



Brüssel, den 5.12.2018
COM(2018) 790 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Umsetzung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens und die
ersten Ergebnisse zur Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens und die ersten Ergebnisse zur Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik

1. EINLEITUNG

Im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Jahr 2013 wurde ein gemeinsamer Überwachungs- und Bewertungsrahmen eingeführt, um für den Zeitraum 2014–2020 die Leistung der Umsetzung der GAP zu messen, ihre Erfolge aufzuzeigen und ihre Effizienz zu verbessern.¹ Dieser Rahmen deckte erstmals sowohl die erste Säule (Direktzahlungen² und Marktmaßnahmen³) als auch die zweite Säule (Entwicklung des ländlichen Raums⁴) sowie horizontale Maßnahmen⁵ (z. B. Cross-Compliance) der GAP ab.

Gemäß der GAP 2014–2020 muss die Kommission bis zum 31. Dezember 2018 einen ersten Bericht über die Umsetzung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens einschließlich erster Ergebnisse zur Leistung der GAP vorlegen. Die abschließende Bewertung der Umsetzung der GAP 2014–2020 wird voraussichtlich 2021 vorgelegt. Der vorliegende Bericht wird vor diesem Veröffentlichungsdatum vorgelegt, um die Debatte zu den am 1. Juni 2018 verabschiedeten Legislativvorschlägen für die GAP anzuregen, und wird gemeinsam mit der gesamten Serie einschlägiger Indikatoren⁶ veröffentlicht.

In diesem ersten Bericht werden die Konzeption und die Umsetzung des Rahmens beschrieben und erste Ergebnisse zur Leistung der GAP vorgelegt. Grundlage dafür sind Daten, die mithilfe des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens und anderer Untersuchungen (z. B. Bewertungen) erhoben wurden. Die gewonnenen Erkenntnisse werden anschließend mit dem Leistungs-, Überwachungs- und Bewertungsrahmen verknüpft, der in den Vorschlägen für die GAP nach 2020 enthalten ist.

2. KONZEPTION UND UMSETZUNG DES GEMEINSAMEN ÜBERWACHUNGS- UND BEWERTUNGSRAHMENS

2.1. Rechtlicher Rahmen

Gemäß dem in der horizontalen Verordnung⁵ vorgesehenen Überwachungs- und Bewertungsrahmen für die GAP 2014–2020 ist die Leistung der GAP im Zusammenhang mit den drei allgemeinen Zielen der GAP zu bewerten:

- a. rentable Nahrungsmittelerzeugung mit Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität in der Landwirtschaft und der Preisstabilität;
- b. nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen mit Schwerpunkt auf den Treibhausgasemissionen, der biologischen Vielfalt sowie Boden und Wasser;
- c. ausgewogene räumliche Entwicklung mit Schwerpunkt auf Beschäftigung, Wachstum und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum.

¹ Artikel 110 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

² Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

³ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

⁶ Noch zu erstellende Website.

Darüber hinaus sind – für die zweite Säule – in der Dachverordnung⁷ die gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungselemente für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds festgelegt, während sich die Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums⁴ den Besonderheiten der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums widmet.

Der gemeinsame Überwachungs- und Bewertungsrahmen liefert wichtige Informationen über die Umsetzung der GAP (Überwachung) sowie über ihre Ergebnisse und Auswirkungen (Bewertung).⁸ Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten werden quantifiziert (Output), das Erreichte beschrieben und es wird geprüft, inwieweit die Ziele erreicht wurden.⁹ Die Kommission hat in Kooperation mit den Mitgliedstaaten im Rahmen einer Expertengruppe den gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen erarbeitet und eine Liste von Indikatoren entwickelt, die – ausgewählt auf der Grundlage einer Interventionslogik von allgemeinen hin zu spezifischen Zielsetzungen und Interventionen – in mehreren Durchführungsrechtsakten festgelegt wurden.

2.2. Indikatoren

Es wurden fünf Arten von Indikatoren definiert, um die Bewertung der Leistung der GAP zu unterstützen:¹⁰

- 45 Kontextindikatoren zur Beschreibung der allgemeinen operationellen Umgebung der GAP
- 84 Output-Indikatoren zur Messung von Maßnahmen, die direkt mit GAP-Interventionen verknüpft sind
- 41 Ergebnisindikatoren: 16 Ergebnisindikatoren für die erste Säule zur Messung der direkten und unmittelbaren Auswirkungen der Interventionen und 25 Ergebnisindikatoren für die zweite Säule (von denen 19 den Zielindikatoren entsprechen)
- 24 Zielindikatoren (von denen 19 den Ergebnisindikatoren entsprechen) zur Festlegung quantifizierter Ziele zu Beginn des Programmplanungszeitraums
- 16 Wirkungindikatoren (von denen 13 auch zu den Kontextindikatoren zählen) zur Messung der Auswirkungen der GAP-Interventionen auf längere Sicht und über die unmittelbaren Auswirkungen hinaus

Für jeden Indikator wurden Informationsblätter mit der Definition sowie den Datenquellen, der Detailgenauigkeit der geografischen Aufgliederung, der Berichtsfrequenz und den Zeitpunkten erstellt.¹¹ Des Weiteren wurden Sub-Indikatoren eingeführt, wenn eine Aufteilung als erforderlich erachtet wurde, z. B. je Sektor oder Kategorie. Insgesamt umfasst der geltende Rahmen mehr als 900 Sub-Indikatoren.

2.3. Datenquellen

Die Indikatoren sind – soweit möglich – so definiert, dass die Erhebung der Daten über bestehende Kanäle¹² erfolgt, um den Begünstigten und den Mitgliedstaaten keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand zu bereiten. Die für den gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen herangezogenen Datenquellen umfassen Mitteilungen der Mitgliedstaaten,

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

⁸ Weitere Informationen: „Technisches Handbuch zum Überwachungs- und Bewertungsrahmen der GAP 2014-2020“ (2015) (auf Englisch).

⁹ Weitere Informationen: „Überwachungs- und Bewertungsrahmen für die GAP 2014-2020“ (2015) (auf Englisch).

¹⁰ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 834/2014 der Kommission.

¹¹ Die Informationsblätter sind [hier](#) verfügbar (auf Englisch).

¹² Die meisten Indikatoren für nachhaltige Entwicklung sind auch Teil des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens.

von Eurostat erstellte europaweite Statistiken¹³ sowie von der Europäischen Umweltagentur erhobene Daten.

Für die erste Säule stehen die Output-Indikatoren über das Informationssystem für die Verwaltung der Agrarmärkte und Monitoring (ISAMM), das Prüfpfadsystem für den Rechnungsabschluss (CATS) und das EDV-gestützte System für die Verwaltung der Agrarausgaben (AGREX) zur Verfügung. Daten sind für die Jahre 2015, 2016 und teilweise für 2017 verfügbar.

Für die zweite Säule werden die Überwachungsdaten anhand der jährlichen Durchführungsberichte erhoben, die jeden Juni von den Mitgliedstaaten für das Vorjahr eingereicht werden. Diese Berichte enthalten Werte für die Output-, Ergebnis- und Zielindikatoren. Darüber hinaus mussten die Mitgliedstaaten für das Jahr 2017 erweiterte jährliche Durchführungsberichte vorlegen (was auch im Jahr 2019 der Fall sein wird), die zusätzliche Informationen auf der Grundlage von Bewertungstätigkeiten enthalten. Darüber hinaus werden vierteljährlich durch die Erklärung zu den Ausgaben für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums Daten zu den Ausgaben erhoben. Für die ländliche Entwicklung stehen Indikatordaten für 2015 und bis zum Ende des Jahres 2016 zur Verfügung.¹⁴

Die Nutzung bestehender Datenquellen und der für bestimmte Indikatoren erforderliche Detaillierungsgrad wirken sich auf den Zeitpunkt und die Häufigkeit der Datenverfügbarkeit aus. So werden beispielsweise Daten für die Betriebsstrukturerhebung von Eurostat alle drei Jahre erhoben und stehen 1,5 Jahre nach dem Bezugsjahr zur Verfügung. Ebenso basieren einige Umweltindikatoren auf regelmäßigen Erhebungen. Daten zur Bodenqualität werden beispielsweise alle fünf Jahre erhoben; die letzten verfügbaren Daten beziehen sich auf das Jahr 2012.

3. ERSTE BEWERTUNG DER LEISTUNG DER GAP

Inwieweit die GAP ihre gemeinsamen Ziele erreicht, ist anhand gemeinsamer Wirkungsindikatoren zu messen und zu bewerten, die zugrunde liegenden spezifischen Ziele anhand von Ergebnisindikatoren.

In diesem ersten Bericht werden daher die Errungenschaften der GAP auf der Grundlage der bislang innerhalb des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens verfügbaren Daten beschrieben.¹⁵ Bewertungsdaten werden, sofern vorhanden, berücksichtigt. Weitere Analysen sind in der Folgenabschätzung für die Vorschläge zur Reform der GAP nach 2020¹⁶ und in den verschiedenen Quellen für die dafür gesammelten Hintergrundinformationen¹⁷ enthalten.

Hier ist Vorsicht geboten. Zur Bewertung dieser Leistung ist es erforderlich, die Auswirkungen der GAP von anderen beeinflussenden Faktoren (Kontextfaktoren, anderen relevanten Politikbereichen usw.) zu isolieren. Es sind die sogenannten Nettoauswirkungen zu messen. Dies erfolgt normalerweise im Rahmen von Bewertungen. Da die letzte Reform der GAP erst im Jahr 2015 umgesetzt wurde, liegen derzeit für die Durchführung dieser Bewertungen nur begrenzte Informationen vor. Bei der Verfügbarkeit der

¹³ Agrarstatistiken, Agrarumweltstatistiken, Statistiken über die Bodenbedeckung und -nutzung (einschließlich der Erhebung LUCAS), Regionalstatistiken, Sozialstatistiken, Handelsstatistiken usw.

