

1820



## **Der Konvent zur Zukunft Europas**

### **Die "Ergrünung" des Landwirtschaftskapitels in der Europäischen Verfassung**

**Tanja Dräger**

**Ecologic, Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik  
Pfalzburger Str. 43-44, D – 10717 Berlin, Tel. +49 30 86880-0, Fax +49 30 86880-100  
E-Mail: [Klasing@ecologic.de](mailto:Klasing@ecologic.de)**

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort: Der Konvent und das neue, das nachhaltige und gerechte Europa	3
1 Einführung	4
2 Die Gemeinsame Agrarpolitik	5
3 Artikel 32	5
4 Ziele der GAP	5
5 Die Gemeinsamen Marktordnungen	6
6 Artikel 35 und 36	7
7 Einbeziehung von Umweltschutzfragen in die Gemeinsame Agrarpolitik	7
8 Der Vertrag von Amsterdam und die Europäische Strategie für eine nachhaltige Entwicklung	8
9 Reformprozess der GAP	9
10 Halbzeitbewertung der GAP	9
11 Der Europäische Konvent und die Landwirtschaft	10
12 Änderungsvorschläge zum Kapitel Landwirtschaft	12
12.1 Nachhaltige Entwicklung	12
12.2 Änderungsvorschläge im Hinblick auf die Nachhaltigkeit	13
12.3 Die veränderte Rolle der ländlichen Gebiete	13
12.4 Ländliche Gebiete und die GAP	14
12.5 Änderungsvorschläge im Hinblick auf die ländliche Entwicklung	15
12.6 Beschlussfassung und Agrarpolitik	15
12.7 Änderungsvorschläge in Bezug auf die Beschlussfassung	16
12.8 Das Recht der Bürger	17
13 Abschließende Betrachtung	17
13.1 Nachhaltigkeit	18
13.2 Entwicklung des ländlichen Raumes	18
13.3 Beschlussfassungsverfahren	19
13.4 Ausblick	19
14 Ausgewählte Links	21

## **Vorwort: Der Konvent und das neue, das nachhaltige und gerechte Europa**

Eine Europäische Verfassung? Das war noch vor wenigen Jahren vielerorts ein Tabu. Nun hat der Konvent für die Zukunft Europas einen Entwurf für einen Verfassungsvertrag ausgearbeitet, der derzeit von einer Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten vereinbart wird. Die Parlamente und Bürger der Mitgliedstaaten werden danach über sein Inkrafttreten entscheiden. Die verschiedenen Europäischen Verträge, die zum Teil noch aus den 1950er Jahren stammen, wurden vom Konvent zusammengeführt und neu strukturiert.

Es ist dies ein zugleich ungewöhnlicher und geschichtsträchtiger Schritt im großen zivilisatorischen Projekt der langfristigen Sicherung des Friedens, der Freiheit und des Rechts und des Zusammenwachsens von Europa. Ist es dem Konvent gelungen oder wird es der Regierungskonferenz noch gelingen, eine Verfassung zu schaffen, die wie die der Vereinigten Staaten mit nur geringfügigen Änderungen und Ergänzungen lange fortbestehen kann? Oder wird Europa die ihre wie bisher das Primärrecht alle paar Jahre anpassen? Die Würfel sind noch nicht gefallen. Die Regierungskonferenz hat nun die Möglichkeit, die Mängel im Verfassungsentwurf des Konvents zu beheben.

Eine Verfassung mit Bestand muss auch eine verlässliche Basis für den Schutz und die umsichtige Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen sein. Wegen der Bedeutung Europas für die globale Umweltpolitik müssen die Bestimmungen für Umwelt- und Naturschutz sowie die rationelle Nutzung von Naturressourcen weitsichtig gefasst werden. Der nun vorliegende Verfassungsentwurf ist in diesem Punkt zwar nicht mehr so enttäuschend, wie die ersten Entwürfe. Einen Fortschritt im Sinne einer Gleichstellung der Umweltpolitik mit der Wirtschaftspolitik und mit der Sozialpolitik als drei gleich wichtigen Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung stellt er allerdings nicht dar.

Der vorliegende Ecologic Brief beleuchtet ein Thema von besonderer Bedeutung in der gegenwärtigen Verfassungsentwicklung. Er stellt Grundlagen dar und skizziert Lösungsvorschläge, die es zu diskutieren und zu bewerten gilt. Der Brief ist Teil einer Serie von Beiträgen, mit denen Ecologic die Tradition der "Ergrünung der Verträge" (greening the treaties) fortsetzt. Mit "EcoFuturUm" wirkt Ecologic im Dialog mit Bürgern am Werden der neuen Verfassung Europas mit. Wir tun dies mit Unterstützung des Generalsekretariats der Europäischen Kommission und in Partnerschaft mit anderen Instituten aus fünf Mitgliedstaaten und drei Beitrittsstaaten. Ich hoffe, dass die damit angestoßene Diskussion Wirkung zeigt, indem sie die Verfassungsentwicklung erfolgreich in die richtigen Bahnen zu lenken hilft.

R. Andreas Kraemer (Direktor, Ecologic Institut), Berlin, September 2003

## 1 Einführung

Die 1962 festgelegte Gemeinsame Agrarpolitik ("GAP") wird als einer der wichtigsten Politikbereiche der Europäischen Union (EU) angesehen. Da ein wesentlicher Anteil der Kompetenzen der Mitgliedstaaten an die Europäische Union delegiert ist, stellt die GAP eine der höchstentwickelten Formen supranationaler Beschlussfassung dar. Die Hauptakteure der Europäischen Agrarpolitik sind der Rat für Landwirtschaft und Fischerei und die Europäische Kommission. Finanziert wird die GAP durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft (EAGFL), welcher einen erheblichen Anteil am gesamten Haushalt der Europäischen Union ausmacht. Obwohl die für die Landwirtschaft vorgesehenen Mittel in den vergangenen Jahren leicht rückläufig waren, entfällt immer noch nahezu die Hälfte des Gesamthaushalts der EU auf die Landwirtschaft.

Über drei Viertel des derzeitigen Territoriums der EU werden durch Land- und Forstwirtschaft genutzt. Im Hinblick auf die ländlichen Gebiete kann die Landwirtschaft als zentraler Sektor angesehen werden, nicht nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten (unter Beachtung auch der vor- und nachgelagerten Industrien), sondern auch im Hinblick auf die Bewahrung des kulturellen Erbes der ländlichen Gebiete in Europa, welche über die Jahrhunderte durch die Landwirtschaft in vielfältigster Weise geprägt wurden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass alle mit der Landwirtschaft verbundenen Aktivitäten sowohl in negativer als auch in positiver Hinsicht große Auswirkungen auf die Natur und die Umwelt haben. Die Methoden der Agrarproduktion und Viehzucht sind zudem für die Qualität und die Gesundheit unserer Nahrungsmittel verantwortlich.

In den vergangenen vierzig Jahren fand in der EU eine Intensivierung, Konzentration, Stilllegung und steigende Spezialisierung der Agrarproduktion statt, u.a. auch durch die Maßnahmen der GAP. Infolgedessen wuchs der Druck auf die Umwelt erheblich an, wie z.B. Oberflächen- und Grundwasserverschmutzung, Verlust der biologischen Vielfalt bei wilden, domestizierten und kultivierten Arten sowie Bodendegradation und Bodenerosion. Jedoch spielt – wie oben erwähnt – die Landwirtschaft ebenso eine bedeutende Rolle bei der Erhaltung von Kulturlandschaften oder von Lebensräumen von hohem naturschutzfachlichen Wert, wie z.B. extensives Grünland. Erst in den vergangenen Jahren hat die GAP wichtige Schritte eingeleitet, um dem Umweltschutz in ihren Politikbereich zu integrieren.

Da die GAP für die Umwelt von großer Bedeutung ist, wird in dieser Kurzdarstellung das Kapitel zur Landwirtschaft im Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrags unter dem Blickwinkel analysiert, inwieweit Aspekte u.a. des Umweltschutzes, der Nahrungsmittelqualität und Nahrungsmittelsicherheit in den Verfassungsentwurf mit einbezogen worden sind. Dies wird mit dem Reformprozess der GAP verglichen, der auf den Ausbau einer umweltfreundlichen Landwirtschaft abzielt.

## **2 Die Gemeinsame Agrarpolitik**

Die Gemeinsame Agrarpolitik wurde bereits 1957 in den ersten Verträgen, die die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) begründen, festgelegt. Bei Betrachtung der „Römischen Verträge“ sollte man sich vor Augen halten, dass die Europäische Gemeinschaft nach dem Zweiten Weltkrieg gegründet wurde – eine Zeit der Nahrungsmittelknappheit, in der Fragen zur Landwirtschaft auf der politischen Agenda ganz oben standen. Nachdem die allgemeinen Ziele der GAP beschlossen waren, wurden die Grundsätze und Verfahren der GAP 1962 in Kraft gesetzt. Ab diesem Zeitpunkt bildet die GAP den rechtlichen Rahmen für die Europäische Agrarpolitik und für einen Großteil der ländlichen Entwicklung in den EU-Mitgliedstaaten. Die rechtliche Grundlage der GAP wird heute durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Titel II, Artikel 32 bis 38 festgelegt.

## **3 Artikel 32**

Artikel 32 legt fest, dass der Gemeinsame Markt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfasst. Gemäß diesem Artikel sind unter „landwirtschaftlichen Erzeugnissen“ Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen. Weiterhin legt dieser Artikel fest, dass mit dem Funktionieren und der Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik Hand in Hand gehen muss.

## **4 Ziele der GAP**

Die Ziele der GAP sind Artikel 33 festgelegt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft, der Stabilisierung der Märkte und der Sicherstellung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung.

Artikel 33 weist zudem auf bestimmte Bedingungen hin, die bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden aufgrund der besonderen Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu berücksichtigen sind. Darunter zählt die Berücksichtigung der vielfältigen landwirtschaftlichen Produktionssysteme innerhalb der Europäischen Union – von großen, intensiven landwirtschaftlichen Betrieben bis hin zu traditionellen kleinen Nebenerwerbsbetrieben. Die große Vielfalt der Produktionssysteme hat ihre Ursache zum einen in den unterschiedlichen standörtlichen Bedingungen, u.a. Boden, Klima und Topografie, die entweder ertragreiche oder benachteiligte Gebiete für die Landwirtschaft hervorbringen. Zum anderen spielen jedoch auch die verschiedenen kulturellen, geschichtlichen und sozialen Hintergründe der Regionen Europas eine bedeutende Rolle.

Als Artikel 34 beschlossen wurde, wurden diese Aspekte als grundlegender angesehen als Umweltschutzaspekte oder Aspekte in Bezug auf Nahrungsmittelqualität oder Nahrungsmittelsicherheit.

#### **Artikel 33 (1957)**

1. Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es:
  - 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.
2. Bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden ist Folgendes zu berücksichtigen:
  - a) die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt;
  - b) die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen;
  - c) die Tatsache, dass die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.

## **5 Die Gemeinsamen Marktordnungen**

Um die Ziele der GAP zu erreichen, sieht Artikel 34 des EG-Vertrags die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte vor. Diese besteht aus folgenden Punkten:

- gemeinsame Wettbewerbsregeln;
- bindende Koordinierung der verschiedenen einzelstaatlichen Marktordnungen;
- eine europäische Marktordnung.

In Artikel 34 wird ebenfalls festgelegt, dass die gemeinsame Organisation sich auf die Verfolgung der Ziele des Artikels 33 zu beschränken hat und jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen ist. Aufgrund dieser Beschränkungen ist in Artikel 34 nicht vorgesehen, dass andere Fragen – wie die Förderung umweltfreundlicherer landwirtschaftlicher Methoden – durch die gemeinsamen Marktordnungen der GAP behandelt werden.

## **6 Artikel 35 und 36**

In Artikel 35 wird festgelegt, dass im Rahmen der GAP Maßnahmen vorgesehen werden können, die die wirksame Koordinierung der Bestrebungen auf dem Gebiet der Berufsausbildung, der Forschung und der Verbreitung landwirtschaftlicher Fachkenntnisse verbessern. Gleiches gilt für Maßnahmen zur Förderung des Verbrauchs bestimmter Erzeugnisse. Dieser Artikel bezieht sich nicht auf die Umwelt oder auf die Förderung umweltfreundlicher Agrarerzeugnisse.

Artikel 36 legt die Bedingungen fest, nach denen für landwirtschaftliche Betriebe Beihilfen gewährt werden können. Gemäß diesem Artikel können Beihilfen zum Schutz von Betrieben, die durch strukturelle oder naturgegebene Bedingungen benachteiligt sind, oder im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme gewährt werden. Der Artikel berücksichtigt die spezifischen und sehr unterschiedlichen Bedingungen der europäischen Regionen und sieht vor, dass die Gewährung von Beihilfen dazu dient, landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten aufrecht zu erhalten.

Die vorgestellten rechtlichen Grundlagen haben die Entwicklung eines hochkomplexen Systems aus vorwiegend produktionsgebundenen Subventionen für die Landwirte begünstigt. Dadurch werden u.a. chemieintensive und damit umweltverschmutzende Praktiken gefördert, welche zu großen Einbußen der biologischen Vielfalt bei wilden, domestizierten und kultivierten Arten sowie zu Einbußen der Vielfalt der traditionellen Kulturlandschaften geführt haben. Zudem haben die Maßnahmen der GAP zu einer erheblichen Verzerrung des internationalen Handels beigetragen. Auch die sozialen und wirtschaftlichen Ziele der GAP konnten bislang nicht in einem zufriedenstellenden Maße erreicht werden: 80% der Subventionen entfallen auf 20% der landwirtschaftlichen Betriebe, die zumeist große landwirtschaftliche Intensivbetriebe darstellen. Die Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe wird daher nicht angemessen unterstützt, sichtbar an der nach wie vor sinkenden Beschäftigungsquote auf dem Land. Gleichzeitig hat die Stilllegung von landwirtschaftlichen Flächen in bestimmten Regionen der Europäischen Union ein erhebliches Ausmaß erlangt.

## **7 Einbeziehung von Umweltschutzfragen in die Gemeinsame Agrarpolitik**

Interner und externer Druck führte zu verschiedenen Reformen der GAP. Die wesentlichen treibenden Kräfte für die Reform der GAP waren:

- wachsende Agrarüberschüsse in den 80er Jahren;
- Verzerrung des Weltmarkts aufgrund umfangreicher Subventionen;
- Großer Anteil am EU-Haushalt;
- Abgeschlossene und anstehende WTO-Verhandlungen;

- Prozess der EU-Erweiterung;
- Wachsendes Umwelt- und Naturschutzbewusstsein;
- Verschiedene Krisen in der Sicherheit der Nahrungskette;
- Steigende Ansprüche im Hinblick auf Nahrungsmittelqualität und Nahrungsmittelsicherheit, wachsende Bedenken wegen gesundheitlicher Unbedenklichkeit von Pflanzen und Tieren, wachsende Bedenken wegen Tierschutz.

## **8 Der Vertrag von Amsterdam und die Europäische Strategie für eine nachhaltige Entwicklung**

Zusätzlich zu den vorgenannten Faktoren haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen der Europäischen Union durch die Integration von Umweltbelangen in die Verträge der EU und der Verabschiedung der Europäischen Strategie für eine nachhaltige Entwicklung erheblich geändert. 1997 wurde der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung vertraglich aufgenommen (Artikel 2 EGV und EUV), wobei in Artikel 6 die Integration von Umwelterfordernissen in der Festlegung und Durchführung der Richtlinien und Tätigkeiten der Gemeinschaft geregelt wird. Der in 1998 initiierte Cardiff-Prozess bekräftigt den Grundsatz, dass bei wichtigen politischen Vorschlägen der Kommission eine Bewertung ihrer Umweltauswirkungen durchgeführt werden sollte. Im Einklang mit dem Cardiff-Prozess wurde für die Landwirtschaft 1999 die Mitteilung „Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft“ von der Europäischen Kommission vorgelegt.

Zwei Jahre später, im Jahr 2001, genehmigte der Europäische Rat die Europäische Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, die sich auch unmittelbar mit verschiedenen Maßnahmen der GAP befasst. Schwerpunkte sind hierbei die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen sowie die Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität.

Zur gleichen Zeit veröffentlichte die Kommission das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft mit dem Titel „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“. Das Aktionsprogramm befasst sich mit der Landwirtschaft nicht nur im Hinblick auf die Förderung einer umweltfreundlicheren Erzeugung und einer Stärkung der ländlichen Entwicklung, sondern auch im Hinblick auf den Klimaschutz, dessen Ziele auch in den einzelnen Politikbereichen der Gemeinschaft integriert werden sollten, u.a. auch in die GAP. Das Umweltaktionsprogramm hebt ebenfalls die Bedeutung von agrarökologischen Programmen, der Förderung von Bioprodukten, Bodenschutzmaßnahmen und die Entwicklung „nicht-landwirtschaftlicher“ Aktivitäten in landwirtschaftlichen Betrieben (insbesondere für die Beitrittsländer) hervor. Als wichtigste Aktionen werden die Gewährleistung des Schutzes sowie der Wiederherstellung der Landschaft mitsamt der vielfältigen Funktionen des Naturhaushalts durch die Agrar- und Regionalpolitik genannt sowie verstärkte Bemühungen zur Integration von Umweltfragen in die Politik für die Landwirtschaft, Fischerei und Forstwirtschaft.



## 9 Reformprozess der GAP

Die oben aufgezeigten Entwicklungen führten zu verschiedenen Schritten der GAP in Richtung Förderung einer nachhaltigeren Agrarproduktion.

Der erste wichtige Schritt zur Einbeziehung von Umweltschutzfragen in die GAP wurde im Jahr 1992 durch die MacSharry-Reform unternommen. Das wichtigste Ziel war hierbei die Deintensivierung bestimmter Aspekte der Erzeugung, der Abbau von Marktüberschüssen und die Förderung umweltfreundlicherer landwirtschaftlicher Praktiken durch die Einführung der Richtlinie des Rates für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren (2078/92)<sup>1</sup>.

Die nächste Reform der GAP fand 1999 im Rahmen der „Agenda 2000“ Reform statt. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums wurden verschiedene Maßnahmen, u.a. Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstung und Maßnahmen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe, in einem Dokument zusammengeführt<sup>2</sup>. Die Agenda 2000 ermöglichte es zudem den Mitgliedstaaten, Cross-Compliance<sup>3</sup> und Modulation<sup>4</sup> im Rahmen der neuen „Horizontalen“ Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 anzuwenden. Damit stellten die Reformen der Agenda 2000 einen wichtigen Schritt zu einer systematischeren Verbindung zwischen Agrarförderung und dem Erreichen zufriedenstellender Umweltschutzstandards dar.

## 10 Halbzeitbewertung der GAP

Im Juli 2002 stellte die Europäische Kommission ihre ersten Vorschläge hinsichtlich der Halbzeitbewertung der GAP (Mid-Term Review) vor. Nach einem Jahr äußerst kontroverser Debatten wurde im Juni 2003 eine endgültige Einigung im Rat für Landwirtschaft und Fischerei erzielt. Hiernach soll ab 2004 die Verknüpfung zwischen Direktzahlungen und der Agrarproduktion erheblich reduziert werden. Zusätzlich sollen alle Direktzahlungen nun zwingend von der Einhaltung an bestimmten Umweltstandards (Cross-Compliance) abhängig gemacht werden. Dies schließt Anforderungen z.B. in Bezug auf die

---

<sup>1</sup> Die Richtlinie bietet allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Landwirten finanzielle Anreize für freiwillige Umweltschutzmaßnahmen anzubieten und den Ausbau der Produktion durch verschiedene mögliche Programme zu ermöglichen.

<sup>2</sup> Die neue Verordnung umfasst die „Begleitmaßnahmen“ der Reform aus dem Jahr 1992 (Vorruhestand, Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstung und Unterstützung benachteiligter Gebiete) sowie Maßnahmen für die Modernisierung und Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe (Betriebsinvestitionen, Förderung von Jungbauern, Schulungen, Investitionsbeihilfe für Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen, zusätzliche Unterstützung für die Forstwirtschaft und die Förderung und Umstellung der Landwirtschaft).

<sup>3</sup> Diese neue Maßnahme bietet Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Umwelt- und Naturschutzbedingungen mit den Zahlungen zu verknüpfen, die die Landwirte im Rahmen der GAP erhalten.

<sup>4</sup> Artikel 4 der Verordnung über Gemeinschaftsregeln legt die „Modulation“ als Instrument fest, mit der die Unterstützung durch Direktzahlungen auf Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum umverteilt wird.

Nahrungsmittelsicherheit, die Gesundheit von Pflanzen und Tieren und den Tierschutz mit ein. Weiterhin werden Direktzahlungen an Großbetriebe durch die Einführung der obligatorischen Modulation reduziert. Die durch Modulation freigesetzten Mittel werden den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum zugeführt. Neben der finanziellen Stärkung wird die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auch durch die Einführung neuer Maßnahmen im Hinblick auf Nahrungsmittelsicherheit und Nahrungsmittelqualität gestärkt.

Mit dieser Reform hat die GAP eine grundlegende Wende hin zur einer verbesserten Nachhaltigkeit der Agrarproduktion vollzogen und berücksichtigt nun wesentliche Interessen von Verbrauchern, Steuerzahlern und der Gesellschaft im Ganzen, insbesondere in Bezug auf Nahrungsmittelsicherheit, Belange des Umweltschutzes und des Tierschutzes. Durch die Stärkung der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums wurde weiterhin ein wesentlicher Schritt unternommen, die neue Rolle der Landwirtschaft und die Bedürfnisse der ländlichen Bevölkerung vermehrt zu berücksichtigen. Während die Agrarunterstützung der GAP in den ersten Jahrzehnten zunächst vornehmlich auf die Landwirte abzielte, wird nunmehr verstärkt die ländliche Bevölkerung unterstützt – besonders über die Förderung der Multifunktionalität und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeit.

Obwohl die Reform der GAP als wichtiger Schritt in Richtung Förderung einer umweltfreundlicheren Agrarproduktion gelten kann, wurde die Vereinbarung dennoch stark im Hinblick auf den Umweltschutz kritisiert. Der Schwerpunkt der Kritik richtet sich auf das vereinbarte Budget für die Entwicklung des ländlichen Raums, das als unzureichend erachtet wird, um angemessene Programme für die ländliche Entwicklung, insbesondere Agrarumweltprogramme, umzusetzen. Weiterhin wurde das nun sehr komplexe System entkoppelter und gekoppelter Direktzahlungen und die – im Vergleich zu den Vorschlägen der Kommission vom Januar 2003 - abgeschwächten Anforderungen in Bezug auf die Einhaltung bestimmter Umweltstandards (Cross-Compliance) kritisiert.

## **11 Der Europäische Konvent und die Landwirtschaft**

Die Revision der derzeitigen Europäischen Verträge durch den Konvent zur Zukunft Europas bot eine einmalige Gelegenheit, die Artikel über die Landwirtschaft neu zu fassen.

Das Präsidium des Konvents legte am 20. Juni 2003 auf der Tagung des Europäischen Rates in Thessaloniki den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union einen abschließenden Entwurf des zukünftigen Verfassungsvertrags vor. Die Mitgliedstaaten werden den Vertrag während der Regierungskonferenz ab Oktober 2003 verhandeln und nach der EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 ratifizieren.

Das Agrarkapitel mit der Bezeichnung „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“ ist in Teil III des Verfassungsentwurfs enthalten<sup>5</sup>. Die Kapitel in diesem Teil legen die zukünftige Politik und die laufenden Verfahren der EU fest, daher ist es von besonderer

---

<sup>5</sup> Die vormaligen Artikel der EG-Verträge in Bezug auf die Landwirtschaft (Artikel 32 bis 38) sind nunmehr im dritten Teil des Verfassungsvertrags enthalten (Artikel 121 bis Artikel 128).

Bedeutung, Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte in diesem Teil des Verfassungsvertrags zu verankern.

Gemäß der im Dezember 2001 im belgischen Laeken geschlossenen Vereinbarung des Europäischen Rats konzentrierte sich das Mandat der Europäischen Kommission auf institutionelle Fragen, wie die Zusammensetzung der Kommission, die Abstimmungsverfahren sowie auf eine vertiefte Integration bestimmter Politikbereiche wie Justiz und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Ein zusätzlicher Fokus wurde auf die Charta der Grundrechte und auf die Unionsbürgerschaft gelegt. Der Neufassung der Politikkapitel, wie etwa die Kapitel über Landwirtschaft und Verkehr, wurde daher wenig Aufmerksamkeit geschenkt. So wurde u.a. vorgeschlagen, die Kapitel gänzlich unverändert in den Entwurf der Europäischen Verfassung mit aufzunehmen. Die Vernachlässigung der Revision dieser Politikkapitel durch den Konvent wurde von Umweltschutz-, Verbraucher- und Entwicklungsorganisationen stark kritisiert.

Der Europäische Konvent wurde Anfang 2002 eingesetzt. Seitdem wurden von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, den Mitgliedern des Konvents, von Nichtregierungsorganisationen und anderen zahlreiche Vorschläge zur Änderung der Verträge eingebracht.

Von den Nichtregierungsorganisationen, die Revisionsvorschläge für das Agrarkapitel eingebracht haben, sind die wichtigsten die Green Eight<sup>6</sup> und die European AgriCultural Convention<sup>7</sup>.

Im folgenden Kapitel werden die Änderungsvorschläge dieser Nichtregierungsorganisationen sowie Vorschläge der Mitglieder des Konvents und anderer Interessenvertreter zu folgenden Themen erörtert:

- Nachhaltigkeit, wobei besonderer Augenmerk auf den Umweltschutz, die Gesundheit von Pflanzen und Tieren, den Tierschutz und die Nahrungsmittelqualität und Nahrungsmittelsicherheit gelegt wird;
- Entwicklung des ländlichen Raums;
- Beschlussfassung.

---

<sup>6</sup> Die Green Eight bestehen aus den acht größten europäischen Umweltorganisationen: Friends of the Earth Europe, Greenpeace, WWF, Europäisches Umweltbüro, Bird Life International, Europäischer Verband für Verkehr und Umwelt, Climate Action Network Europe und Nature Friends International. Ziel der Grünen Acht war es, dem Konvent Empfehlungen zu geben, mit denen die Verfassung der Europäischen Union kohärenter gestaltet werden kann und die Kapitel mit den allgemeinen Zielen der EU in Einklang gebracht werden können.

<sup>7</sup> Die European AgriCultural Convention wurde als Reaktion auf den Europäischen Konvent im Frühjahr 2002 als öffentliche Plattform für die Bürger Europas gegründet. Ziel dieser Plattform ist es, Lösungen für die Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums in Europa auf den Weg zu bringen und gleichzeitig die Grundsätze der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen. Zu den Befürwortern dieser Plattform zählen u.a. Verbraucher, Landwirte, Entwicklungsorganisationen, Umweltschützer, Entscheidungsträger, Minister, Akademiker und Vertreter der Agrarindustrie.

In der nachstehenden Gegenüberstellung werden als Beispiel die Änderungsvorschläge der Green Eight zu Artikel 33 angegeben. Die Änderungsvorschläge zielen darauf ab, die Belange des Umweltschutzes sowie der nachhaltigen Entwicklung in die Zielsetzung der GAP zu integrieren.

<b>Artikel III – 123 (vormals Artikel 33)</b>	
<b>bestehender Artikel</b>	<b>Änderungsvorschlag der Grünen Acht</b>
die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;	die <b>nachhaltige</b> Produktivität der Landwirtschaft und die Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung durch Förderung des technischen Fortschritts und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte <b>und der natürlichen Ressourcen</b> , sicherzustellen;
auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;	auf diese Weise der ländlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der <b>in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum tätigen</b> Personen, eine <b>angemessene Lebenshaltung</b> zu gewährleisten;
die Märkte zu stabilisieren;	<b>die Qualität der Umwelt zu schützen und zu verbessern sowie die Vielfalt der Kulturlandschaften zu bewahren</b>
die Versorgung sicherzustellen	<b>die Versorgung mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln und erneuerbaren Ressourcen sicherzustellen</b>
für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen	für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen
	die Märkte zu stabilisieren

## 12 Änderungsvorschläge zum Kapitel Landwirtschaft

### 12.1 Nachhaltige Entwicklung

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der GAP war weder in Europa noch in anderen Teilen der Welt von nachhaltiger Entwicklung die Rede. Beim UN-Gipfel in Rio 1992 stand nachhaltige Entwicklung zum erstenmal auf der internationalen Tagesordnung. In Übereinstimmung mit der „Rio-Deklaration“ beschloss der Europäische Rat im Jahr 2001 eine Strategie für nachhaltige Entwicklung, die im folgenden Jahr auf dem UN-Gipfel in Johannesburg vorgestellt wurde.

Die Europäische Strategie für nachhaltige Entwicklung beleuchtet mehrere Maßnahmen der GAP oder berührt indirekt die Entwicklung landwirtschaftlicher Aktivitäten. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen und

der öffentlichen Gesundheit. Die Strategie hebt hervor, dass im Rahmen der Halbzeitbewertung der GAP (Mid-Term Review) Qualität statt Quantität gefördert werden sollte, zum Beispiel durch die vermehrte Unterstützung der Biolandwirtschaft und anderer umweltfreundlicher Anbau- und Viehzuchtmethoden. Im Hinblick auf die öffentliche Gesundheit liegt das Hauptaugenmerk der Maßnahmen z. B. auf der Verbesserung von Transparenz und Information bezüglich der Nahrungskette, Verbesserung der Kapazitäten zur Überwachung und Kontrolle der gesundheitlichen Auswirkungen bestimmter Substanzen in Nahrungsmitteln und der Umwelt sowie auf der Schaffung und Verbesserung der Kapazitäten zur Überwachung und Kontrolle des Ausbruchs von Tierseuchen. Im Hinblick auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen heißt es weiterhin in der Strategie, dass mehr Mittel von der Unterstützung des Marktes (erste Säule der GAP) in die ländliche Entwicklung (zweite Säule der GAP) umgeleitet werden sollten, um Einkommensquellen in ländlichen Gebieten zu diversifizieren und um Agrarumweltmaßnahmen zu stärken. Die Strategie für nachhaltige Entwicklung berücksichtigt damit neue gesellschaftliche Erwartungshaltungen in Bezug auf Umwelt und Nahrungsmittelsicherheit. Ungeachtet der Tatsache jedoch, dass man diese Punkte teilweise in die GAP mit aufgenommen und umgesetzt hat, wurden entsprechende Bestimmungen im Kapitel zur Landwirtschaft im EG-Vertrag bislang noch nicht abgeändert.

## **12.2 Änderungsvorschläge im Hinblick auf die Nachhaltigkeit**

Während der Verhandlungen zum Europäischen Verfassungsentwurf wurden verschiedene Vorschläge im Hinblick auf Aspekte der Umwelt, der Lebensmittelqualität und Lebensmittelsicherheit, der Gesundheit von Tieren und Pflanzen sowie zum Tierschutz eingebracht. Diesen Vorschlägen zufolge sollte die GAP sicherstellen, dass Umweltressourcen, wie Boden und Wasser, sowie Biodiversität und Kulturlandschaften hinreichend geschützt werden und gesunde Nahrungsmittel von hoher Qualität, die auf nachhaltigen Landwirtschaftsverfahren beruhen, gefördert werden. Ferner sollte die GAP sicherstellen, dass transparente Informationen über die Produktion und Sicherheit von Nahrungsmitteln für jeden Bürger der Europäischen Union zugänglich sind. Eine auf diesen Zielsetzungen gegründete GAP würde für den europäischen Landwirtschaftssektor die wirtschaftlichen Möglichkeiten erweitern, die Anerkennung seiner breigefächerten Funktionen erhöhen und somit eine bessere Chance für das Erreichen eines nachhaltigen Lebensstandards gewährleisten.

Da jedoch der Entwurf des Verfassungsvertrages diese Aspekte im Agrarkapitel nicht berücksichtigt, werden die neuen Ansätze der GAP (z. B. Agrarumweltprogramme oder Cross-Compliance) von den Bestimmungen im Kapitel zur Landwirtschaft weder unterstützt noch entsprechen sie den gesellschaftlichen Erwartungen.

## **12.3 Die veränderte Rolle der ländlichen Gebiete**

Zur Zeit der Festlegung der GAP richteten sich ihre Ziele und Instrumente fast ausschließlich auf landwirtschaftliche Aktivitäten. Obgleich die GAP die meisten der Ziele aus Artikel 33 (Marktstabilisierung, Sicherstellung der Versorgung in Europa) erreicht hat, wurde ein Ziel

nur teilweise erreicht – die Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für die in der Landwirtschaft tätigen Personen in der EU. Bis heute hat die Organisation des Gemeinsamen Marktes (Artikel 34) die produktivsten Landwirtschaftssysteme begünstigt, was zu extrem ungleicher Verteilung von Subventionen innerhalb der Gemeinschaft geführt hat – 80% der landwirtschaftlichen Unterstützung gehen an nur 20% der Landwirte (hauptsächlich große intensive Landwirtschaftsbetriebe). Aufgrund dieser ungleichen Verteilung wurden kleine, traditionelle oder extensive Landwirtschaftssysteme weniger wettbewerbsfähig, was zu einer weitverbreiteten Aufgabe von landwirtschaftlichen Betrieben geführt hat. Der Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe konnte bis dato kein Einhalt geboten werden, was zur Entvölkerung der ländlichen Räume beigetragen hat. Im Gegensatz dazu hat sich die gesellschaftliche Einstellung zu den ländlichen Gebieten in den letzten Jahren erheblich geändert und der ländliche Raum eine höhere Wertschätzung erfahren. Dies begründet sich zum einen auf das gewachsene Bewusstsein in Bezug auf das kulturelle und natürliche Erbe und zum anderen auf den Erholungswert der ländlichen Räume. Ländliche Gebiete machen 80% des gesamten europäischen Gebietes aus und nahezu die Hälfte der europäischen Bevölkerung lebt in diesen Gebieten.

#### **12.4 Ländliche Gebiete und die GAP**

Den ländlichen Gebieten wurde erstmals 1992 mit der MacSherry-Reform eine größere Beachtung geschenkt, insbesondere durch die Einführung der oben genannten Agrarumweltprogramme. Über die Unterstützung umweltfreundlicherer Landwirtschaftsmethoden hinaus richteten sich die Agrarumweltprogramme auf die Erhaltung von kleineren, traditionellen landwirtschaftlichen Betrieben. Hinsichtlich der Stärkung ländlicher Gebiete erfolgte der entscheidende Schritt 1999 mit der Agenda 2000-Reform mit der oben genannten Einführung der Verordnung zur Entwicklung der ländlichen Räume, in der verschiedene Maßnahmen zur Umwelt und zu ländlichen Gebieten zusammengefasst werden.

Die Verbindung zwischen ländlichen Gebieten und landwirtschaftlichen Aktivitäten sowie die veränderte Rolle der Landwirtschaft wurde auch ausführlich im Rahmen der Halbzeitbewertung der GAP (Mid-Term Review) diskutiert. Das neue Agrarmodell der Europäischen Union zielt auf die Etablierung von Rahmenbedingungen ab, welche die Zukunft ländlicher Gebiete sicherstellen und Arbeitsplätze in den ländlichen Gebieten erhalten und fördern sollen. Um dies zu verwirklichen, wurden verschiedene Grundsätze festgelegt, wie u.a. die Multifunktionalität der Landwirtschaft, die den von den Landwirten geleisteten Umfang an Dienstleistungen und umweltrelevanten Funktionen zum Ausdruck bringt. Ein multisektoraler und integrierter Ansatz für die ländliche Wirtschaft wurde ebenfalls gefordert, um neue Einkommensquellen zu schaffen und das ländliche Erbe zu schützen. Im Ergebnis der Halbzeitbewertung der GAP (Mid-Term Review) wurde die Entwicklung des ländlichen Raums erheblich durch die Einführung der obligatorischen Modulation gestärkt.

Heute wird auf der Europäischen Ebene anerkannt, dass die Zukunft des Agrarsektors eng mit einer ausgewogenen Entwicklung der ländlichen Gebiete verknüpft ist. Deshalb müssen sowohl die Agrarpolitik als auch die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums eine wichtige Rolle im Zusammenhang der Gebiets-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU einnehmen.

## **12.5 Änderungsvorschläge im Hinblick auf die ländliche Entwicklung**

Bei der Diskussion zum Europäischen Verfassungsentwurf wurden verschiedene Vorschläge eingebracht, die darauf abzielen, die veränderte multifunktionale Rolle der Landwirtschaft und die gewachsene Bedeutung der ländlichen Gebiete in das Agrarkapitel des europäischen Verfassungsentwurfs einzubringen.

Die weitreichendste Änderung wurde von der European AgriCultural Convention vorgeschlagen, mit der Forderung die GAP durch eine Gemeinsame Agrar- und ländliche Entwicklungspolitik zu ersetzen, um den Entwicklungen der letzten Jahre angemessener gerecht zu werden. Im Änderungsvorschlag wurde darauf hingewiesen, dass die europäischen Regionen äußerst verschieden sind und ein breites Spektrum von Funktionen abdecken, was für jedes Gebiet spezifische Lösungen verlangt. Da die ländliche Entwicklung als integraler Bestandteil der regionalen Entwicklung angesehen wird, besteht ein Bedarf nach einem ganzheitlichen und gebietsspezifischen Ansatz für Planung und Management dieser Gebiete. Dies ist mit den derzeitigen Instrumenten der GAP jedoch nicht zu erreichen, insbesondere aufgrund der unzureichenden Mittelzuteilung für die oben genannten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum.

Im endgültigen Entwurf der Europäischen Verfassung vom Juli 2003 wurden diese Änderungsvorschläge nicht berücksichtigt. Die oben dargestellten eingeleiteten Reformprozesse der GAP werden im vorgeschlagenen Entwurf dementsprechend nicht berücksichtigt.

Festzuhalten ist jedoch, dass die Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums in Zukunft an Bedeutung gewinnt, insbesondere durch die Einführung der obligatorischen Modulation sowie durch das Abkommen zur EU-Erweiterung<sup>8</sup>. Die finanziellen Mittel werden für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums in den Beitrittsländern höher sein als in den derzeitigen Mitgliedstaaten, um so der spezifischen Situation der landwirtschaftlichen Produktion in den Beitrittsländern gerecht zu werden. Dies gilt insbesondere für die Länder, in denen noch immer ein erheblicher Anteil an kleineren landwirtschaftlichen Betrieben und Teilerwerbslandwirten besteht. Die bevorstehende Regierungskonferenz sollte sich der wachsenden Bedeutung der ländlichen Entwicklung bewusst sein und sie in ihre Überlegungen einbeziehen.

## **12.6 Beschlussfassung und Agrarpolitik**

Die Agrarpolitik ist eine der höchstentwickelten Formen der supranationalen Beschlussfassung in Europa. Die wichtigsten Akteure auf dem Gebiet der Agrarpolitik sind der Rat für Landwirtschaft und Fischerei, bestehend aus den Agrarministern, und die Europäische Kommission. Weiterhin spielt der Europäische Rat (bestehend aus Staatsoberhäuptern und Regierungen) durch die Festsetzung von politischen Richtlinien eine entscheidende Rolle. Der Rat entscheidet durch qualifizierte Mehrheit.

Legislative und politische Beschlüsse zur Agrarpolitik werden normalerweise im Rat für Landwirtschaft und Fischerei durch eine qualifizierte Mehrheit getroffen. Während der

---

<sup>8</sup> Von der EU und den Beitrittsländern auf dem Gipfel in Kopenhagen 2002 erzielt

Diskussionen über die neuen Vorschläge zur Halbzeitbewertung der GAP (Mid-Term Review) berief sich jedoch Frankreich auf die ungeschriebene Regel, dass kein Mitgliedstaat überstimmt werden kann, wenn seine „vitalen Interessen“ gefährdet sind (Kompromiss von Luxemburg). Aufgrund des Vetos von Frankreichs Staatspräsident Jacques Chirac wurden die Verhandlungen zur Halbzeitbewertung der GAP zweimal vertagt, basierend auf dem Argument, dass die Reformen den französischen Bauern schaden würden. Nach der zweiten Vertagung schlug der französische Präsident vor, die Debatte über die Reform der GAP beim Europäischen Rat in Thessaloniki am 19. Juni 2003 fortzuführen. Im Europäischen Rat hat jeder Mitgliedstaat das Recht, sein Veto einzulegen. Der Vorschlag wurde jedoch letztlich von der griechischen EU-Präsidentschaft zurückgewiesen.

Die Debatte über die Reform der GAP im Rahmen der Halbzeitbewertung (Mid-Term Review) war ein gutes Beispiel dafür, wie derzeitige Abstimmungsverfahren zu erheblichen Verzögerungen im Beschlussfassungsprozess führen können, und sie zeigte, dass den Mitgliedstaaten genügend Macht gegeben ist, Vorschläge unter Berufung auf die „vitalen Interessen“ ihrer Länder zu verwässern.

Es muss hervorgehoben werden, dass dem Europäischen Parlament derzeit lediglich die Befugnis zur Abgabe seiner Stellungnahme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen für die Europäische Kommission und den Rat für Landwirtschaft und Fischerei eingeräumt ist. Obgleich diese Vorschläge von den genannten Institutionen im Rahmen der Herbeiführung eines Kompromisses verwendet werden können, sind sie nicht rechtlich bindend. Darin liegt eine Schwäche im Hinblick auf den Einfluss und die Macht des Europäischen Parlaments innerhalb des Beschlussfassungsprozesses. Der Rat für Landwirtschaft – in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind – hat dadurch eine mächtige Stellung und ist in der Lage, die Entwicklung der Agrarpolitik sowie die Änderungen an der Agrargesetzgebung festzulegen.

## **12.7 Änderungsvorschläge in Bezug auf die Beschlussfassung**

Zum Problem der Beschlussfassung in der Europäischen Union wurden verschiedene Vorschläge gemacht, deren Hauptaugenmerk auf dem Gleichgewicht der Kräfte zwischen den verschiedenen Europäischen Institutionen und den Abstimmungsverfahren liegt. Um den Beschlussfassungsprozess effizienter, transparenter und unabhängiger von nationalen Interessen zu machen und das Europäische Parlament zu stärken, wurden Änderungen vorgelegt, die auf die Ausweitung der Abstimmung durch qualifizierte Mehrheit sowie auf die Ausweitung des Mitentscheidungsrechts des Parlaments (Standardlegislativverfahren) zielen.

Die vorgeschlagenen Änderungen wurden in dem Europäischen Verfassungsentwurf teilweise aufgenommen, indem die Möglichkeiten für Abstimmungen durch qualifizierte Mehrheit in Kombination mit dem Mitentscheidungsrecht für das Parlament auf neuen Politikbereiche, einschließlich der GAP, ausgeweitet wurden.

Artikel III-127(2) des Kapitels zur Landwirtschaft legt nun fest, dass die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte sowie die anderen Bestimmungen, die für die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik notwendig sind, durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze festgelegt werden. Diese beiden Rechtsakte können nur im



Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens angenommen werden. Damit erhält das Europäische Parlament auch im Bereich der GAP bei zukünftigen Rechtsakten ein Mitentscheidungsrecht.

Artikel III-172(3) sieht allerdings auch eine Ausnahme vor, die besagt, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission und ohne Befassung des Parlamentes Entscheidungen treffen kann, wenn diese Festlegungen von Preisen, Beihilfen, Abgaben und mengenmäßigen Beschränkungen betreffen. In Anbetracht der Tatsache, dass nahezu die Hälfte des Gesamthaushalts der EU auf die GAP entfällt sowie der kontroversen Diskussionen in den letzten Jahren in Bezug auf die Verwendung der finanziellen Mittel für die Landwirtschaft (u.a. ob weiterhin ein Großteil der finanziellen Mittel als Beihilfen den Landwirten in Europa zur Verfügung gestellt wird oder ob ein zunehmender Anteil in die Entwicklung des ländlichen Raums fließen sollte) sollte das Mitentscheidungsrecht für das Europäische Parlament auch auf die Aufstellung des Haushaltsplans für die Gemeinsame Agrarpolitik erweitert werden.

## **12.8 Das Recht der Bürger**

Das Recht der Bürger und ihrer Organisationen auf eine verbesserte Beteiligung am Beschlussfassungsprozess der Europäischen Institutionen wurde in den Änderungsvorschlägen ebenfalls zur Sprache gebracht. Es wurde gefordert, dass die Möglichkeiten zur Teilnahme sowohl im Rahmen der Legislativverfahren als auch im Rahmen der Entwicklung von Programmen auf europäischer Ebene verbessert werden sollten. Vorschläge und Programme sollten frühzeitig veröffentlicht werden, so dass den Bürgern genügend Zeit zur Abgabe von Stellungnahmen und Empfehlungen zur Verfügung steht. Ferner sollten die Ratsversammlungen generell für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Gemäß der Verfassungsentwürfe wurde diese Änderung im Artikel zum „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ (Artikel 46) einbezogen, jedoch auf eher unspezifische Weise. Obgleich es in dem Artikel heißt, dass die Organe der Union in geeigneter Weise den Bürgern und den repräsentativen Verbänden die Möglichkeit geben sollen, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen, und dass die Organe der Union einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft pflegen sollen, bleibt der Artikel eher vage und unspezifisch, wenn es beispielsweise darum geht, welche Legislativverfahren betroffen sein werden, ab welchem Zeitpunkt die Öffentlichkeit beteiligt wird oder welche Art von Versammlungen öffentlich abgehalten werden. Es bleibt daher unklar, ob zukünftig die Versammlungen, z. B. des Rates für Landwirtschaft und Fischerei, öffentlich abgehalten oder ob neue Legislativvorschläge und Handlungen im Rahmen der GAP zu einem für eine Reaktion der Öffentlichkeit angemessenen frühen Zeitpunkt publik gemacht werden.

## **13 Abschließende Betrachtung**

Die derzeitige Revision der Europäischen Verträge durch die Konvention zur Zukunft Europas stellt eine einmalige Gelegenheit zur Überarbeitung der in ihren Zielsetzungen

überholten Artikel zur Landwirtschaft dar. Es wurden verschiedene Änderungen für das Kapitel zur Landwirtschaft vorgeschlagen, die sich auf folgende Aspekte konzentrieren: Nachhaltigkeit, Umwelt, Lebensmittelsicherheit- und -qualität, ländliche Entwicklung und Beschlussfassungsprozess.

Gemäß dem Verfassungsentwurf vom Juli 2003 hat keine der vorgeschlagenen Änderungen in das Kapitel zur Landwirtschaft Eingang gefunden. Eine Ausnahme bilden hierbei die Änderungen hinsichtlich der Beschlussfassung.

### **13.1 Nachhaltigkeit**

Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung und die Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche erfolgten die wichtigsten Schritte auf europäischer Ebene 1997 durch Inkrafttreten von Artikel 2 EG-Vertrag und EU-Vertrag (Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung) und Artikel 6, in dem die Integration von Umwelterfordernissen in der Festlegung und Durchführung der Richtlinien und Tätigkeiten der Gemeinschaft geregelt wird, sowie durch die Strategie zur nachhaltigen Entwicklung in der EU im Jahr 2001.

Zur Erfüllung dieser Verpflichtungen, die in Einklang mit den neuen gesellschaftlichen Erwartungen stehen, hat die GAP neue Maßnahmen, u.a. die Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums, Cross-Compliance und Modulation, eingeführt.

Dem Konvent zur Zukunft Europas wurden mehrere Änderungen vorgelegt, die darauf abzielen, diese Verpflichtungen in das Kapitel zur Landwirtschaft einzubeziehen. Es muss jedoch angemerkt werden, dass diese Änderungen bis dato im Verfassungsentwurf nicht berücksichtigt wurden. Somit finden im Europäischen Verfassungsentwurf weder die neu entwickelten Politikansätze für die GAP noch die veränderten gesellschaftlichen Erwartungen Berücksichtigung.

Bei den Verhandlungen auf der Regierungskonferenz sollte das Kapitel zur Landwirtschaft von den Regierungen der Mitgliedstaaten und den Beitrittsländern diskutiert werden. Es besteht dringender Bedarf zur Neuformulierung der Artikel zur Landwirtschaft, um die Europäischen Grundsätze zur Nachhaltigen Entwicklung und zur Integration von Umweltbelangen in dem Kapitel zur Landwirtschaft zu verankern. Dies gilt insbesondere für Artikel III-123, worin die Ziele der GAP festgelegt sind.

### **13.2 Entwicklung des ländlichen Raumes**

Im Rahmen der Debatte zum Europäischen Verfassungsentwurf wurde gefordert, die veränderte multifunktionale Rolle der Landwirtschaft und die gewachsene Bedeutung der ländlichen Gebiete zu berücksichtigen. Die weitreichendste Änderung wurde von der European AgriCultural Convention vorgeschlagen und zielte auf die Ersetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik durch eine Gemeinsame Agrar- und ländliche Entwicklungspolitik. Die vorgeschlagenen Änderungen wurden jedoch nicht in den Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrages aufgenommen. Die von der GAP in den letzten Jahren unternommenen Reformprozesse, insbesondere die Einführung der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Grundsatz einer multifunktionalen

Landwirtschaft, werden daher von den derzeitigen Artikeln zur Landwirtschaft im Europäischen Verfassungsentwurf nicht berücksichtigt. Die Entwicklung des ländlichen Raums wird in Zukunft aufgrund der steigenden Finanzmittel durch die Modulation sowie durch die Abkommen zur EU-Erweiterung zunehmend an Bedeutung gewinnen. Bei der Überarbeitung der Artikel im Kapitel zur Landwirtschaft sollte dies berücksichtigt werden, insbesondere in Bezug auf Artikel III-123 (Ziele der GAP) und Artikel III-124. Neben der bislang aufgeführten Maßnahmen zur Organisation des Gemeinsamen Marktes in Artikel III-124, u.a. die gemeinsamen Vorschriften zur europäischen Marktorganisation, sollten ländliche und strukturelle Maßnahmen in dem Artikel verankert werden, um eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern. Darüber hinaus sollten in Artikel III-125, worin die Bedingungen für die Unterstützung festgelegt sind, die Maßnahmen zur Förderung des Verbrauchs bestimmter Erzeugnisse durch Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ergänzt werden.

### **13.3 Beschlussfassungsverfahren**

Um das Beschlussfassungsverfahren effizienter und unabhängiger von nationalen Interessen zu machen und um das Europäische Parlament zu stärken, wurden Änderungen vorgeschlagen, die darauf abzielen, die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit auszuweiten und gleichzeitig das Mitentscheidungsrecht des Parlaments zu erweitern. Diese Änderungen wurden teilweise in den Verfassungsvertrag aufgenommen, indem die Möglichkeiten für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit in Kombination mit dem Mitentscheidungsrecht für das Europäische Parlament auf neue Bereiche, einschließlich Teile der GAP, erweitert wurden.

Artikel III-127(2) des Kapitels zur Landwirtschaft legt nun fest, dass die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte sowie die anderen Bestimmungen, die für die Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik notwendig sind, durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze festgelegt werden. Diese beiden Rechtsakte können nur im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens angenommen werden. Artikel III-172(3) sieht allerdings auch eine Ausnahme vor, die besagt, dass der Rat ohne Befassung des Parlamentes Entscheidungen treffen kann, wenn diese Festlegungen von Preisen, Beihilfen, Abgaben und mengenmäßigen Beschränkungen betreffen.

In Anbetracht der Tatsache, dass nahezu die Hälfte des Gesamthaushalts der EU auf die GAP entfällt sowie der kontroversen Diskussionen in den letzten Jahren in Bezug auf die Verwendung der finanziellen Mittel für die Landwirtschaft (u.a. ob weiterhin ein Großteil der finanziellen Mittel als Beihilfen den Landwirten in Europa zur Verfügung gestellt wird oder ob ein zunehmender Anteil in die Entwicklung des ländlichen Raums fließen sollte) sollte das Mitentscheidungsrecht für das Europäische Parlament auch auf die Aufstellung des Haushaltsplans für die Gemeinsame Agrarpolitik erweitert werden.

### **13.4 Ausblick**

Der Verfassungsentwurf wird auf der im Oktober 2003 beginnenden Regierungskonferenz weiter erörtert. Die Regierungen der Mitgliedstaaten und Beitrittsländer sollten die oben

genannten Punkte mit dem Ziel einer Umformulierung des Kapitels zur Landwirtschaft im Europäischen Verfassungsentwurf berücksichtigen. Das Kapitel zur Landwirtschaft sollte den Grundsätzen der nachhaltigen Entwicklung und der Integration von Umweltbelangen in andere Politikbereiche sowie den gesellschaftlichen Erwartungen hinsichtlich Umwelt, Lebensmittelsicherheit und –qualität entsprechen.

## 14 Ausgewählte Links

Ecologic, Institut für Internationale and Europäische Umweltpolitik

<http://www.ecologic.de>

Institute for European Environmental Policy (IEEP)

<http://www.ieep.org.uk/>

<http://www.ieep.org.uk/research/researchpages/RuralDevelopment.htm>

<http://www.ieep.org.uk/research/researchpages/Agriculture.htm>

Der Europäische Konvent

<http://european-convention.eu.int/>

Die Zukunft der Europäischen Union - Diskussion

[http://europa.eu.int/futurum/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm)

Europäisches Regieren – Ein Weissbuch

[http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_de.htm)

Friends of the Earth Europe

<http://www.foeeurope.org/activities/convention/convention.htm>

EurActiv: Informationen zum Europäischen Konvent, Nachhaltigkeit und GAP Reformen

<http://www.euractiv.com/>

European AgriCultural Convention

<http://www.agriculturalconvention.org/>

Web-Seiten der Europäischen Union in Bezug auf Landwirtschaft

[http://europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm)

[http://europa.eu.int/pol/agr/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/pol/agr/index_de.htm)

Web-Seiten der Europäischen Union in Bezug auf Nachhaltigkeit

<http://europa.eu.int/comm/environment/eussd/index.htm>

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s15001.htm>

# 1. Ausgangspunkt

Die Aufgabe besteht darin, die folgenden Punkte zu klären:

1. Die Aufgabenstellung

2. Die Lösungsmethode

3. Die Lösungsergebnisse

4. Die Diskussion

Die Aufgabenstellung lautet: Gegeben sei die Funktion

$f(x) = x^2 + 2x - 3$

Die Nullstellen sind:

$x_1 = -3$  und  $x_2 = 1$

Die Nullstellen sind die Lösungen der Gleichung

$x^2 + 2x - 3 = 0$

Die Nullstellen sind:

$x_1 = -3$  und  $x_2 = 1$

Die Nullstellen sind:

$x_1 = -3$  und  $x_2 = 1$

Die Nullstellen sind die Lösungen der Gleichung

$x^2 + 2x - 3 = 0$

Die Nullstellen sind:

$x_1 = -3$  und  $x_2 = 1$

Die Nullstellen sind die Lösungen der Gleichung

$x^2 + 2x - 3 = 0$

Die Nullstellen sind:

Die Nullstellen sind die Lösungen der Gleichung

$x^2 + 2x - 3 = 0$

Die Nullstellen sind: