mit (Art. 43 AEUV) und beschließt auch den Agrarhaushalt.

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist eng verbunden mit anderen Politikfeldern der EU wie Umwelt, Verbraucherschutz, öffentliche Gesundheit.

Produktivitätssteigerung in der Landwirtschaft

Die Agrarproduktion im heutigen Europa ist nicht zu vergleichen mit der landwirtschaftlichen Erzeugung zur Zeit der EWG-Gründung. Damals wurden auf einem Hektar zweieinhalb Tonnen Weizen geerntet, heute acht. Damals gaben Kühe durchschnittlich 3000 Liter Milch im Jahr, heute 8000. Damals waren Pferde und Kühe noch Zugtiere, heute fahren PS-starke Traktoren über die Felder.

Allerdings mussten viele kleine Bauern ihre unrentabel gewordenen Höfe aufgeben, rund 400 000 von insgesamt 1,8 Millionen, die es 1960 in der Bundesrepublik noch gegeben hat. Die Produktionssteigerung war zum Teil auch mit Umweltschäden durch Kunstdünger und Pestizide verbunden. Die Möglichkeit weiterer Ertragssteigerung durch gentechnisch verändertes Saatgut ist umstritten.

Heute hat die Steigerung der Produktivität nicht mehr die Bedeutung wie in den Mangeljahren nach dem Weltkrieg, als sich viele europäische Staaten nicht aus eigener Produktion mit Getreide oder Butter versorgen konnten. Heute ist die Entwicklung des ländlichen Raums ein

Schwerpunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik, eine Aufgabe, die von der Agenda 2000 gesetzt worden ist.

Ziele der Agrarpolitik ab 1957

Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik waren von Anfang an (Art. 39 EWGV; heute Art. 39 AEUV):

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Diese Ziele sind weitgehend erreicht.

Neue Ziele der Agrarpolitik

Seit der Reform der Agrarpolitik von 2003 (siehe unten) hat die Agrarpolitik drei zusätzliche Ziele:

- a) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft,
- b) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung,
- c) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Maßnahmen der Mitgliedstaaten in der landwirtschaftlichen Berufsausbildung, in der Forschung oder der Verbreitung von Fachkenntnissen können von der EU koordiniert und finanziell gefördert werden. Sie kann gemeinsame Maßnahmen vorsehen, um den Verbrauch bestimmter Erzeugnisse zu fördern (Art. 41 AEUV).

Grundlagen der GAP

Die Grundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurden von den Mitgliedstaaten der EWG im Juli 1958 auf einer Konferenz in Stresa am Lago Maggiore geschaffen. Sie einigten sich 1962 auf die drei „Stresa-Grundsätze“: Markteinheit, Gemeinschaftspräferenz, Finanzielle Solidarität.

Markteinheit: Jeder Staat hatte lange vor Gründung der EWG Marktordnungen geschaffen, um die heimische Landwirtschaft zu fördern und vor unerwünschten Importen zu schützen. Diese Vorschriften mussten in der Gemeinschaft durch einheitliche Marktordnungen ersetzt werden, damit im Binnenmarkt gleiche Bedingungen für alle Bauern galten. Marktordnungen setzen zum Beispiel garantierte Preise für Agrarprodukte fest. Im Laufe der Zeit sind mehr als 20 Marktordnungen für Agrarprodukte entstanden. Sie wurden 2007 zu einer gemeinsamen Marktordnung (GMO) zusammengefasst.

Gemeinschaftspräferenz: Die Marktordnungspreise können durch Einfuhren aus Ländern unterboten werden, wo billiger produziert werden kann. Um europäische Bauern zu schützen, werden Agrareinfuhren aus Drittstaaten so mit Zöllen belastet, dass ihr Endverkaufspreis nicht unter dem Marktordnungspreis liegt. Heimische Agrarprodukte werden also gegenüber Produkten vom Weltmarkt bevorzugt (sie genießen eine Präferenz). Die Zölle auf Agrareinfuhren und die Subventionen für Agrarausfuhren sind inzwischen stark reduziert worden, um den Weltmarktbedingungen der WTO zu entsprechen.

