



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.10.2011
SEK(2011) 1154 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020

{KOM(2011) 625 endgültig}
{SEK(2011) 1153 endgültig}

Die Landwirtschaft steht weltweit am Scheideweg und macht Schlagzeilen: Die Landwirtschaft der EU und ihre Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bilden dabei keine Ausnahme. Trotz der global gesehen unterschiedlichen Herausforderungen, Auswirkungen und Lösungen zeichnet sich ein gemeinsamer thematischer Schwerpunkt ab: die Basis für alle Lösungen ist Nachhaltigkeit. Deshalb sollte nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit die übergeordnete Zielsetzung der künftigen GAP sein, damit die Rentabilität des Nahrungsmittelsektors gesichert ist und die natürlichen landgestützten Ressourcen der EU nachhaltig bewirtschaftet werden.

Die bisherigen Reformen der GAP wurden hauptsächlich von der Notwendigkeit angetrieben, sich im Wesentlichen endogenen Herausforderungen der Landwirtschaft, von riesigen Überschüssen oder aber Verpflichtungen aus Handelsabkommen bis hin zu Lebensmittelsicherheitskrisen, zu stellen. Diese Reformen waren für die EU auf europäischer und auf internationaler Ebene von großem Nutzen. Doch viele der Herausforderungen, vor denen die Landwirtschaft der EU heute steht, werden von Faktoren bestimmt, die sie selbst nicht beeinflussen kann, und erfordern daher umfassendere strategische Antworten.

Bei der künftigen GAP sollte es sich daher nicht mehr um eine Politik handeln, die sich nur mit einem kleinen, wenn auch wesentlichen Teil der EU-Wirtschaft befasst, sondern um eine Politik, die mehr als die Hälfte der Landfläche der EU und alle europäischen Verbraucher betrifft und auch für die Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit, die Umwelt, den Klimawandel und das räumliche Gleichgewicht von strategischer Bedeutung ist. Damit könnte die GAP auch einen bedeutenderen Beitrag zur Strategie Europa 2020 leisten. Was eine solche politische Ausrichtung bedeuten würde, steht im Mittelpunkt dieses Berichts.

1. PROBLEMDEFINITION

Die GAP hat in den vergangenen beiden Jahrzehnten einen substanziellen Reformprozess durchlaufen, der den Wandel der gesellschaftlichen Anliegen, insbesondere in Bezug auf die Umwelt, die Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln und das räumliche Gleichgewicht, sowie die Entwicklung der Bedürfnisse der EU-Wirtschaft widerspiegelt. Infolge dieses Prozesses bildet die GAP heute den allgemeine Rahmen, innerhalb dessen sich die Politik den Herausforderungen im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete in der gesamten EU stellt. Dieser Rahmen besteht aus zwei einander ergänzenden Säulen.¹

Die erste Säule umfasst Instrumente, die die Funktionsweise der Agrarmärkte und der Lebensmittelversorgungskette (Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates) sowie Direktzahlungen, verknüpft mit der Erfüllung von Grundanforderungen an die Betriebsführung und der Erhaltung von Anbauflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand² (Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates) betreffen. Diese

¹ Ausführliche Beschreibungen der GAP-Instrumente und ihrer Fortentwicklung finden sich in einer Reihe von Synthesedarstellungen (Policy Briefs) der GD AGRI unter http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm.

² Wie in den Anhängen II und III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 definiert.

Maßnahmen bilden gemeinsam das Fundament für die Unterstützung der EU-Landwirte und schaffen somit die Grundlage für die Bewahrung einer nachhaltigen Landwirtschaft in der gesamten EU. Maßnahmen der ersten Säule sind für die Mitgliedstaaten obligatorisch, und von sehr wenigen Ausnahmen abgesehen gibt es keine Kofinanzierung. Dies gewährleistet für den Agrarsektor die Anwendung einer gemeinsamen Politik im Binnenmarkt, die durch ein integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) überwacht wird.

Die zweite Säule – die Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum (Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates) – umfasst Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, für die Bereitstellung bestimmter ökologischer öffentlicher Güter, die Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit sowie eine größere Lebensqualität in ländlichen Gebieten. Diese Maßnahmen sind weitgehend fakultativ, beruhen auf Verträgen, werden kofinanziert und innerhalb eines strategischen Rahmens durchgeführt, der politisches Handeln mit den europäischen, nationalen, regionalen und lokalen Erfordernissen verzahnt.

Der beschriebene Rahmen entsprach den Herausforderungen, vor denen die EU-Landwirtschaft in den vergangenen zwei Jahrzehnten stand. Wenn die Politik jedoch auch weiterhin zweckdienlich bleiben soll, muss ihr Rahmen in der Lage sein, auch die für das laufende Jahrzehnt abzusehenden großen Herausforderungen für die EU-Landwirtschaft (drängende Fragen von Ökonomie, Umwelt und Klimawandel sowie räumliche Aspekte der Politik) zu bewältigen.

In wirtschaftlicher Hinsicht sieht sich die Landwirtschaft heute global mit einer Verschlechterung der Handelsbedingungen konfrontiert, wobei sich die Situation vor allem in den letzten Jahren verschärft hat. Von 2004 bis 2010 stiegen weltweit die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse gegenüber dem Stand im Zeitraum 1986–2003 um durchschnittlich 50 %. Dem steht ein sprunghafter Anstieg der Energiepreise um 220 % und der Düngemittelpreise um 150 % gegenüber, die zudem die höchste Volatilität der letzten drei Jahrzehnte zeigten.

Stabile höhere Erzeugerpreise wären für den Agrarsektor klare Marktsignale. Doch die hohe Preisvolatilität, das verlangsamte Wachstum der Faktorproduktivität (Boden, Energie, Düngemittel, Arbeitskräfte), die ungleichmäßige und asymmetrische Weitergabe von Preisänderungen in der Lebensmittelversorgungskette und der sinkende Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung der Kette werden den auf den landwirtschaftlichen Betrieben in der EU lastenden Rentabilitätsdruck wohl noch erhöhen und erfordern substanzielle Investitionen in produktivere Methoden für eine nachhaltige Anpassung des Sektors.

Was den Umweltaspekt angeht, so wird die ökologische Nachhaltigkeit der Landwirtschaft hauptsächlich durch Faktoren wie die Intensivierung der landwirtschaftlichen Erzeugung in einigen Gebieten bei gleichzeitiger Stilllegung oder Unterbewirtschaftung von Flächen in anderen Gebieten sowie die sich ändernden Flächennutzungsstrukturen und land- und forstwirtschaftlichen Praktiken beeinträchtigt. Die GAP ist für die Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Landwirtschaft in der gesamten EU und die Förderung umwelt- und klimafreundlicher Bewirtschaftungspraktiken von immenser Bedeutung.

Die ökologische Nachhaltigkeit der Landwirtschaft hängt davon ab, ob sich Landwirte für eine Erzeugung entscheiden und was und wie sie gegebenenfalls erzeugen wollen, während sich die Marktpreise nicht nach den externen Faktoren der landwirtschaftlichen Erzeugung richten und ferner ökologische öffentliche Güter oftmals nur unzureichend zur Verfügung stehen. Dies ist besonders deshalb von Bedeutung, weil die moderne Landwirtschaft die Umwelt in vielerlei Hinsicht belastet. Andererseits tragen bestimmte Bewirtschaftungssysteme und -methoden wie etwa extensive Tierhaltung und Mischsysteme, traditionelle Dauerkulturen oder ökologischer Landbau in besonderem Maße zum Erreichen der Umwelt- und Klimaziele bei.

Die GAP sollte auf diese Herausforderungen durch eine bessere Abstimmung ihrer Ziele auf die anderen EU-Politiken und eine entsprechende Anpassung ihrer Maßnahmen reagieren. Die Biodiversitätsstrategie der EU bis zum Jahr 2020 sieht vor, dass die Biodiversität in Schlüsselsektoren wie der Land- und Forstwirtschaft noch umfassender berücksichtigt wird, um das ehrgeizige EU-Kernziel für die biologische Vielfalt zu erreichen. Eines der in der Strategie Europa 2020 festgelegten fünf EU-Kernziele ist die Verringerung der Treibhausgasemissionen. Im Klima- und Energiepaket hat sich die EU zudem verpflichtet, den Anteil erneuerbarer Energien am Gesamtenergieverbrauch der EU bis 2020 auf 20 % zu erhöhen.

Schließlich noch ist im Hinblick auf die sozialen Herausforderungen hervorzuheben, dass der Primärsektor in überwiegend ländlichen Gebieten weiterhin 4,9 % der Wertschöpfung (bei Berücksichtigung der zugehörigen Nahrungsmittelindustrie sogar noch mehr) und 15,7 % der Beschäftigung ausmacht. Gerade hier kann die Landwirtschaft eine besonders wichtige Rolle spielen, und zwar nicht nur direkt, sondern auch indirekt, indem sie nämlich zusätzliche wirtschaftliche Tätigkeiten mit starker Multiplikatorwirkung, vor allem in der Lebensmittelverarbeitung, im Hotel- und Gaststättenwesen und im Handel, hervorbringt. Diese Sektoren sind wiederum eng mit der übrigen Wirtschaft im ländlichen Raum verbunden, was unter anderem abgelegenen ländlichen Gebieten zugute kommt, in denen der Zugang zu Basisdienstleistungen, wie Schulen, medizinischer Grundversorgung und Banken, am stärksten eingeschränkt ist.

1.1. Der EU-Mehrwert der GAP

Der Mehrwert der GAP besteht darin, dass sie in der Lage ist,

- durch gemeinsame Regeln, Grundsätze und Zielsetzungen in wirksamer Weise transnationalen Zielen und grenzüberschreitenden Herausforderungen, wie Abmilderung der Folgen des Klimawandels, Förderung der Biodiversität und Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie Entwicklung des Binnenmarkts und der EU-Handelspolitik, gerecht zu werden;
- einen effizienteren Einsatz der Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten als bei nebeneinander bestehenden einzelstaatlichen Politiken zu gewährleisten (so wären 27 gesonderte Politiken im Vergleich zu einer einheitlichen gemeinsamen Politik teurer und sicherlich weniger effektiv, wobei wegen unterschiedlicher Interventions-ebenen die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung hoch wäre);
- die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen und ökologisch wie räumlich ausgewogenen europäischen Landwirtschaft zu unterstützen, die sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit der Lebensmittelversorgungskette und des Handels in der EU

auswirkt, und ferner den Zusammenhalt von ländlichen Gebieten zu stärken, indem Initiativen, die ihrem wirtschaftlichen und sozialen Wachstum dienen, gefördert werden.

2. DIE WICHTIGSTEN POLITISCHEN ZIELE DER GAP-REFORM

Damit sich die GAP den wirtschaftlichen, ökologischen, klimaschutzbezogenen und räumlichen Herausforderungen stellen kann, soll der gegenwärtige GAP-Regelungsrahmen folgendermaßen angepasst werden:

- (1) Ausrichtung der GAP-Maßnahmen auf eine Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft durch:
 - funktionelle Verbesserung der Betriebsberatung und Aufbau von Netzwerken (Landwirte, Berater, Forscher, Lebensmittelunternehmer, Verbraucher usw.) für die Schaffung und den Austausch von Wissen sowie Förderung innovativer Ansätze bei der Projektfinanzierung für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums;
 - Unterstützung wettbewerbsfähigkeitssteigernder gemeinsamer Maßnahmen von Landwirten mit dem Ziel, die effiziente Nutzung von Ressourcen sowie die Entwicklung und Vermarktung von Erzeugnissen zu fördern;
 - Schaffung von Anreizen für die Nutzung von Risikomanagementinstrumenten und aktiven Vorbeugungsstrategien;
- (2) Verbesserung der Umwelt- und Klimaschutzleistungen der GAP durch:
 - mehr landwirtschaftliche Flächen, die umwelt- und klimaverträglich bewirtschaftet werden, und Förderung der Einführung von moderneren Agrarumweltmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten und Landwirte;
- (3) Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz der Politik durch:
 - Neugewichtung der Direktzahlungen unter stärkerer Berücksichtigung der angestrebten Einkommenssicherung und der Umweltleistung;
 - Abbau des Ungleichgewichts zwischen den Mitgliedstaaten und Landwirten im Hinblick auf die Höhe der Direktzahlungen.

3. POLITISCHE OPTIONEN

Im Anschluss an eine umfassende öffentliche Konsultation und eine Reihe eigenständiger Stellungnahmen von EU-Institutionen und einzelnen Mitgliedstaaten wurden durch Untersuchung der Gesamtheit möglicher politischer Entwicklungen in einem ganzheitlichen Ansatz, der auch potenzielle Wechselwirkungen und Synergien zwischen den Hauptförderbereichen berücksichtigt, drei kohärente politische Szenarios (Anpassung, Integration und Neuausrichtung) zur Erleichterung des Entscheidungs-

prozesses entwickelt, wobei die jeweiligen Elemente in gesonderten Anhängen einzeln betrachtet werden.

- Das Anpassungsszenario sieht im Wesentlichen eine begrenzte Anpassung der GAP vor, wobei die in der gegenwärtigen GAP reibungslos funktionierenden Elemente beibehalten und die wichtigsten Mängel des derzeitigen politischen Rahmens beseitigt werden, ohne jedoch die Politik fundamental zu ändern.
- Beim Integrationsszenario soll vor allem durch eine stärkere Einbindung des Beitrags verschiedener Politikelemente eine bessere Lenkung der GAP-Unterstützung nach Maßgabe der politischen Zielvorgaben erreicht werden. Dies schließt die Einbeziehung neuer Elemente in den Politikrahmen sowie wesentliche strukturelle Änderungen der Politik ein.
- Das Neuausrichtungsszenario begrenzt den Interventionsschwerpunkt der GAP auf die Aspekte des Umwelt- und Klimaschutzes, wobei angenommen wird, dass die Erzeugungskapazität ohne Förderung allein durch die Wirkung der Marktsignale aufrechterhalten werden kann und der angestrebte Beitrag zur Lebensfähigkeit ländlicher Gebiete und zum räumlichen Gleichgewicht durch andere EU-Politiken gewährleistet wird.

Diese Szenarios sind übergreifende Ansätze, die jedes der drei im vorigen Abschnitt beschriebenen wichtigen Politikziele der künftigen GAP berücksichtigen, diese jedoch unterschiedlich gewichten und die im Hinblick auf die Notwendigkeit politischer Intervention in gewissem Maße auf unterschiedlichen Konzepten beruhen.

Dabei begegnen diese Szenarios auch dem sich aus dem Fehlen politischer Intervention ergebenden grundlegenden Risiko von Marktversagen und dem sich aus falsch ausgerichteter politischer Intervention ergebenden Folgerisiko von Politikversagen auf unterschiedliche Weise. Das letztgenannte Risiko war übrigens der Grund, warum andere während der öffentlichen Konsultation vorgeschlagene Szenarios verworfen wurden.

Bei der Analyse der Auswirkungen dieser Szenarios sind der Status quo, also das Fortbestehen der im Abschnitt Problemdefinition aufgezeigten politischen Mängel, und das kontrafaktische Szenario des völligen Fehlens jeglicher Politik, das zu erheblichen Einkommenseinbußen und Umweltproblemen führen dürfte, die Referenzszenarios³.

Die Szenarios werden auf der Grundlage unterstellter Änderungen in den drei Hauptbereichen der politischen Intervention – Marktinstrumente (Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates), Direktzahlungen (Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates) und Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum (Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates) – dargestellt.

Tabelle 1: Überblick über die wichtigsten politischen Optionen nach Szenario und politischen Instrumenten

	Marktinstrumente	Direktzahlungen	Entwicklung des ländlichen
--	------------------	-----------------	----------------------------

³ http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/scenar2020ii/index_en.htm

	(Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates)	(Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates)	Raums (Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates)
Anpassung: <i>Betonung der Errungenschaften der GAP und Beseitigung der wichtigsten Mängel</i>	Straffung und Vereinfachung bestehender Instrumente Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Landwirten unter Beachtung der Wettbewerbsregeln	Umverteilung; erweiterte Cross-Compliance	moderater Anstieg der erforderlichen Haushaltsmittel; Verwendung für verbesserte Wettbewerbsfähigkeit und Innovation oder für Umweltschutz
Integration: <i>Bessere Lenkung der GAP-Unterstützung nach Maßgabe der politischen Zielvorgaben</i>	Straffung und Vereinfachung bestehender Instrumente Schwerpunkt bei Lebensmittelversorgungskette und verbesserter Verhandlungsposition der Landwirte (3 Unteroptionen)	Umverteilung; neue Direktzahlungsstruktur; „Ökologisierung“ Erweiterte Cross-Compliance; Deckelung; Regelungen für Kleinlandwirte und für Junglandwirte	Umverteilung zwischen Mitgliedstaaten Innovation, Klima- und Umweltschutz als Leitprinzipien Verstärkte strategische Orientierung und gemeinsamer strategischer Rahmen mit anderen EU-Fonds
Neuausrichtung: <i>Beschränkung der GAP-Interventionen auf Umweltaspekte</i>	Aufgehoben	Ausgelaufen	Wesentlich mehr Mittel; Schwerpunkt bei Klima- und Umweltschutz

4. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN DER VERSCHIEDENEN POLITIKOPTIONEN

Das **Anpassungsszenario** geht davon aus, dass der gegenwärtige marktorientierte Politikrahmen in seinen Grundzügen bestehen bleibt. Es soll Betriebsinhabern die Möglichkeit geben, ausgehend von Marktsignalen die verfügbaren politischen Instrumente besser zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit zu nutzen, während die unter den Mitgliedstaaten umverteilten Direktzahlungen ihre Einkommen EU-weit wirksamer und gerechter vor übermäßigen Schwankungen schützen. Die Umverteilung der Direktzahlungen innerhalb der Mitgliedstaaten (regionales Modell) würde eine stärkere Förderung von umweltverträglich genutzten landwirtschaftlichen Flächen ermöglichen und die Aufgabe von Flächen begrenzen, wobei jedoch der zunehmende wirtschaftliche Druck vermutlich zu einer Intensivierung der Erzeugung in den fruchtbarsten Regionen führen würde. Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums würden auch weiterhin dazu dienen, größere Probleme des ländlichen Raums

anzugehen, während die Bedeutung der Landwirtschaft für Wirtschaft, Beschäftigung und Wachstum der ländlichen Gebiete schwinden würde.

Das **Integrationszenario** schlägt einen auf die Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltiger Entwicklung und Innovation in der Landwirtschaft ausgerichteten erweiterten Politikrahmen vor, der Bedingungen begünstigen soll, unter denen die Landwirte einzeln oder in Erzeugergemeinschaften den auf sie zukommenden wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen besser begegnen können. Direktzahlungen würden ein stabiles Einkommen gewährleisten und nicht nur zu einer ausgewogeneren, wirksameren und gerechteren Umverteilung führen, sondern auch bestimmten Empfängern gezielt zugute kommen (etwa Kleinlandwirten, Landwirten in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen, gefährdeten Erzeugungssektoren, neuen Marktteilnehmern usw.). Eine Ökologisierungskomponente würde zudem EU-weit bestimmte grundlegende umweltfreundliche Landbewirtschaftungspraktiken fördern und sich dabei grundsätzlich auf die – oftmals wettbewerbsfähigsten – Betriebe konzentrieren, die derartigen Praktiken den Rücken gekehrt haben, aber auch auf Betriebe, die aufgrund akuter wirtschaftlicher Zwänge eine Abkehr von diesen Praktiken erwägen.

Im **Neuausrichtungsszenario** würde das Auslaufen der Direktzahlungen zu einer umfassenden Umstrukturierung des Agrarsektors und zur Herausbildung deutlich größerer und kapitalintensiverer Betriebe führen. Die Intensivierung der Erzeugung in den fruchtbarsten Regionen bei gleichzeitiger Aufgabe von Flächen in weniger begünstigten Gebieten hätte negative Auswirkungen auf die Umwelt. Eine politische Schwerpunktsetzung auf im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums durchzuführende Umweltmaßnahmen würde diese Probleme zwar entschärfen, aber nicht EU-weit zu mehr Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft beitragen. Das Auslaufen der Direktzahlungen würde viele landwirtschaftliche Betriebe in den Konkurs treiben und die Lebensfähigkeit von ländlichen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und Migration zusätzlich gefährden.

4.1. Verwaltungsaufwand

Bestimmte Komponenten eines neuen Modells für Direktzahlungen, wie die Deckelung von Zahlungen, die Definition des Begriffs „aktive Landwirte“ und die „Ökologisierung“ könnten den Aufwand durch zusätzliche Kontrollerfordernisse erhöhen. Andererseits würde die Regelung für Kleinlandwirte den mit der Beantragung und Gewährung von Direktzahlungen an diese Begünstigten verbundenen Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren.

Der Wegfall der derzeitigen Überschneidungen zwischen Agrarumweltmaßnahmen nach spezifischen Unterstützungsregelungen einerseits in der ersten Säule und andererseits im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums sowie eine einheitliche Lösung für die gekoppelte Unterstützung würde zu einer Vereinfachung führen. Allerdings könnte in letzterem Zusammenhang die mögliche Einführung eines Verfahrens zur Genehmigung durch die Kommission vor allem für die Kommissionsdienststellen einen höheren Aufwand bedeuten.

Eine gezieltere Vergabe der Zahlungen an aktive Landwirte würde eine sorgfältige Feinabstimmung der Definitionen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und eine auf Ebene der Mitgliedstaaten vorzunehmende Auswahl der in die InVeKoS-Datenbank

einzubeziehenden Kriterien erfordern. Dies wäre möglicherweise mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten, mit Sicherheit jedoch für die Betriebsinhaber verbunden, die ihren Förderanspruch durch zusätzliche ausführliche Angaben und gegebenenfalls entsprechende Belege bei der Antragstellung nachweisen müssten.

4.2. Internationale Dimension

Die verschiedenen Reformen der GAP haben die verzerrende Wirkung dieser Politik auf den internationalen Märkten deutlich verringert. Alle untersuchten Szenarios dürften sich kaum auf die globalen Märkte (einschließlich der Entwicklungsländer) auswirken. Dies ist auf die bisherigen Reformen der GAP in Verbindung mit dem gegenwärtigen und künftig zu erwartenden Niveau der Weltmarktpreise und die daraus resultierende Rolle der EU als Mengenanpasser auf den Agrarmärkten zurückzuführen.

4.3. Vergleich der Optionen

Alle drei Optionen zielen auf eine wettbewerbsfähigere, nachhaltigere und robustere Landwirtschaft in dynamischen ländlichen Gebieten ab und streben somit nach einer besseren Ausrichtung der GAP an der Strategie Europa 2020, insbesondere im Hinblick auf den effizienten und sparsamen Umgang mit Ressourcen. Zu diesem Zweck ist es unerlässlich, die Produktivität der Landwirtschaft durch Forschung, Wissenstransfer und allgemeine Förderung kooperativer Ansätze zu verbessern. Daraus ergibt sich auch die Bedeutung von Innovation, einschließlich der anstehenden Europäischen Innovationspartnerschaft für Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft, als eine grundlegende Voraussetzung für sämtliche politischen Optionen. Dieses übergreifende Element ist in allen drei Optionen vorhanden und wird daher im folgenden Vergleich nicht berücksichtigt.

Eindeutig am geringsten würde der EU-Haushalt letztendlich durch die **Neuausrichtungsoption** belastet, weil die Direktzahlungen auslaufen würden. Diese Option priorisiert die Marktorientierung und damit die beschleunigte strukturelle Anpassung der Landwirtschaft mit dem Ziel, die Betriebe rentabler zu machen. Sie würde den Agrarsektor auch größeren Risiken im Hinblick auf die Marktstabilität aussetzen, da geeignete Sicherheitsnetze und Risikomanagementinstrumente fehlen würden. Zudem bestünde die Gefahr, dass aufgrund des Drucks auf die Betriebseinkommen weniger Geld in Innovation fließt. Die strukturellen Anpassungen im Rahmen der Neuausrichtungsoption wären mit erheblichen Sozial- und Umweltkosten verbunden. Die Einkommen würden um 25 % sinken, und die Erzeugung würde sich auf die rentabelsten Gebiete und Bereiche konzentrieren.

Selbst bei einer Verdopplung der Ausgaben für zielgerichtete Umweltmaßnahmen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums wäre es nicht möglich, EU-weit eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung zu erreichen, weil bei dieser Politik die Hebelwirkung der an die Cross-Compliance-Anforderungen gekoppelten Direktzahlungen verlorengehe. Darüber hinaus wären die negativen sozialen Folgen insbesondere in den am stärksten auf Direktzahlungen angewiesenen Gebieten und Bereichen (z. B. Großfeldanbau und Milchbetriebe, extensive Rinder-, Schaf- und Ziegenhaltung) so gravierend, dass eine befristete Anwendung von Fördermaßnahmen des Schwerpunkts 1 zur Unterstützung der Umstrukturierung nicht ausreichen würde, um die durch das

Auslaufen der Direktzahlungen entstehenden Verluste auszugleichen. Das Fehlen von Fördermaßnahmen des Schwerpunkts 3 könnte, vor allem in einer diversifizierten ländlichen Wirtschaft, das ländliche Sozialgefüge und das räumliche Gleichgewicht gefährden. Diese Ergebnisse sind nicht neu. Sie decken sich mit ähnlichen Ergebnissen aus den beiden prospektiven Studien „Scenar 2020“.

Am anderen Ende der Skala würde die **Anpassungsoption** am besten eine Fortführung der bestehenden Politik erlauben, wobei sich durch die Umverteilung der Direktzahlungen, eine erweiterte Cross-Compliance, die Vereinfachung und Straffung der Marktinstrumente und die Unterstützung kooperativer Ansätze sowie durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für neue Herausforderungen der ländlichen Entwicklung begrenzte, aber spürbare Verbesserungen sowohl der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft als auch ihrer Umweltleistung ergeben würden. Die wichtigste Neuerung in der Anpassungsoption ist die Neugewichtung der Direktzahlungen zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten. Dafür wurden verschiedene Optionen untersucht. Die Frage ist, wie eine gerechtere Verteilung und eine gezieltere Unterstützung im Einklang mit den politischen Zielsetzungen dennoch ohne größere Störungen gewährleistet werden kann. Die Annäherung an einen Pauschalsatz würde vor allem den Mitgliedstaaten zugute kommen, die derzeit deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegen.

Die Entwicklung hin zu einem regionalen Modell (unter Einbeziehung von Brachflächen) würde insbesondere in den Mitgliedstaaten, die derzeit ein historisches Modell verwenden, zu einer Neugewichtung der Förderung zwischen den Betriebsarten vor allem zugunsten extensiverer Erzeugungssysteme führen. Konkret wären Weidevieh-, Wein- und Gartenbaubetriebe die Gewinner und Ackerbau-, Misch- und Milchbetriebe die Verlierer einer solchen Umverteilung.

Es bestehen jedoch ernsthafte Zweifel daran, ob die Anpassungsoption angemessen auf die wichtigen klima- und umweltpolitischen Herausforderungen der Zukunft reagieren und damit auch die Nachhaltigkeit der Landwirtschaft selbst auf längere Sicht untermauern kann.

Die **Integrationsoption** bringt die notwendige Ökologisierung der GAP mit der „Ökologisierungskomponente“ der Direktzahlungen weiter voran. Die Herausforderung besteht darin, diese Ökologisierung so zu gestalten, dass sie einen wesentlichen Beitrag für den Umwelt- und Klimaschutz liefert und eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen gewährleistet ist, ohne das räumliche Gleichgewicht in der EU und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu gefährden und die Verwaltung der Direktzahlungen unnötig zu erschweren.

Die Analyse zeigt, dass dies möglich ist, wenngleich sich ein gewisser Verwaltungsaufwand nicht vermeiden lässt. Die resultierenden negativen Auswirkungen auf die Einkommen bleiben im Durchschnitt moderat, weisen jedoch zwischen Mitgliedstaaten, Regionen und Betriebsarten erhebliche Unterschiede auf. Diese negativen Folgen würden marktbedingt durch ehrgeizigere Maßnahmen zur Anbaudiversifizierung verschärft, durch ambitioniertere Maßnahmen zur Flächennutzung im Umweltinteresse abgeschwächt.

Die Ökologisierungskomponente würde auch im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums Mittel freisetzen, die für komplexere Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen

verwendet werden könnten. Zusammengenommen könnten Umweltmaßnahmen und Fördermaßnahmen für benachteiligte Gebiete in beiden Säulen somit den Beitrag der GAP zur Bereitstellung öffentlicher Güter enorm verstärken, wenngleich damit ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand zur Handhabung der komplexeren Strukturen und Vermeidung von Maßnahmenüberschneidungen verbunden ist. Wenn bei der Konzeption der Maßnahmen und ihrer Umsetzung durch die Mitgliedstaaten jeweils das richtige Maß gefunden wird, würde diese Option der langfristigen Nachhaltigkeit der Landwirtschaft und der ländlichen Gebiete am besten gerecht werden und damit das räumliche Gleichgewicht am sichersten bewahren.

Die Integrationsoption schließt auch einen tiefgreifenden Wandel der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum ein. Am Ende dieses Prozesses sollte eine wirksame Politik stehen, die in einem gemeinsamen Rahmen mit den anderen EU-Fonds Ergebnisse hervorbringt, die den Prioritäten der Strategie Europa 2020 entsprechen, sofern die Mitgliedstaaten und Regionen die Möglichkeiten auf der Ebene der Programmplanung sinnvoll nutzen und die engere Koordinierung mit den anderen Fonds nicht die Synergien mit der ersten Säule beeinträchtigt. Die Aufteilung der Fördermittel für die Entwicklung des ländlichen Raums würde auch den politischen Zielen besser entsprechen und gleichzeitig die gegenwärtige Aufteilung berücksichtigen.

Schließlich noch kann die größere Zielgerichtetheit der Unterstützung durch die verschiedenen Direktzahlungskomponenten (insbesondere die Deckelung der Zahlungen, die Regelung für Kleinlandwirte und die genauere Definition des Begriffs „aktiver Landwirt“) zu einer wirksameren Einkommenssicherung und Bereitstellung von ökologischen öffentlichen Gütern beitragen. Für die Lebensmittelversorgungskette muss ein Gleichgewicht zwischen der Verbesserung der Verhandlungsposition der Landwirte und der Stärkung der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der gesamten Kette gefunden werden.

Der EU-Mehrwert wäre bei der Integrationsoption am größten, weil sie eine nachhaltige Landwirtschaft in der gesamten EU am besten bewahrt, wichtige grenzüberschreitende Fragen wie den Klimawandel in Angriff nimmt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stärkt. Bei der Anpassungsoption würde der EU-bedingte Mehrwert geringer ausfallen und wäre bei der Neuausrichtungsoption noch niedriger.

Mit der größten Kosteneffizienz würden die Haushaltsmittel also bei der Integrationsoption eingesetzt, weil sie den höchsten EU-Mehrwert erzielt. Die Anpassungsoption würde hingegen den EU-Haushalt in vergleichbarer Höhe belasten, ohne jedoch vergleichbare Ergebnisse anzustreben, während bei der Neuausrichtungsoption zwar Haushaltsmittel eingespart, gleichzeitig aber die Tragweite und der Mehrwert durch EU-Handeln erheblich verringert würden.

Tabelle 1: Vergleich der Optionen nach Zielen, EU-Mehrwert und Kosteneffizienz

	Anpassung	Integration	Neuausrichtung
Rentable Nahrungsmittel- erzeugung	++	+++	+

Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen	+	+++	++
Ausgewogene räumliche Entwicklung	++	+++	+
EU-Mehrwert	++	+++	+
Kosteneffizienz	+	++	+

Aufgrund des vorstehenden Vergleichs ist die Integrationsoption als bevorzugte Option anzusehen, gefolgt von der Anpassungsoption und der Neuausrichtungsoption. Diese Bewertung entspricht auch den in der öffentlichen Konsultation geäußerten Präferenzen (vgl. Anhang 9). Während vielleicht die Anpassungsoption nicht zielgerichtet genug und die Neuausrichtungsoption zu riskant ist, scheint die Integrationsoption das richtige Maß zu finden, um die GAP schrittweise an den Zielen der Strategie Europa 2020 auszurichten. Dieses Maß muss auch in der Umsetzung der verschiedenen Komponenten gefunden werden.

5. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG VON KOSTEN, NUTZEN UND DER ERREICHUNG DER ANGESTREBTEN WIRKUNGEN

Für die Zukunft ist es wichtig, die Überwachung und Evaluierung der GAP zu verbessern und dabei auch die in der ersten Säule eingeführten neuen Elemente der Politikgestaltung wie etwa die Ökologisierung einzubeziehen. Das künftige Überwachungs- und Evaluierungssystem für die Entwicklung des ländlichen Raums sollte zudem das neue strategische Konzept mit auf Zielen und Prioritäten basierenden gemeinsamen Indikatoren besser widerspiegeln und den Einsatz der Evaluierung als Managementinstrument während des gesamten Programmplanungszeitraums erleichtern.

Darüber hinaus sollte für beide Säulen ein gemeinsamer Überwachungs- und Evaluierungsrahmen festgelegt werden, um den Gesamterfolg der GAP im Rahmen der Strategie Europa 2020 messen zu können. Zu diesem Zweck wird derzeit ein mit den politischen Zielsetzungen verknüpfter gemeinsamer Indikatorensatz entwickelt, der sich wie folgt zusammensetzen soll:

- mit allgemeinen Zielen verknüpfte Wirkungsindikatoren,
- mit spezifischen Zielen verknüpfte Ergebnisindikatoren,
- mit den Ausgaben in Rahmen der verschiedenen Instrumente verknüpfte Outputindikatoren.

Um Datenlücken, etwa bei den Nachhaltigkeitsindikatoren, zu schließen, soll außerdem im Rahmen eines Pilotprojekts ein Prozess entwickelt werden, der es ermöglicht, für bestimmte Indikatoren bestehende Datenlücken auf Betriebsebene zu beseitigen und somit die Durchführung der Reformen besser zu überwachen und zu evaluieren.