¹⁴ Die Mitgliedstaaten sollten die Daten für 2017 bis zum 30. Juni 2018 melden. Bei Erstellung dieses Berichts lagen diese Daten noch nicht vor.

¹⁵ Die Kommission hat mehrere Qualitätskontrollen durchgeführt. Allerdings konnten Fehler nicht immer berichtigt werden. Zudem wurden die Ergebnisindikatoren für die ländliche Entwicklung von der Kommission auf der Grundlage der Output- und Kontextindikatoren für 2013 neu berechnet, um sicherzustellen, dass die Daten einheitlich ermittelt wurden.

¹⁶ COM(2018) 392, COM(2018) 393, COM(2018) 394.

¹⁷ [Fakten und Zahlen](#) (auf Englisch).

Wirkungsindikatoren (und der Kontextindikatoren) kommt es zudem zu Verzögerungen. Bei mehreren Indikatoren beziehen sich die aktuellsten verfügbaren Daten auf die Jahre 2012 und 2013, also auf die Zeit vor der Umsetzung der Reform der GAP aus dem Jahr 2013. Außerdem zeigen sich bei einigen Wirkungsindikatoren erst nach längerer Zeit Veränderungen, was eine Isolierung der Auswirkungen der GAP erschwert.

3.1. Rentable Nahrungsmittelerzeugung

3.1.1. Ausrichtung am Markt und Preisstabilität

Die GAP wurde mehrfach reformiert, um eine stärkere Ausrichtung am Markt zu erreichen. Dabei verschob sich der Fokus von einer erzeugsbezogenen Förderung (über Preise) auf eine erzeugerbezogene Förderung (Einkommensstützung, vor allem durch entkoppelte Zahlungen). Durch diesen Wandel verringerte sich im Laufe der Zeit die Preisdifferenz zwischen der EU und dem Weltmarkt, was zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit und einer Verbesserung der Handelsleistung der EU führte: Das Verhältnis zwischen EU- und Weltmarktpreisen für die wichtigsten Agrarrohstoffe (gewogenes Mittel) sank von 140 % im Jahr 2007 auf 113 % im Jahr 2017.

Die Agrar- und Lebensmittelausfuhren der EU verdoppelten sich in den letzten zehn Jahren fast. Sie beliefen sich im Jahr 2017 auf 138 Mrd. EUR und trugen zur weiteren Verbesserung der Handelsbilanz auf 20,5 Mrd. EUR bei (ein Plus von 28 Mrd. EUR im Vergleich zu 2007). Auf die EU entfallen rund 17 % aller Agrar- und Lebensmittelausfuhren weltweit. Dieser Anteil ist relativ stabil.

Gleichzeitig ist der EU-Markt offener: Die Agrar- und Lebensmitteleinfuhren in die EU stiegen im Jahr 2017 auf 117 Mrd. EUR an (+ 51 % im Vergleich zu 2007). Dabei stiegen die EU-Einfuhren aus den am wenigsten entwickelten Ländern seit 2007 um über 75 % und beliefen sich 2017 auf 3,5 Mrd. EUR. Alle anderen großen Akteure im Welthandel – die USA, China, Japan, Russland und Kanada – verzeichneten zusammen lediglich Einfuhren im Wert von 3 Mrd. EUR aus den am wenigsten entwickelten Ländern.

Auch wenn die Landwirte der EU nun stärker den Preisschwankungen des Weltmarkts ausgesetzt sind, so erleben sie diese Schwankungen nach wie vor in geringerem Ausmaß als die wichtigsten Wettbewerber. So kam es in der EU bei Weichweizen im Zeitraum 2015–2017 zu Schwankungen von bis zu 6,8 %, während die Spanne der Preisschwankungen auf dem Weltmarkt 10 % betrug.

Da das Preisniveau der EU inzwischen mehr dem des Weltmarkts entspricht, gibt es keine EU-Ausfuhrerstattungen mehr, und auch Interventionsregelungen kommen seltener zum Einsatz als vor 20 Jahren. Die GAP betreibt nun ein *Marktsicherheitsnetz* und stützt Preise in Sektoren, die von übermäßigen und außergewöhnlichen Preisrückgängen betroffen sind. In den meisten Sektoren blieben die Preise deutlich über den Interventionspreisen vergangener Jahre. Eine Ausnahme bildete der Sektor für Magermilchpulver, in dem die Preise unter die Interventionspreise der Jahre 2015 und 2016 fielen. Dies führte zu *öffentlichen Interventionsankäufen* in einem Umfang von 2 % bzw. 23 % der gesamten EU-Erzeugung.

Die Erfahrung der vergangenen Jahre zeigt, dass bei Bedarf Marktmaßnahmen zur Verfügung stehen und eingesetzt werden können, um Preisverfälle aufzuhalten. So wurden als Antwort auf das im Jahr 2014 von Russland verhängte Einfuhrverbot Sondermaßnahmen wie Beihilfen für private Lagerhaltung und Marktrücknahmen ergriffen.

