

Studie für den AGRI-Ausschuss – Steuerung: Der GAP-Reformprozess für die Zeit nach 2020 aus interinstitutioneller Sicht



Zentrales Ziel dieser Studie ist es, die Dynamiken der Entscheidungsfindung bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Zeit nach 2020 auf institutioneller Ebene der EU (Rat - Europäisches Parlament - Kommission) zu beleuchten und ihre Ergebnisse zu analysieren. Dabei wird allen drei Dimensionen der Reform Rechnung getragen: politischen Komponenten, Finanzmitteln und der Umsetzung.

Diese jüngste GAP-Reform war die zweite gemäß den nach dem Lissabon-Vertrag geltenden Regeln durchgeführte Reform und kann sowohl mit Blick auf das Verfahren als auch mit Blick auf den Inhalt als Bruch mit der Vergangenheit betrachtet werden:

Von der Veröffentlichung der Legislativvorschläge der Kommission im Juni 2018 bis zur endgültigen Annahme der vereinbarten Texte im Dezember 2021 dauerte es 42 Monate, während es bei der GAP-Reform aus dem Jahr 2013 26 Monate waren. Verantwortlich für die längere Dauer waren unter anderem die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2019, der Amtsantritt der neuen Kommission im Dezember 2019 und die Verzögerungen bei der Vereinbarung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021–2027.

Die Ankündigung des europäischen Grünen Deals und seiner in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und in der Biodiversitätsstrategie festgehaltenen Agrarlebensmittel-Ziele machte die

Dieses Dokument ist die Zusammenfassung der Studie mit dem Titel „Governance: Der GAP-Reformprozess für die Zeit nach 2020 aus interinstitutioneller Sicht“. Die vollständige Studie ist in englischer Sprache unter folgendem Link abrufbar: <https://bit.ly/39E04Dm>

Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik
Generaldirektion Interne Politikbereiche

Autoren: Metis: Haris Martinos (Projektleiter), Alan Matthews, Dimitris Skouras, Serafin Pazos-Vidal; Thünen-Institut: Norbert Röder, Regina Grajewski, Christine Krämer
PE 699.639 - Juni 2022

Verhandlungen noch komplexer. Das von der Kommission vorgeschlagene Reformpaket enthielt drei Verordnungen. Ihr Kernstück, die Verordnung über Strategiepläne¹, sah ein neues Umsetzungsmodell für die GAP vor, mit dem der Fokus der Umsetzung von der Einhaltung auf die Leistung verlagert werden sollte. Änderungen an der horizontalen Verordnung² hatten zum Ziel, die Finanz- und Kontrollverfahren an das neue Umsetzungsmodell anzupassen und die Steuerung der GAP zu vereinfachen. Und schließlich wurde die Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation mit im Rahmen der Änderungsverordnung³ vorgeschlagenen Neuerungen entsprechend angepasst, ohne dabei jedoch ihre zentralen politischen Komponenten zu verändern.

Schwerpunktbereiche der GAP-Verhandlungen aus interinstitutioneller Sicht

Bei der Analyse der interinstitutionellen Dynamiken des Reformprozesses standen vier thematische Schwerpunktbereiche der GAP im Mittelpunkt:

- *Die Bemühungen um eine flexiblere und vereinfachte GAP*

Zur Betonung des Konzepts einer „Gemeinsamen“ Agrarpolitik und zur Verhinderung einer „Renationalisierung“ der GAP war das Parlament bestrebt, viele Elemente in den Verordnungen detaillierter zu beschreiben und zu regeln und in puncto Finanzierung Mindestbeträge festzulegen, die in beiden Säulen eigens für Öko-Regelungen, Junglandwirte und sozioökonomische Ziele vorzusehen sind.

Das Parlament drängte auf eine stärkere Berücksichtigung der regionalen Dimension in den GAP-Strategieplänen. Es strebte auch einen stärkeren Schutz der finanziellen Interessen der Union an und konnte für eine bessere Durchsetzung von Kontrollen sowie eine umfassendere Berichterstattung der Kommission an den Rat und das Parlament sorgen. Obgleich das Parlament verschiedene Vorschläge zur Vereinfachung machte, fand es im Programmplanungsdokument und in der nachfolgenden Berichterstattung kaum Erwähnung.

- *Auf dem Weg zu einer gerechteren und gezielteren GAP*

Während sich der Standpunkt des Rates zur Kappung und Degressivität uneingeschränkt durchgesetzt hat, war die Entscheidung zur obligatorischen Umverteilungsprämie ein Erfolg für das Parlament, das die Umverteilung von Zahlungen an kleine und mittelgroße landwirtschaftliche Betriebe immer unterstützt hat. Dem Parlament ist es zudem gelungen, dass die für die Unterstützung von Junglandwirten zur Verfügung stehenden Finanzmittel erheblich aufgestockt werden. Auch sorgte das Parlament mit der Aufnahme des Konzepts der sozialen Konditionalität in die GAP, nach dem die Gewährung von GAP-Zahlungen an die Einhaltung geltender Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen geknüpft ist, für einen wesentlichen Entwicklungsschritt.

¹ Verordnung (EU) 2021/2115 mit Vorschriften für die Unterstützung von GAP-Strategieplänen usw.

² Verordnung (EU) 2021/2116 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP usw.

³ Verordnung (EU) 2021/2117 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation usw.