Finanzielle Solidarität: Durch Marktordnungen entstehen der EU Kosten. Dafür wurde 1962 ein gemeinsamer Fonds geschaffen, der „Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“, kurz EAGFL. Die Abteilung „Ausrichtung“ des EAGFL wurde 2005 umgewandelt in den eigenständigen „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“, kurz ELER (VO 1290/2005). Die Abteilung „Garantie“ heißt nun „Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft“ (EGFL) und dient hauptsächlich den Garantie- und Direktzahlungen an Landwirte, unabhängig davon, ob ein Land weniger erhält als ein anderes (finanzielle Solidarität).

Die Reformen der GAP

Schon 1975 konnte sich die Europäische Gemeinschaft weitgehend aus eigener Agrarproduktion versorgen. Bald danach wuchsen aus überschüssiger Erzeugung sogar Berge von Butter und Getreide. Die Ursache: Überschüsse wurden von der EG in unbegrenzten Mengen zu garantierten Preisen aufgekauft. Deren Lagerung verschlang Milliarden. Die Agrarkosten machten mehr als die Hälfte des gesamten Haushalts der Gemeinschaft aus. Eine Reform der GAP wurde dringlich. Dafür gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- die Garantiepreise senken, damit kein Anreiz für Überproduktion entsteht, oder
- die Mengen begrenzen, die zu garantierten Preisen abgenommen werden.

In beiden Fällen verlieren die Bauern einen Teil ihres Einkommens und müssen dafür eine Entschädigung erhalten.

Die erste Reform der Agrarpolitik 1984: Mengenbegrenzung

1984 beschlossen die Landwirtschaftsminister eine erste Agrarreform mit Mengenbegrenzungen. Für jedes Land wurden Höchstmengen an Milch festgelegt, in Deutschland wurde die erlaubte Gesamtmenge in Quoten für jeden Hof aufgeteilt. Diese Quotenregelung soll 2015 auslaufen.

Die Reform 1992: Preissenkung

Die nächste Reform wählte 1992 den Weg der Preissenkung. Die Garantiepreise für Getreide und Rindfleisch wurden schrittweise gesenkt, um sie den Weltmarktpreisen anzunähern. Die bis dahin variablen Aufschläge auf Agrarimporte („Agrarabschöpfungen“) wurden in feste Zölle umgewandelt und – ebenso wie die Subventionen für Agrarexporte – im Durchschnitt um ein Drittel gekürzt. Das hatte die EU mit dem GATT in der „Uruguay-Runde“ vereinbart. Als Ausgleich erhielten die Bauern Geld, wenn sie 15 % ihrer Anbauflächen für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen stilllegten. Außerdem erhielten sie Prämien, wenn sie ihre Nutzflächen weniger intensiv bewirtschafteten oder stillgelegte Flächen aufforsteten oder längerfristig für Maßnahmen des Umweltschutzes bereitstellten. Um das Jahr 2000 machten die Direktzahlungen bereits 40 % der bäuerlichen Einkommen aus und erreichten eine Summe von mehr als 25 Milliarden Euro.

Die Agenda 2000

Vor der Erweiterung um zwölf Mitgliedstaaten mit rückständiger Landwirtschaft musste eine weitere Reform, die „Agenda 2000“, dafür sorgen, dass die Kosten der Marktordnungen nicht den Haushalt der Union sprengen. Die Garantiepreise für Getreide und Rindfleisch wurden weiter gesenkt und zum Ausgleich die Direktzahlungen erhöht.

Die Reform 2003: Abkopplung der Zahlungen von der Produktion

Der Rat der Landwirtschaftsminister hat 2003 eine bisher letzte Reform in Kraft gesetzt. Direktzahlungen an Landwirte sind nun völlig von der Produktion und weitgehend von der Tierzahl entkoppelt und werden pauschal pro Hof oder als Zusatzprämien für bestimmte Agrarprodukte (wie Hartweizen, Reis, Schalenfrüchte) gezahlt (Verordnung 1782/2003). Bauern müssen dafür Umweltauflagen und besondere Qualitätsnormen beachten. Sie bekommen ihr Geld nur dann ungekürzt ausgezahlt, wenn sie die stillgelegten Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten und Grundanforderungen an die Betriebsführung erfüllen (sogenannte „Cross Compliance Regelung“).

Im November 2008 hat der Agrarrat der EU auf Vorschlag der Kommission einige Änderungen der Reform von 2003 beschlossen, zusammengefasst unter dem Begriff „Gesundheitscheck“ (Verordnung 73/2009). Landwirten werden weniger Einschränkungen auferlegt, so dass sie besser auf Marktsignale reagieren und sich veränderten Situationen leichter anpassen können. So wurde die Auflage gestrichen, 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche brach liegen zu lassen. Die Milchquoten werden bis zum Auslaufen der Regelung jährlich um 1 % aufgestockt. Die Mitgliedstaaten dürfen Milchbauern in schwierig zu bewirtschaftenden Regionen, z. B. den Alpen, bei der Anpassung an die neue Marktlage helfen. Wenn niedrige Nahrungsmittelpreise die Erzeugerkosten nicht mehr decken, kann die EU Überschüsse aufkaufen. Die jährliche Kürzung der Direktzahlungen wird bis 2012 auf 10 % erhöht, die eingesparten Mittel dienen der Entwicklung des ländlichen Raums.

Entwicklung des ländlichen Raums

Wichtigster Reformschritt der Agenda 2000 war es, einen zweiten Schwerpunkt der Agrarpolitik zu schaffen: Entwicklung des ländlichen Raums. Es sollen moderne Arbeitsplätze geschaffen werden, um die Landflucht junger Menschen und die damit verbundene Überalterung der Regionen einzudämmen. Die EU fördert den Ausbau der Infrastruktur (Verkehrsnetze, Energie, Kommunikation) sowie Maßnahmen, die neue Erwerbsquellen für Landwirte schaffen, zum Beispiel im Dienstleistungssektor (Stichwort: Urlaub auf dem Bauernhof). Die finanzielle Förderung soll auch die Rückkehr zu naturnaher, artgerechter und umweltschonender Landwirtschaft ermöglichen. Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten (Stichwort Bergbauern) oder in Schutzgebieten (Stichwort Natura-2000) wird besonders gefördert.

Die Lebensmittelsicherheit wird stärker beachtet, damit das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher, das durch Lebensmittelskandale wie BSE erschüttert wurde, wiedergewonnen wird. Die EU sichert die Nahrungsmittelkette vom Erzeuger bis zum Verbraucher, der dies überprüfen kann. Eine Europäische Lebensmittelbehörde hat im Januar 2002 in Parma ihre Arbeit aufgenommen.

Die nächste Reform ab 2014

Die Reform von 2003 mit ihrer Änderung von 2008 wird Ende 2013 abgeschlossen sein. Für die Zeit ab 2014 hat die Kommission im Oktober 2011 Vorschläge für eine dann folgende Reform vorgelegt. Die Vorschläge sollen vom Europäischen Parlament und vom Rat bis Ende 2013 in Verordnungen umgesetzt sein. Es handelt sich um Verordnungen

- mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe,
- über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse,
- über die Förderung der ländlichen Entwicklung,

- über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik,
- zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Gewährung von Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe für das Jahr 2013,
- zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Betriebsprämienregelung und der Unterstützung für Weinbauern,
- sowie eine Verordnung des Rates mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

Die künftige Reform soll dazu beitragen, dass die Gemeinsame Agrarpolitik

- Innovationen fördert,
- die wirtschaftliche wie auch die ökologische Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors stärkt,
- den Klimawandel bekämpft sowie
- Beschäftigung und Wachstum fördert.

Sie soll auf diese Weise dazu beitragen, dass die Ziele der Strategie Europa 2020 erreicht werden.

Die zehn Kernpunkte der Reform

1. Gezieltere Vergabe von Einkommensbeihilfen

Die Einkommensgrundsicherung wird nur aktiven Landwirten gewährt. Sie wird ab 150 000 Euro stufenweise gekürzt (Degressivität) mit einer Deckelung von 300 000 Euro pro Betrieb und Jahr.

2. Verbesserte Instrumente für das Krisenmanagement

Es handelt sich vor allem darum, die Risiken einzudämmen, die von Preisschwankungen für Agrargüter ausgehen können.

3. Förderung nachhaltiger Produktion und der Erhaltung von Ökosystemen

30 Prozent der Direktzahlungen sollen bereitgestellt werden für Diversifizierung der Anbaukulturen, Erhaltung von Dauergrünland, Erhaltung von ökologischen Nischen und Erhaltung der Landschaft.

4. Zusätzliche Investitionen für Forschung und Innovation

Die Mittel für Agrarforschung und -innovation sollen verdoppelt werden.

5. Eine wettbewerbsfähigere und ausgewogenere Lebensmittelversorgungskette

Um der Zersplitterung und geringen Strukturierung der Landwirtschaft zu begegnen, sollen Erzeugerorganisationen und Branchenverbände gefördert und kurze Absatzwege zwischen

Erzeugern und Verbrauchern (ohne allzu viele Zwischenstufen) entwickelt werden. Darüber hinaus werden die Zuckerquoten, die ihren Daseinszweck verloren haben, nach 2015 nicht weiter verlängert.

6. Förderung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft

Nationale, regionale und lokale Agrarumweltinitiativen sollen gefördert werden. Erhaltung und Wiederherstellung von Ökosystemen, Bekämpfung des Klimawandels sowie effiziente Nutzung der Ressourcen sollen zu den sechs Prioritäten der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zählen.

7. Erleichterung der Niederlassung von Junglandwirten

Zwei Drittel der Landwirte sind älter als 55 Jahre. Ein neues Instrument zur Niederlassungsförderung soll Landwirten von unter 40 Jahren in den ersten fünf Jahren ihrer Tätigkeit zur Verfügung stehen.

8. Förderung der Beschäftigung im ländlichen Raum und des Unternehmergeists

Um die Beschäftigung und den Unternehmergeist zu fördern, sollen bestimmte Maßnahmen die Wirtschaftstätigkeit in den ländlichen Gebieten stimulieren und Initiativen zur lokalen Entwicklung anregen. Beispielsweise wird, um Projekte von Kleinunternehmen zu unterstützen, ein „Starter-Kit“ mit einer Finanzierung von bis zu 70 000 Euro über fünf Jahre geschaffen. Die lokalen Aktionsgruppen von LEADER werden verstärkt.

9. Bessere Berücksichtigung empfindlicher Gebiete

Um eine Verödung zu verhindern, sollen Landwirte in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen mit einer zusätzlichen Ausgleichszahlung stärker unterstützt werden. Diese Beihilfe ergänzt die anderen Stützungen, die im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums bereits zur Verfügung stehen.

10. Eine einfachere und effizientere GAP

Verschiedene GAP-Mechanismen – insbesondere die Regeln für die Konditionalität und die Kontrollsysteme - sollen vereinfacht werden, ohne dass ihre Effizienz darunter leidet. Außerdem werden die Stützungsmaßnahmen für Kleinlandwirte vereinfacht. Für diese wird eine Pauschalzahlung von 500 bis 1000 Euro je Betrieb und Jahr eingeführt. Die Übertragung von Flächen von Kleinlandwirten, die ihre landwirtschaftliche Tätigkeit einstellen, an andere Betriebe, die eine Umstrukturierung vornehmen wollen, wird gefördert.

Gentechnik

Die EU hat sich grundsätzlich entschieden, gentechnisch veränderte Organismen in der Landwirtschaft und der Lebensmittelproduktion zuzulassen. Für jedes Produkt muss aber einzeln die Erlaubnis beantragt werden. Wer Saatgut von Genpflanzen ausbringen will, braucht dafür eine Genehmigung (Freisetzungs-Richtlinie 2001/18).

Gentechnisch behandelte Lebensmittel („novel food“) müssen in der EU auch dann gekennzeichnet sein, wenn die Veränderung sehr gering, aber nachweisbar ist (ausführlich in Modul 3 dargestellt). Auch Fertigprodukte (wie Ketchup oder Kekse) müssen seit April 2004 einen Hinweis auf dem Etikett tragen, wenn sie zu mehr als 0,9 Prozent aus GVO bestehen, selbst dann, wenn dies unbeabsichtigt möglich oder technisch unvermeidbar ist. Die Kennzeichnungspflicht gilt auch für Produkte, die selbst kein verändertes Erbmateriale mehr enthalten, aber aus GVO hergestellt worden sind, zum Beispiel Pflanzenöle, Margarine oder Schokolade. Verbraucherinnen und Verbraucher können also frei entscheiden, ob sie Genfood kaufen möchten oder nicht.

Zusatzthema

Die Gemeinsame Marktordnung für Agrarmärkte
Kontrolle der Agrarausgaben (Direktzahlungen)
Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
Gemeinschaftliches Sortenamt (CPVO)

Hintergrundinformation

Welthandelsorganisation WTO
Überfluss in Europa – Hunger in der Welt