3.1.2. Landwirtschaftliche Einkommen

Eines der zentralen Ziele der GAP besteht darin, einen Beitrag zu den landwirtschaftlichen Einkommen zu leisten und die Einkommensvariabilität zu begrenzen. Das wichtigste

Instrument zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen sind *Direktzahlungen*, die größtenteils von der tatsächlichen Erzeugung entkoppelt sind.

Die durchschnittlichen Direktzahlungen je Empfänger betragen im Jahr 2016 fast 6200 EUR, was in den 28 Mitgliedstaaten der EU einem Anteil von 44 % am landwirtschaftlichen Unternehmensgewinn entsprach, wobei die Verteilung je nach Art und Größe der landwirtschaftlichen Betriebe unterschiedlich war.¹⁸ In einigen Sektoren (Rindfleischerzeugung, Schafzucht, Olivenanbau) und Gegenden (Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen) entsprechen die Direktzahlungen sogar einem noch höheren Anteil am Einkommen und tragen im gesamten EU-Gebiet zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs bei und leisten somit einen Beitrag zur Lebensfähigkeit des ländlichen Raums. Allerdings liegen die landwirtschaftlichen Einkommen in diesen Sektoren und Gegenden unter dem EU-Durchschnitt. In Sektoren mit starken Preisschwankungen helfen die Direktzahlungen den Landwirten, besser mit Preisverfällen zurechtzukommen. In einem vor kurzem veröffentlichten Bericht der Weltbank wurde gezeigt, dass die GAP einen wirksamen Beitrag zu den landwirtschaftlichen Einkommen leistet und somit hilft, die Differenz zwischen den landwirtschaftlichen Einkommen und den in anderen Wirtschaftssektoren gezahlten Löhnen zu verringern.¹⁹

Die Reform der GAP im Jahr 2013 beinhaltet zudem mehrere *Instrumente für das Risikomanagement*: Versicherungsprämien, Fonds auf Gegenseitigkeit und ein neu geschaffenes Einkommensstabilisierungsinstrument. Angesichts des begrenzten Rückgriffs²⁰ (im Jahr 2016 beteiligten sich nur 0,5 % der landwirtschaftlichen Betriebe an Risikomanagementprogrammen der EU) wurden in der sogenannten Omnibus-Verordnung²¹ einige Änderungen vorgeschlagen. In einer vor kurzem veröffentlichten Studie zum Risikomanagement in der EU-Landwirtschaft wurde festgestellt, dass die europäischen Landwirte vermehrt Risiken ausgesetzt sind, während die Verfügbarkeit der Risikomanagementinstrumente hinterherhinkt. Versicherungen sind nach wie vor das am häufigsten genutzte Instrument, während die Fonds auf Gegenseitigkeit in begrenzterem Umfang verfügbar sind und auch seltener in Anspruch genommen werden.²²

3.1.3. Produktivität in der Landwirtschaft

Die Produktivität in der Landwirtschaft, ausgedrückt als totale Faktorproduktivität, steigt stetig, jedoch langsam an (+0,7 % pro Jahr über die vergangenen fünf Jahre), wobei das Wachstum der Arbeitsproduktivität am stärksten zu den Produktivitätsgewinnen beitrug.

Die entkoppelten Zahlungen und die Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der GAP werden positiv mit dem Produktivitätsanstieg in der Landwirtschaft je Arbeiter assoziiert (im Gegensatz zu gekoppelter Stützung). Durch die GAP-Zahlungen erhalten die Landwirte leichter Zugang zu Krediten; zudem wird durch diese Zahlungen das Risikopotenzial gemindert. Beides erlaubt den Landwirten, mehr zu investieren.²³

Ein wichtiger Faktor bei der Bestimmung des langfristigen Produktivitätszuwachses ist Innovation. Um die Einführung von Innovationen zu beschleunigen, brachte die Kommission

¹⁸ Statistische Merkblätter: https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_de.

¹⁹ Weltbank: „Thinking CAP – Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU“ (2017).

²⁰ Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Fonds nur bei Einkommensverlusten von mehr als 30 % in Anspruch genommen werden konnten. Zudem war keine Festlegung auf bestimmte Sektoren und kein Beitrag aus öffentlichen Mitteln zum ursprünglichen Grundkapital gestattet. Weitere Informationen: [Kurzbericht zum Risikomanagement](#) (auf Englisch).

²¹ Verordnung (EU) 2017/2393.

²² https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2017-risk-management-eu-agriculture_de

²³ <https://www.ceps.eu/publications/cap-subsidies-and-productivity-eu-farms>

im Jahr 2012 die Europäische Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ auf den Weg (siehe Abschnitt 3.4).

3.2. Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz

Die GAP trägt durch die gemeinsame Wirkung ihrer unterschiedlichen Maßnahmen zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und zu mehr Klimaschutz bei. Zu diesen Maßnahmen zählen unter anderem Cross-Compliance (bei 90 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche), Direktzahlungen (Ökologisierung bei 77 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche²⁴) und auf spezifische Umweltziele gerichtete Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, die von Unterstützung für die landwirtschaftliche Betriebsberatung und für innovative Tätigkeiten der Europäischen Innovationspartnerschaft und ihrer operationellen Gruppen begleitet werden.

Die landwirtschaftliche Erzeugung wirkt sich auf die Umwelt aus, doch es gibt auch noch andere Faktoren, die eine Rolle spielen. Da es nur wenige aktuelle Daten zu Umweltindikatoren gibt und sich Auswirkungen auf die Umwelt häufig erst langfristig bemerkbar machen, ist es schwierig, eine direkte Verbindung zwischen der GAP-Intervention und ihrem tatsächlichen Ergebnis für die Umwelt nachzuweisen. Die landwirtschaftlichen Treibhausgasemissionen sanken seit 1990 um mehr als 20 % und machten im Jahr 2016 nur 12 % der gesamten Treibhausgasemissionen der EU aus. Dies ist auf verringerte Distickstoffoxidemissionen aus dem landwirtschaftlichen Bodenmanagement (in erster Linie auf einen reduzierten Einsatz von Stickstoffdünger) und auf geringere Emissionen aus der enterischen Fermentation aufgrund einer allgemeinen Verringerung des Viehbestands zurückzuführen. Allerdings hat sich der Rückgang in den letzten zehn Jahren stabilisiert, und die Emissionen bewegen sich nun in einem Rahmen von 490 Mio. t CO₂-Äquivalent. Entgegen der landläufigen Meinung werden nach wie vor große Mengen an Emissionen aus Grünland und Ackerflächen freigesetzt, auch wenn der Trend nach unten zeigt (-15 % zwischen 2006 und 2016). Die Hauptgründe dafür sind der Umbruch von Land zu Ackerflächen und die Grünlandbewirtschaftungstätigkeiten, wobei jedoch große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Zudem stiegen in den vergangenen beiden Jahren die Ammoniakemissionen aus landwirtschaftlichen Quellen an (+10 %). Diese Umweltindikatoren zeigen, dass die Umweltprobleme nach wie vor bestehen und dass die künftige GAP ihnen verstärkt Rechnung tragen muss.

Die drei Ökologisierungsanforderungen bei den Direktzahlungen zielen darauf ab, die GAP in Bezug auf ihre umwelt- und klimaschutzbezogenen Ziele leistungsfähiger zu machen und die langfristige Nachhaltigkeit der EU-Landwirtschaft zu sichern:

- 1) Ökologische Vorrangflächen sollen in erster Linie die biologische Vielfalt in Betrieben schützen und verbessern.
- 2) Die Erhaltung von Dauergrünland soll die Fähigkeit zur Bindung von Kohlenstoff fördern, die biologische Vielfalt bewahren und vor Bodenerosion und einer Verschlechterung der Bodenbeschaffenheit schützen.
- 3) Durch die Anbaudiversifizierung soll in erster Linie die Bodenbeschaffenheit verbessert werden.

Allerdings wurde die Ökologisierung aufgrund des zusätzlichen Aufwands für die Landwirte und die Verwaltungsbehörden im Vergleich zu ihrem Umweltergebnis kritisiert. Eine vor kurzem durchgeführte Bewertung der Zahlungen für klima- und umweltfreundliche

²⁴ Daten für das Jahr 2016. Für das Jahr 2017 stehen noch nicht für alle Mitgliedstaaten Daten zur Verfügung.

landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden²⁵ bestätigt, dass die derzeitige Umsetzung der Ökologisierung durch die Mitgliedstaaten und die Landwirte optimiert werden könnte, um die angestrebten Ziele besser zu erreichen.

In Bezug auf Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums decken Bewirtschaftungsverträge zur Förderung der biologischen Vielfalt und/oder von Landschaften 13 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche ab, Bewirtschaftungsverträge zur Verbesserung der Bewirtschaftung von Wasserressourcen 9 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche, Bewirtschaftungsverträge zur Verhütung von Bodenerosion und zur Verbesserung des Bodenmanagements 9 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche und Bewirtschaftungsverträge zur Reduzierung der Treibhausgas- und/oder Ammoniakemissionen 1 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche.²⁶ Zudem werden 7 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche ökologisch bewirtschaftet.²⁷ Die Quantifizierung der Auswirkungen durch die Mitgliedstaaten ist bislang begrenzt, da es ihnen zufolge für die im Jahr 2016 durchgeführten Bewertungen noch zu früh war, um Auswirkungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums auf die umweltbezogenen Wirkungsindikatoren zu beobachten.²⁸

Die Reform der GAP beinhaltet, dass die Mitgliedstaaten mindestens 30 % der Zahlungen im Rahmen der zweiten Säule für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen vorbehalten müssen.²⁹ Im Jahr 2016 gingen die Mitgliedstaaten in Bezug auf ihre Ausgaben weit über diese Verpflichtung hinaus. EU-weit wurde ein Wert von durchschnittlich 67 % erzielt, wobei Gebiete, die aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind (30 %) und Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (18 %) am stärksten zu diesem Ziel beitrugen.

Zusätzlich zu dieser GAP-spezifischen Verpflichtung auf Ebene der Mitgliedstaaten haben der Rat und das Europäische Parlament vereinbart, den Anteil klimabezogener Ausgaben am EU-Haushalt für den Zeitraum 2014–2020 über die Politikbereiche hinweg auf mindestens 20 % anzuheben.³⁰ Der GAP kommt bei den Bemühungen zur Erreichung dieses Ziels eine Schlüsselrolle zu. Auf der Grundlage der für den geltenden Programmplanungszeitraum definierten Klimabeobachtungsmethode³¹ gemäß den sogenannten Rio-Markern der OECD wird der GAP-Beitrag im Bereich des Klimawandels auf 26 %, d. h. 102,8 Mrd. EUR, geschätzt.

3.3. Ausgewogene räumliche Entwicklung

Im Jahr 2016 betrug der Anteil der Landwirtschaft an allen Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten 13,5 % (im Vergleich zu 12,4 % im Jahr 2012). Im Agrarsektor waren 8,7 Mio. Landwirte (Vollzeitäquivalente) beschäftigt (2013). Der langfristige Trend der Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft wird durch demografische Entwicklungen, strukturelle Veränderungen, Mechanisierung und Chancen außerhalb des Agrarsektors angetrieben. In den vergangenen Jahren verlangsamte sich die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft.

²⁵ [Bewertung der Zahlungen für klima- und umweltfreundliche landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden \(„Ökologisierung“ von Direktzahlungen\)](#) (auf Englisch).

²⁶ In die Berechnung dieses Indikators fließen nur die Regelungen ein, deren Ergebnisse im Schwerpunktbereich 5D geplant sind (unabhängig davon, wo die entsprechenden Ausgaben geplant sind). Dieser Prozentsatz steht im Einklang mit dem Gesamtziel der EU von 3 %.

²⁷ Die Mehrheit der Bio-Landwirte wird im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt.

²⁸ Zusammenfassender Bericht: Kurzfassung der Bewertungskomponenten des erweiterten jährlichen Durchführungsberichts 2017 (auf Englisch).

²⁹ Nach Artikel 59 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 müssen die Mitgliedstaaten mindestens 30 % der Zahlungen im Rahmen der zweiten Säule für Maßnahmen nach den Artikeln 17, 21, 28, 29, 30 (mit Ausnahme der Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasserrahmenrichtlinie), 31, 32 und 34 derselben Verordnung zurückstellen.

³⁰ KOM(2011) 500 endgültig vom 29. Juni 2011, „Ein Haushalt für ‚Europe 2020‘“, Teil II, S. 15.

³¹ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 215/2014 der Kommission.

Die GAP trägt mit mehreren Stützungsregelungen für den Agrarsektor (der häufig das wirtschaftliche Rückgrat ländlicher Gebiete ist) und mit Direktbeihilfen für nichtlandwirtschaftliche Betriebe in ländlichen Gegenden zu einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung bei. Die Regelungen umfassen:

- Stützung für rund 7 Mio. Begünstigte, die rund 65 % der Gesamtanzahl der landwirtschaftlichen Betriebe abdeckt.³² Im Antragsjahr 2015 gab es rund 6,8 Mio. Begünstigte im Rahmen von direkten Stützungsregelungen und über 3 Mio. Begünstigte im Rahmen von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.³³
- Besondere Stützung für Landwirte in Berggebieten und anderen Gebieten, die aus spezifischen Gründen benachteiligt sind (2,7 Mio. Begünstigte, 8 Mrd. EUR).
- Stützung für Junglandwirte durch eine verpflichtende zusätzliche Zahlung als Ergänzung zur Basisprämie für die ersten fünf Jahre an rund 312 000 Junglandwirte (352 Mio. EUR) und durch eine breite Palette von Fördermaßnahmen für Junglandwirte im Rahmen der ländlichen Entwicklung.
- Freiwillige gekoppelte Stützung an 2,3 Mio. Begünstigte³⁴ (3,9 Mrd. EUR).

Zudem haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bis zu 30 % ihrer Mittel für Direktzahlungen auf die ersten Hektar jedes landwirtschaftlichen Betriebs umzuverteilen („Umverteilungsprämie“). Neun Mitgliedstaaten haben diese Regelung im Jahr 2016 angewendet und 1,8 Mio. Landwirte mit Zahlungen in Höhe von insgesamt 1,6 Mrd. EUR unterstützt.

Die GAP trägt auch direkt zur Entwicklung von Basisdienstleistungen und Kommunikationstechnologien in ländlichen Gebieten bei, insbesondere bei Maßnahmen, deren Umsetzung mehrere Jahre in Anspruch nimmt, etwa bei langfristigen Investitionen (Breitband, andere Infrastrukturen). Im Jahr 2016 profitierten 90 Mio. Menschen von diesen Investitionen. Darüber hinaus sind 171 Mio. Bürgerinnen und Bürger im ländlichen Raum bereits von einer lokalen Entwicklungsstrategie im Rahmen der Initiative LEADER erfasst. Diese Initiative hat sich bei der Förderung der lokalen Entwicklung und des Kapazitätsaufbaus in ländlichen Gebieten als äußerst erfolgreich erwiesen.

Die GAP-Unterstützung (etwa in Form von Investitionen in Kommunikationstechnologien und Infrastrukturen) hat eine Multiplikatorwirkung auf andere Sektoren in ländlichen Gebieten, insbesondere für die Lebensmittelindustrie und für Industrien, die Dienstleistungen für die Landwirtschaft erbringen. Die Beschäftigungsquote in ländlichen Gebieten erholte sich deutlich von 62,5% im Jahr 2011 (als Ergebnis der Wirtschaftskrise) auf 66 % im Jahr 2016 und liegt nun fast gleichauf mit der Quote der übrigen Wirtschaft. Die Differenz zwischen den landwirtschaftlichen Einkommen und den Einkommen in anderen Wirtschaftszweigen ist immer noch bedeutend, verringert sich jedoch (der Anteil der durchschnittlichen landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zu den Einkommen der Gesamtwirtschaft stieg von 32 % im Zeitraum 2005–2010 auf 47 % im Jahr 2017). Dementsprechend sank die Armut in ländlichen Gebieten (von 29 % im Jahr 2011 auf 26 % im Jahr 2016 in den 28 EU-Mitgliedstaaten) und näherte sich dem Niveau der gesamten Wirtschaft an (25 %). Die GAP spielt daher bei der Armutsminderung in ländlichen Gebieten eine wichtige Rolle und trägt in der gesamten EU zur Schaffung besserer Arbeitsplätze für Landwirte bei¹⁷.

³² Die Anzahl der Begünstigten bezieht sich auf das Haushaltsjahr 2016, das dem Antragsjahr 2015 entspricht. Die Anzahl der Betriebe bezieht sich auf das Jahr 2013, da die letzten verfügbaren Daten aus diesem Jahr datieren.

³³ Ein Großteil der Begünstigten von Zahlungen für die Entwicklung des ländlichen Raums überschneidet sich mit Begünstigten für Direktzahlungen. Dieser Teil wird jedoch nur einmal gezählt.

³⁴ Ein Begünstigter kann im Rahmen von mehr als einer Maßnahme eine gekoppelte Stützung erhalten. Daher kann diese Zahl Doppelerfassungen enthalten.

3.4. Wissenstransfer und Innovation

Die Stärkung von Wissenstransfer und Innovation ist ein wichtiges Querschnittsziel der GAP, für das Mittel in Höhe von 5,7 Mrd. EUR bereitgestellt werden. Die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2014–2020 enthalten ein flexibles Maßnahmenpaket, das Beratung, Schulung, Innovation und Zusammenarbeit sowie den Wissensaufbau in ländlichen Gebieten fördert. Mehr als 492 000 Landwirte (4,5 % aller Landwirte) haben Fördermittel für Schulungen und mehr als 63 500 Landwirte Förderungen für Beratungen erhalten.³⁵

Eine 2016 durchgeführte Ex-ante-Bewertung bescheinigte der EIP-Initiative positive Ergebnisse. Alle Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Luxemburg) haben sich dazu entschlossen, die EIP während des laufenden Zeitraums umzusetzen (siehe auch Kapitel 3.2). Bis Ende des Jahres 2016 wurden mehr als 245 Kooperationsvorhaben unterstützt.³⁶

4. GEWONNENE ERKENNTNISSE

4.1. Der gemeinsame Überwachungs- und Bewertungsrahmen

Obwohl der gemeinsame Überwachungs- und Bewertungsrahmen erst seit kurzem umgesetzt wird, liefert sein Beitrag zur Bewertung der GAP 2014-2020 bereits Erkenntnisse, die für die künftige Entwicklung der GAP nützlich sind.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass es derzeit zu viele Indikatoren und Sub-Indikatoren gibt. Erstens kann dadurch kein unmittelbarer Gesamtüberblick über die Errungenschaften der GAP gewonnen werden. Zweitens sind nicht alle Indikatoren für ihre Zwecke geeignet. So gibt es zum Beispiel Indikatoren, die nicht auf jährlicher Basis und/oder nur verzögert zur Verfügung stehen, sodass sie nicht für eine frühzeitige Überwachung herangezogen werden können. Einige andere Indikatoren scheinen nur einen geringen Bezug zur GAP zu haben. Gleichzeitig fehlen bestimmte Indikatoren. So ergab beispielsweise eine laufende Bewertung zum Klimawandel, dass die begrenzte Aufschlüsselung einiger Output-Indikatoren es verhindert, ausreichende Informationen zur Umsetzung der GAP in Bezug auf den Klimawandel zu sammeln.

Für die zweite Säule zeigt die Erfahrung vergangener Programmplanungszeiträume, dass die Mitgliedstaaten bei der korrekten Meldung der Daten eine Lernkurve durchlaufen. Dies gilt auch für den Programmplanungszeitraum 2014–2020. Als Reaktion darauf wurde im Jahr 2018 auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse ein Validierungsprozess entwickelt, um die Mitgliedstaaten vor der Übermittlung der Daten im jährlichen Durchführungsbericht auf mögliche Fehler hinzuweisen. Dabei ist zu beachten, dass die geltende GAP für die Mitgliedstaaten keine rechtliche Verpflichtung zur Berichtigung bereits gemeldeter Daten vorsieht.

Wo die Erfahrungen zu den Daten bzw. zur Datenverfügbarkeit aufgezeigt haben, dass einer der Faktoren im Zusammenhang mit dem Indikator (z. B. Definition, Abdeckungsgrad, Berichtsfrequenz) angepasst werden sollte, wurde die entsprechende detaillierte Beschreibung der Indikatoren und ggf. die zugehörige Verordnung angepasst. Letzteres war beispielsweise bei den Berichterstattungspflichten in Bezug auf Investitionen und Unterstützung für Junglandwirte der Fall. Da Mitgliedstaaten nur abgeschlossene Maßnahmen melden mussten, wurden Teilfortschritte nicht bekanntgegeben. Dies hatte zur Folge, dass die Werte im Vergleich zur tatsächlichen Leistung zu niedrig veranschlagt wurden, insbesondere bei Maßnahmen, deren Umsetzung mehrere Jahre in Anspruch nimmt. Eine Änderung bei den

³⁵ Die Mitteilungen der Mitgliedstaaten waren nicht einheitlich (z. B. Anzahl der gehaltenen Schulungen im Vergleich zur Anzahl der Broschüren).

³⁶ [Bewertung der Umsetzung der Europäische Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“](#) (auf Englisch).

Durchführungsbestimmen ermöglicht es nun den Mitgliedstaaten, ab dem Berichtsjahr 2017 erreichte Indikatorwerte für teilweise umgesetzte Tätigkeiten zu melden.

Bei einigen Wirkungsindikatoren wurden auch Probleme gemeldet. So liegen z. B. beim Indikator zum hohen Naturschutzwert nicht für alle Mitgliedstaaten vergleichbare Daten vor. Die zur Berechnung des Feldvogelindex verwendeten Daten sind unvollständig und die Kommission sucht nach Möglichkeiten, die Datenerhebung zu verbessern. Die Möglichkeit, über Umfragen den Beitrag der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums zu Wasser- und Energieeinsparungen in der Landwirtschaft zu ermitteln, wurde noch nicht aufgegriffen, unter anderem weil die Umsetzung erst seit kurzem erfolgt.

4.2. Überwachung und Bewertung der Leistung in der künftigen GAP

Die Vorschläge zur Reform der GAP nach 2020 verschieben den Schwerpunkt von der Compliance und den Vorschriften hin zu Ergebnissen und Leistungen. Die Mitgliedstaaten erhalten bei der Entscheidung, wie gemeinsame Ziele am besten erreicht werden können, größere Flexibilität. Im neuen Rahmen zur Überwachung und Bewertung der Leistung werden für beide Säulen der GAP einheitliche Ziele auf EU-Ebene festgelegt. Die allgemeine politische Leistung wird auf der Grundlage von Wirkungsindikatoren über einen Mehrjahreszeitraum hin bewertet. Dabei stützt sich das Follow-up der jährlichen Leistung der Agrarpolitik auf die vollständige Liste der Ergebnisindikatoren, während die Output-Indikatoren die Ausgaben jährlich mit der Leistung bei der Umsetzung der Politik verknüpfen.

Aus der Erfahrung mit dem derzeitigen Rahmen ergibt sich, dass ein Übergang zu einer stärker leistungsorientierten Politik und zu weniger, jedoch zielgerichteteren Indikatoren angestrebt werden muss. Daher sehen die Legislativvorschläge für die CAP nach 2020 vor, die Anzahl der Indikatoren von 146 auf 101 zu verringern.³⁷ Diese zielgerichteteren Indikatoren wurden so ausgewählt, dass sie so genau wie möglich widerspiegeln, ob die Stützungsmaßnahmen zur Verwirklichung der Ziele beitragen.

Diese leistungsorientierte Politik setzt auch voraus, dass die Qualität der von den Mitgliedstaaten eingereichten Mitteilungen steigt. Daher müssen die bescheinigenden Stellen in der nächsten GAP die Zuverlässigkeit der Leistungsberichterstattung zu Output und Ergebnissen sicherstellen. Darüber hinaus werden die ausgewählten Indikatoren im Allgemeinen im Rahmen von Verwaltungsvorgängen generiert oder stehen anderweitig zur Verfügung, sodass der Verwaltungsaufwand verringert wird. Die Datenverfügbarkeit muss künftig unbedingt verbessert werden (sowohl durch Datenaustausch zwischen bestehenden Quellen als auch durch neue Technologien), doch das CATS (Clearance Audit Trail System) oder ein Datensatz mit ähnlichen Eigenschaften wird nach wie vor als Datenquelle von Bedeutung sein.

³⁷ Ohne Kontextindikatoren; diese bleiben unverändert.