- *Die neue grüne Architektur der GAP*

Der Vorschlag der Kommission zu einer überarbeiteten grünen Architektur fand im Parlament und im Rat breite Unterstützung. Das Parlament sprach sich dafür aus, einen Mindestausgabenbetrag für Öko-Regelungen vorzusehen und Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen weiterhin als zwei separate Maßnahmenbereiche zu behandeln. Es ist ihm gelungen, dass 35 % der Finanzmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums umwelt- und klimabezogenen Zielen vorbehalten werden. Es war teilweise erfolgreich, was das Mindestbudget für Öko-Regelungen angeht, doch sein Vorschlag zu einer gemeinsamen Liste von Öko-Regelungen wurde nicht angenommen.

- *Marktsteuerung in der GAP*

Im ursprünglichen Legislativvorschlag der Kommission wurde der Status quo in den meisten Bereichen im Wesentlichen beibehalten. Viele der Änderungsanträge des Parlaments zielten auf eine Stärkung der Rolle der Marktregulierung ab, z. B. durch eine Ausweitung der öffentlichen Intervention und Unterstützung von Maßnahmen zur Angebotssteuerung bei Marktstörungen, durch eine effektivere Gestaltung der Agrarreserve und durch eine Stärkung der Rolle von Erzeugerorganisationen.

Das Parlament sorgte für einen weiter gefassten Geltungsbereich der Risikomanagementinstrumente. Allerdings konnte es die Aufnahme einer Bestimmung, nach der eingeführte Erzeugnisse dieselben Standards wie EU-Erzeugnisse erfüllen müssen, nicht durchsetzen.

Vergangene und künftige Rolle des Europäischen Parlaments: Wichtigste Erkenntnisse und Empfehlungen

Ein besonderes Anliegen des Europäischen Parlaments während des gesamten GAP-Reformprozesses waren die Steuerung der GAP, insbesondere das Risiko einer „Renationalisierung“, sowie das Vermögen der Kommission, für entsprechende Kohärenz in der GAP als europäische politische Strategie zu sorgen.

Während des Reformprozesses war das Parlament bestrebt, die Grundsätze der EU und den GAP-Haushalt zu verteidigen, gleichzeitig aber offen für politische Neuerungen zu bleiben und in manchen Fällen auch als Initiator politischer Maßnahmen aufzutreten. Dem stand ein eher konservativer Ansatz des Rates gegenüber, der geprägt war von Sparpolitik und einer Tendenz zu größtmöglicher Subsidiarität.

Auf intrainstitutioneller Ebene war in allen Organen über weite Strecken des GAP-Reformprozesses eine gewisse Spaltung zu festzustellen. Auf Seiten des Parlaments waren zwischen dem AGRI-Ausschuss und dem ENVI-Ausschuss Zuständigkeitsproblematiken und politische Differenzen zu beobachten. Auf interinstitutioneller Ebene beeinträchtigten die COVID-19-Beschränkungen die Führung der Verhandlungen erheblich.

Im Endergebnis wurde eine große Zahl der Standpunkte und Änderungsanträge des Parlaments teilweise oder in kleinem Umfang angenommen, es kam aber auch zu einigen Annahmen mit größerer Tragweite (wie etwa die soziale Konditionalität, die Verwendung eines Mindestanteils der Finanzmittel für Direktzahlungen für Öko-Regelungen oder die für die Mitgliedstaaten nun

obligatorische Umverteilungsprämie). Insgesamt konnte das Parlament die politischen Komponenten der GAP besser mitgestalten als die Bereiche Umsetzung und Finanzmittel. Es war ihm nicht möglich, den Standpunkt des Rates bei mehreren GAP-Fragen (z. B. Kappung, Übertragungen zwischen den Säulen, Sätze der ELER-Beteiligung), die dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen, jedoch Teil der Schlussfolgerungen des Rates zum MFR waren, zu ändern.

In Zukunft könnte das Parlament effektiver verhandeln, wenn es die interne Konsistenz seines Standpunkts in der prälegislativen Phase und während der gesamten Verhandlungsphase durch sowohl im Hinblick auf strategische Ziele als auch im Hinblick auf spezifische Änderungen enger begrenzte Vorschläge stärkt. Um bei künftigen Verhandlungen eine führende Rolle zu spielen, muss das Parlament seine hauseigenen analytischen Kapazitäten vor und insbesondere während Verhandlungen erheblich stärken, um von anderen Organen und dem weiteren Kreis der GAP-Interessenträger vorgelegte Vorschläge bewerten zu können.

Insgesamt muss das Parlament die GAP-Reform für die Zeit nach 2020 reflektieren und sich darüber klar werden, welche Rolle es bei künftigen Reformen spielen soll und entsprechend der Richtung, in die es gehen will, rechtzeitig verschiedene Maßnahmen ergreifen. Diese Studie bietet eine Reihe möglicher Maßnahmen zur weiteren Betrachtung.

Weitere Informationen

Diese Zusammenfassung ist in den folgenden Sprachen verfügbar: Englisch, Französisch, Deutsch, Italienisch und Spanisch. Die Studie – in englischer Sprache – und die Zusammenfassungen können abgerufen werden unter: <https://bit.ly/39E04Dm>

Weitere Informationen über Studien der Fachabteilung für den AGRI-Ausschuss sind abrufbar unter: <https://research4committees.blog/agri/>



Haftungsausschluss und Urheberrechtsschutz: Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung der Verfasser wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe sind gestattet, sofern das Europäische Parlament vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.
© Europäische Union, 2022
© Bild auf Seite 1 unter Lizenz von Adobe Stock verwendet.

Für Forschung zuständiger Verwaltungsrat: François NEGRE Editionsassistentz: Anna DEMBEK, Jana BERGMAN

Kontakt: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses