



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.12.2021
COM(2021) 815 final

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

**über die Umsetzung des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens mit
einer Bewertung der Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik
2014-2020**

{SWD(2021) 387 final}

1. EINFÜHRUNG

In diesem Bericht wird die Leistung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Zeitraum 2014-2020 zusammengefasst. Da der Bericht mit der Billigung der GAP für 2023-2027¹ zusammenfällt, bildet er eine Grundlage für die Bewertung der GAP-Strategiepläne. Außerdem wird er in die Diskussion über künftige Entwicklungen im Politikbereich und insbesondere über die Herausforderungen und Ziele einfließen, die sich aus dem [Grünen Deal](#) ergeben. Er ergänzt den Bericht über den gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen aus dem Jahr 2018 ([COM/2018/790 final](#)).

Der Bericht stützt sich auf eine Reihe von Indikatoren, Bewertungen und Erfahrungen aus dem gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen. Die konkreten Daten und Zahlen sind einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

2. UMSETZUNG DES GEMEINSAMEN ÜBERWACHUNGS- UND BEWERTUNGSRAHMENS

1.1. Indikatoren

Um die Umsetzung der GAP auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten zu überwachen, wurden zahlreiche Indikatoren entwickelt. Auf ihrer Grundlage wird bewertet, ob die EU-Mittel im Einklang mit dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht und effizient eingesetzt wurden, und die GAP evaluiert. Zum gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen gehören über 200 Indikatoren mit rund 900 Unterindikatoren.

Seit 2018 veröffentlicht die Europäische Kommission auf ihrem Datenportal zum Agrar- und Lebensmittelsektor im Bereich [CAP Indicators](#) thematische und kontextuelle Indikatoren mit dynamischen Grafiken und Zugang zu den Basisdaten.

Dazu gehören Daten zu den Outputs und Ergebnissen aus der jährlichen Berichterstattung über die Umsetzung der GAP (die von den Mitgliedstaaten erhoben werden) sowie statistische Daten zu den Rahmenbedingungen ihrer Umsetzung (vor allem von Eurostat). Die Periodizität der Daten hängt von der Datenquelle ab.

1.2. Bewertungen

Bewertungen sind das wichtigste Instrument, um die konkreten Ergebnisse und Auswirkungen der Politik zu bewerten². Sie stellen Fakten für die Entscheidungsfindung bereit und verbessern Transparenz, Lerneffekt und Rechenschaftspflicht. Von 2014 bis 2020 hat die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung mehr als 20 [thematische Bewertungen zu den unterschiedlichen Aspekten der GAP](#). Diese Bewertungen stützen sich auf die Vorarbeit (Hilfsstudien) unabhängiger externer Auftragnehmer und die Ergebnisse umfassender Konsultationen der unterschiedlichen Interessenträger.

Auch die Zwischenberichte der Mitgliedstaaten über ihre Programme für die ländliche Entwicklung 2014-2020 haben umfassende Daten für diesen Bericht geliefert. Die Ex-post-

¹ Siehe die Verordnung über die Strategiepläne ([Verordnung \(EU\) 2021/2115](#)) und die horizontale Verordnung ([Verordnung \(EU\) 2021/2116](#)).

² Siehe [Bessere Rechtsetzung – warum und wie?](#).

Bewertungen, die sie 2026 abgeben müssen, werden die laufende Bewertung der Leistung der GAP unterstützen.

1.3. Erfahrungen aus dem gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen

Seit 2014 wird nicht mehr nur die ländliche Entwicklung, sondern die gesamte Agrarpolitik mithilfe des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens bewertet. Dieses Verfahren hat mehrere Stärken:

- grundsätzlich können Indikatoren unterschiedliche Politikbereiche umfassend abdecken;
- auf der Grundlage einer laufenden Bedarfsanalyse wurden neue Indikatoren entwickelt (z. B. zu geografischen Angaben);
- durch eine stärkere Automatisierung und Interoperabilität, eine schnelle Weitergabe und neue Dashboards, die auch Funktionen zum Suchen und Herunterladen von Daten enthalten, hat sich die Datenqualität verbessert.

Allerdings hatte der Bewertungsrahmen auch Schwächen, die sich nicht alle auf die GAP bezogen:

- die Indikatoren für die Auswirkungen auf die Artenvielfalt (Feldvogelindex) und das Wasser (z. B. Entnahme) waren unvollständig und von schlechter Qualität, weil keine Rechtsgrundlage für die Datenerfassung vorhanden war oder die Daten auf freiwilligen Befragungen basieren;
- mithilfe der bisherigen Indikatoren lassen sich nur schwer die Auswirkungen der GAP auf den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel quantifizieren;
- geringe Frequenz: zu manchen Indikatoren werden nur alle vier bis sechs Jahre Daten erhoben und es gibt eine Verzögerung zwischen Erfassung und Veröffentlichung;
- bestimmte Indikatoren haben eine geringe geografische Aufschlüsselung;
- die Informationen über die Umsetzungsentscheidungen der Mitgliedstaaten, die Cross-Compliance (Ausschöpfung pro Hektar nicht verfügbar), ökologische Verfahren und LEADER sind nicht ausreichend strukturiert und detailliert.

Die Bewertungen folgen einem fundierten und strengen methodologischen Ansatz, zu dem auch quantitative und qualitative Analysen gehören. Die Mitgliedstaaten müssen lernen, wie sie Daten erheben, mit denen sie die Politik ergebnisorientierter gestalten können. Bei den Ausgaben für die ländliche Entwicklung gab es jedoch nur quantifizierte Zielvorgaben. Die meisten Bewertungen konnten den Beitrag der GAP zu den Wirkungsindikatoren aufgrund der begrenzten Datengrundlage, der zeitlichen Verzögerung vieler Auswirkungen, externer Faktoren und Problemen beim Kausalitätsnachweis nicht quantifizieren.

3. BEWERTUNG DER GAP IM ZEITRAUM 2014-2020

1.4. Rentable Nahrungsmittelerzeugung

Landwirtschaftliche Einkommen

Zwischen 2013 und 2019 ist das mittlere Faktoreinkommen in der EU³ pro Arbeitnehmer real um 15 % gestiegen. Diese Steigerung ist vor allem auf eine starke Erhöhung der Arbeitsproduktivität zurückzuführen, die hauptsächlich durch einen Abfluss von Arbeitskräften aus dem Landwirtschaftssektor erzielt wurde.

Die GAP hat insgesamt dazu beigetragen, das landwirtschaftliche Einkommen zu stützen und zu stabilisieren. Marktmaßnahmen haben die Preisschwankungen auf dem Binnenmarkt für die meisten Agrarerzeugnisse begrenzt und in den Sektoren, die von einer Marktkrise getroffen wurden, zur Preiserholung beigetragen. Seit 2014 war die Preisvolatilität bei den Preisen sämtlicher Erzeugnisse in der EU geringer als auf dem internationalen Markt (mit Ausnahme von Butter und Magermilchpulver in den letzten Jahren). Die direkte Einkommensstützung, die rund 25 % des EU-Faktoreinkommens (Mittelwert 2014-2018) ausmacht und mehr als 6 Millionen Begünstigte (2019) erreicht, hat es den Landwirtinnen und Landwirten ermöglicht, besser mit ihrem durch sinkende Agrarpreise gesunkenem Einkommen zurechtzukommen.

Instrumente für Risikomanagement können Landwirtinnen und Landwirte dabei unterstützen, diese Einkommensverluste möglichst gering zu halten, doch die GAP hat ihnen kaum Anreize für die Nutzung dieser Instrumente geboten.

Verteilung der GAP-Stützung

20 % der GAP-Begünstigten erhalten 80 % aller Direktzahlungen. Dies weckt Zweifel daran, ob die Direktzahlungen gerecht verteilt werden. Dieses Verhältnis spiegelt jedoch die Verteilung (und in einigen Mitgliedstaaten die Konzentration) des Landbesitzes wider; die meisten großen Begünstigten sind Familienbetriebe mit 20 bis 100 Hektar, die mehr als 7500 EUR erhalten. Rund die Hälfte der Begünstigten sind sehr kleine Betriebe mit weniger als 5 Hektar.

Die GAP 2014-2020 hat dazu geführt, dass heute deutlich mehr Direktzahlungen an kleinere Landwirtschaftsbetriebe und Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen gehen. Im Zeitraum 2017-2019 lagen die Zahlungen pro Hektar an Betriebe der kleinsten Kategorie (mit weniger als 8000 EUR Standardoutput) um 18 % höher als im Zeitraum 2011-2013.

In Bergregionen machen Direktzahlungen und Hilfen für die ländliche Entwicklung beinahe 50 % des landwirtschaftlichen Einkommens aus und die GAP trägt dazu bei, dass die Landwirtschaft in besonders entlegenen ländlichen Gebieten rentabel bleibt. Allerdings gleicht auch die hohe Einkommensstützung in Bergregionen die Einkommenslücke im Vergleich zu anderen Regionen nicht vollständig aus.

³ Das landwirtschaftliche Faktoreinkommen ([Eurostat](#)) misst das Einkommen aus landwirtschaftlichen Tätigkeiten, das für die Bezahlung eigener und gemieteter Produktionsfaktoren verwendet werden kann: Arbeitskraft, Land und Kapital.

Wenn man die Einkommen und die Verteilung der Direktzahlungen nach Einkommen analysiert, zeigt sich, dass die Stützungsmaßnahmen noch gezielter auf die Betriebe ausgerichtet werden könnten, die sie besonders benötigen. In bestimmten Fällen hat die GAP nicht ausreichend dazu beigetragen, die Unterschiede zwischen den Regionen eines Mitgliedstaats zu verringern, die Zahlungen schrittweise zu senken und die Zahlungen pro Betrieb zu deckeln. In einigen Mitgliedstaaten lagen die Direktzahlungen an kleinere Betriebe unter dem mittleren Einkommen oder gerade auf dessen Höhe. Des Weiteren kann nicht nachgewiesen werden, dass die bisherigen Bestimmungen zur Ausrichtung der Stützungsmaßnahmen auf aktive Betriebe wirksam sind.

Weil die Arbeitsbedingungen von Saisonarbeiterinnen und -arbeitern in der Landwirtschaft manchmal schlecht sind, wurden Forderungen laut, GAP-Zahlungen mit der Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften über die Arbeitsbedingungen zu verknüpfen. Obwohl sich die Lücke zwischen dem landwirtschaftlichen Einkommen und dem Durchschnittslohn in der Gesamtwirtschaft etwas verringert hat, ist sie weiterhin groß. Die beeinträchtigt die Attraktivität landwirtschaftlicher Berufe und erschwert den Generationswechsel.

Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität

Die GAP hat Produktivitätssteigerungen ermöglicht und die Krisenfestigkeit der Handelsmärkte gestärkt und trägt dadurch weiterhin wesentlich zur Ernährungssicherheit bei.

Die totale Faktorproduktivität der EU-Landwirtschaft ist von 2013 bis 2019 um 6 % gestiegen (EU-27). Die GAP hat eine wesentliche Steigerung der Arbeitsproduktivität ermöglicht. (+24 % von 2013 bis 2020). Hilfen für betriebliche Investitionen haben die relative Kapitalmenge der Betriebe erhöht, ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert und sich dadurch indirekt positiv auf das landwirtschaftliche Einkommen ausgewirkt.

Die GAP hat ferner eine bessere Organisation der Lieferketten unterstützt, sodass die Anzahl der anerkannten Erzeugerorganisationen und deren Dachverbände 2020 um 7 % höher lag als 2016 und der Anteil der Obst- und Gemüseproduktion, der über diese Organisationen vermarktet wird, zwischen 2014 und 2019 um 2,3 Prozentpunkte zugenommen hat (auf 45,6 %).

Im Jahr 2019 kamen 18 % der weltweiten Agrar- und Nahrungsmittelexporte aus der EU. Externe Faktoren (wie das russische Einfuhrverbot für EU-Erzeugnisse) haben die Wettbewerbslage der EU-Agrarwirtschaft in den meisten Jahren zwischen 2014 und 2020 leicht geschwächt, wobei sich der Agrar- und Nahrungsmittelhandel der EU sehr widerstandsfähig gezeigt hat. Seit 2018 hat sich die Wettbewerbsfähigkeit der EU etwas verbessert, wodurch der Anteil der EU an den weltweiten Exporten um einen Prozentpunkt gestiegen ist.

Die EU-Exporte bestehen hauptsächlich aus Erzeugnissen mit hohem Mehrwert, der auf der garantierten Qualität und dem Ruf von Erzeugnissen beruht, die nach EU-Qualitätsregelungen zertifiziert sind. Dies bietet den Erzeugern klare wirtschaftliche Vorteile bei der Vermarktung und Umsatzsteigerung. Durch die Förderung von Werbekampagnen ist es gelungen, Bekanntheit und Profil von EU-Erzeugnissen insbesondere auf den Märkten mit dem höchsten Wachstumspotenzial zu verbessern. Maßnahmen für einzelne Branchen haben erfolgreich deren Wettbewerbsfähigkeit erhöht, wobei die Weinpolitik der EU entscheidend

dazu beigetragen hat, den Schwerpunkt der Branche von Quantität auf Wettbewerbsfähigkeit und Qualität zu verschieben.

Fairer und offener Wettbewerb

Der EU-Markt hat sich zwischen 2014 und 2020 zunehmend geöffnet. Die Agrar- und Lebensmittelimporte sind gestiegen und der EU-Markt ist weiterhin der größte Importmarkt aus Entwicklungsländern.

Durch Vermarktungsnormen ist es gelungen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Produzenten von Agrarerzeugnissen zu schaffen.

Vorschriften für staatliche Beihilfen im Agrarsektor haben gewährleistet, dass die positiven Effekte staatlicher Beihilfen für die Begünstigten und insbesondere für die betroffenen Länder die negativen Auswirkungen auf Wettbewerb und Handel überwiegen. Die Effekte einer fakultativen gekoppelten Stützung auf die Entscheidungen von Betrieben und die landwirtschaftliche Produktion haben den Wettbewerb, mit ein paar wenigen Ausnahmen, nicht verzerrt.

Qualität und Kennzeichnung

Die GAP hat dazu beigetragen, dass den Verbrauchern auf dem EU-Markt genormte und hochwertige Erzeugnisse zu einem günstigen Preis angeboten werden. Der Gesamtumsatz aller Erzeugnisse, die gemäß einer Regelung für geografische Angaben oder garantierte traditionelle Spezialitäten registriert waren, lag in der EU-28 im Jahr 2017 bei 77 Milliarden EUR, was 7 % des Gesamtumsatzes mit Nahrungsmitteln und Getränken entspricht.

Dank der GAP wurden den Verbrauchern hilfreiche und transparente Informationen über Güte- und Biosiegel und den Ursprung von Agrarprodukten bereitgestellt. Allerdings könnten die Verbraucher noch besser über die Kennzeichnungsvorschriften und Qualitätsregelungen der EU informiert werden und die Vermarktungsnormen könnten noch enger auf das neue Interesse der Öffentlichkeit an den Themen Gesundheit, Nährwerte, Umwelt und Klima abgestimmt werden.

1.5. Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz

Nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen

Durch die vorgeschriebene Cross-Compliance (2019 für 84 % der Agrarflächen in der EU) und die Pflicht zur Ökologisierung (Zunahme von 76 % im Jahr 2015 auf 80 %) bietet die GAP ein hohes „grundlegendes Schutzniveau“ für die Umwelt. Im Rahmen der ländlichen Entwicklung ermöglicht sie außerdem stärker zielgerichtete, aber freiwillige Verpflichtungen (12-15 % agrar-ökologische Klimamaßnahmen und 3-5 % für die ökologische Landwirtschaft)⁴. Die Einkommensstützung der GAP und ihre Stützung für Gebiete mit naturgegebenen Nachteilen tragen dazu bei, Flächenstilllegungen zu verhindern, die

⁴ Ökologische Landwirtschaft führt im Vergleich zur herkömmlichen Landwirtschaft zu einem um 34 % höheren Artenreichtum und steigert auf Agrarflächen die CO₂-Vorratskapazität der Böden (kgC/ha) im Schnitt um 23,5 %.

Intensivierung und Spezialisierung von Bewirtschaftungssystemen zu verlangsamen und die Anbaudiversifizierung und Dauergrünland zu erhalten⁵.

Unabhängig davon, wie stark sie ihr Einkommen nutzen, erhalten alle Betriebe eine Basisprämie. Aus diesem Grund hört man oft, diese Zahlungen stünden der nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen entgegen. Die Fakten stützen diese Einschätzung jedoch nicht immer. Wenn die Stützung von der Produktion entkoppelt und mit der Einhaltung festgelegter ökologischer und klimafreundlicher Verfahren verknüpft wird, bieten Basisprämien keinen Anreiz für eine Erhöhung der Produktionsintensität. Das beweist auch die Tatsache, dass die Direktzahlungen pro Hektar, die an die 10 % der Betriebe geflossen sind, die ihre Flächen am intensivsten bewirtschaften, (zwischen 2017 und 2019) im Vergleich zu dem Niveau vor der GAP-Reform von 2011 bis 2013 um 12 % auf 451 EUR pro Hektar gesunken sind. Im Gegensatz dazu sind die Direktzahlungen an die 10 % der EU-Betriebe, die ihre Flächen am extensivsten bewirtschaften, um 23 % auf 154 EUR pro Hektar gestiegen. Mit 1900 EUR sind die Direktzahlungen pro Arbeitnehmer in den intensivsten Betrieben fast 78 % niedriger als in den extensivsten Betrieben (7700 EUR).

Aufgrund des Cross-Compliance-Mechanismus werden nur dann GAP-Zahlungen geleistet, wenn eine Reihe grundlegender umweltrechtlicher (und anderer) EU-Vorschriften sowie die Agrarumweltstandards der GAP eingehalten werden. Dadurch trägt die GAP zur Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften zum Schutz der Umwelt bei; eine Ausnahme sind nur die Böden, die nicht unter gesonderte Rechtsvorschriften der EU fallen.

Die durch die GAP-Reform von 2013 eingeführte Ökologisierungsregelung sollte dieses Problem mit einem zusätzlichen Anreiz lösen, der 30 % der Direkthilfen mit Praktiken zur nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen verknüpft. Die „Ökologisierung“ konnte zwar eine weitere Schädigung der Umwelt verhindern, jedoch war der Anreiz zum Umstieg auf andere landwirtschaftliche Praktiken (insbesondere die Pflicht zur Diversifizierung der Erzeugnisse oder zum Erhalt ökologischer Vorrangflächen) nicht für alle Betriebe relevant. Zwar hatte die Ökologisierungsregelung das Potenzial, ökologische und klimafreundliche Praktiken zu fördern, die Entscheidungen der Mitgliedstaaten und der landwirtschaftlichen Betriebe setzten dieses Potenzial jedoch nicht ganz frei.

Aufgrund ihrer maßgeschneiderten und zielgerichteten Struktur konnten freiwillige Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung besonders wirksame Anreize für die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen bieten. Der Erfolg dieser Maßnahmen war jedoch stark von der Art ihrer Umsetzung abhängig. Außerdem wurden sie von Land- und Forstwirten nur begrenzt in Anspruch genommen, weil die Teilnahmebedingungen sehr komplex und die Prämien zu niedrig waren, um insbesondere in produktiven Gebieten Veränderungen anzustoßen. Verpflichtungen zum Umwelt- und Klimaschutz in der Landwirtschaft haben Praktiken gefördert, die den Verlust der organischen Bodensubstanz begrenzen, die Artenvielfalt im Boden erhöhen und die Bodenverschmutzung mindern

⁵ Dies wird auch in der Publikation [*Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020*](#) betont, in der die Folgen eines kontrafaktischen „keine GAP“-Szenarios für die Landnutzung, die Umwelt und andere Aspekte untersucht werden. Sie zeigt, dass ohne GAP mehr Flächen (einschließlich Grünland) stillgelegt worden wären (was eine Minderung der genutzten Agrarflächen um 6,9 % und des Grünlands um 8,8 % bedeutet).

(obwohl die Bodenbearbeitung auf Ackerland nur in bestimmten Gebieten eingeschränkt wurde).

2019 wurden 8 % aller Agrarflächen in der EU ökologisch bewirtschaftet. 66 % dieser Flächen werden mit GAP-Stützung bewirtschaftet. Die ökologische Landwirtschaft ist gut für die Artenvielfalt, Böden und Wasser, den Klimaschutz und das Tierwohl und mindert den Einsatz chemischer Schädlingsbekämpfungsmittel und antimikrobieller Mittel.

Die Umwelt wird aber auch von vielen externen Faktoren beeinflusst und die Erfolge vieler Maßnahmen zeigen sich erst nach und nach. Darum lassen sich der Nettoeffekt der GAP im Zeitraum 2014-2020 und ein kausaler Zusammenhang zwischen den umgesetzten Maßnahmen und ihren Ergebnissen nur sehr schwer beurteilen. Die Einschätzung des Gesamtbeitrags der GAP zum Schutz der Artenvielfalt und einzelner Landschaften wird außerdem dadurch erschwert, dass einschlägige Indikatoren fehlen (obwohl sich beispielsweise der Rückgang beim Feldvogelindex verlangsamt hat, ist nicht klar, in welchem Maß die GAP für den Verlust der Artenvielfalt verantwortlich ist). Die GAP hat großes Potenzial zur Stärkung von Praktiken, die die Boden- und Wasserqualität verbessern und den Pestizid- und Düngemiteleinsatz auf einem großen Teil der Ackerflächen der EU mindern. Das zeigt auch die Tatsache, dass die Politik durch die Förderung von Zwischen- und Schutzkulturen und stickstoffbindenden Pflanzen die Praktiken der Betriebe langfristig verändern konnte.

Klimawandel und Treibhausgasemissionen

In der GAP für den Zeitraum 2014-2020 erhielten Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel in den Mitgliedstaaten eine geringe Priorität und wenige Mittel.

Die Treibhausgasemissionen durch die Landwirtschaft sind in der EU seit 1990 um über 20 % gesunken, stagnieren jedoch seit 2010. Obwohl die Gesamtemissionen der Landwirtschaft weiter reduziert werden müssen, um die Klimaziele der EU zu erreichen, ist die starke Verbesserung der Ertragseffizienz hervorzuheben (d. h. geringere Emissionen pro Ertragseinheit): die Agrarproduktion ist seit 2010 um 9 Prozent gestiegen. Dies stärkt die Krisenfestigkeit des Sektors und die Ernährungssicherheit.

Die GAP tut mehr dafür, die Emissionen durch die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Böden zu mindern als die Emissionen durch die Tierhaltung. Die Diskussion über die Senkung der Nutztieremissionen kann jedoch nicht auf die Verringerung der Nutztierzahlen eingegrenzt werden. Wiederkäuer erhalten Grenzertragsflächen, was oft die Kohlenstoffbindung in extensiven Produktionssystemen unterstützt. Um die Nutztieremissionen erfolgreich zu senken, muss eine bessere Nutztierhaltung mit einem geringeren Verbrauch und einer nachhaltigeren Ernährungsweise einhergehen, bei der gleichzeitig das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen gemindert wird (zum Beispiel durch mehr Einfuhren aus Ländern, die mit einem größeren CO₂-Fußabdruck produzieren).

Wie Analysen zeigen, kommt es beim Klimaschutz vor allem auf extensive Weidesysteme, die Futteroptimierung, die Behandlung von Gülle unter anderem durch anaerobe Zersetzung und die Pflege von Kohlenstoffbeständen durch den Erhalt von Dauergrünland an. Der größte Beitrag der Ackerbausysteme ist die Förderung von stickstoffbindenden Pflanzen (z. B. ökologische Vorrangflächen oder gekoppelte Stützung für Eiweißpflanzen), Landbewirtschaftung für den Schutz und die Erhöhung der Kohlenstoffbestände im Boden

und die Senkung der N₂O-Emissionen aus Böden und Gülle. Der Schutz kohlenstoffreicher Böden in extensiv bewirtschafteten Gebieten ist besonders wichtig, weil die GAP auf intensivem Grünland oder Ackerflächen nur eine geringe Reduzierung erreicht hat. Das heißt, der Schwerpunkt liegt auf der Kohlenstoffbindung.

Wenn auch nur wenige Programme zur ländlichen Entwicklung ausdrücklich die Anpassung an den Klimawandel thematisieren, so spielen mehrere GAP-Maßnahmen dabei eine Rolle. Ihre Stützungsmaßnahmen für die Kulturpflanzenvielfalt und Bewirtschaftungssysteme, für Investitionen zur Anpassung an neue klimatische Bedingungen sowie für den Kampf gegen Bodenerosion und den Überschwemmungsschutz sind angesichts der steigenden Zahl extremer Ereignisse, die die Landwirtschaft treffen, von enormer Bedeutung.

Allerdings haben die Mitgliedstaaten die Instrumente, die die GAP zur Klimaanpassung bereitstellt, noch nicht voll genutzt (z. B. Cross-Compliance). Während der Laufzeit des Programms war der Anteil der bewässerten Flächen, die von den Landwirtinnen und Landwirten auf effizientere Bewässerungssysteme umgestellt wurden, in der gesamten EU noch äußerst begrenzt. Darüber hinaus könnten der Wissenstransfer und die Beratung von Landwirtinnen und Landwirten zu Techniken und Verfahren zur Verbesserung der Klimaleistung noch stärker gefördert werden.

Insgesamt bietet die GAP eine große Bandbreite von Instrumenten zur nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimaschutz. Die Mitgliedstaaten haben jedoch nicht alle Möglichkeiten genutzt, um die ökologische Nachhaltigkeit der Landwirtschaft zu verbessern und den Klimaschutz zu verstärken. Die GAP hätte noch wirksamer sein können, wenn ihr Ansatz strategischer und ihre Maßnahmen und Fördermittel zielgerichteter gewesen wären und die Begünstigten bei der Umsetzung mehr Ehrgeiz gezeigt hätten, statt nur auf minimale Änderungen zu setzen.

Dennoch hat die GAP einen europäischen Mehrwert geschaffen, indem sie anspruchsvollere Vorgaben und Mindestausgaben für dieses allgemeine Ziel festgelegt hat.

1.6. Ausgewogene räumliche Entwicklung

Generationswechsel

Der Rückgang der Arbeitskräfte in der EU-Landwirtschaft hat sich von -3,8 % jährlich zwischen 2005 und 2011 auf -1,4 % jährlich zwischen 2011 und 2019 verlangsamt. Die Beschäftigung lag Ende 2019 bei 9,1 Millionen Vollzeitäquivalenten. Weil nur 11 % der Landwirtinnen und Landwirte jünger als 40 sind (2016), gehört die alternde Landwirtschaftsbevölkerung in den ländlichen Gebieten der EU zu den drängendsten Problemen.

Die GAP hat die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der Arbeitsplätze gestärkt und damit den Generationswechsel erleichtert. Das reicht jedoch allein nicht aus, um die wichtigsten Hindernisse für eine landwirtschaftliche Tätigkeit zu beseitigen, nämlich den Zugang zu Flächen und Kapital und die Attraktivität der Arbeits- und Lebensbedingungen im ländlichen Raum.

Die GAP bietet jungen Landwirtinnen und Landwirten finanzielle Stützung und Banken Garantien. Allerdings sorgt der Zugang zu Krediten nicht für freie Flächen, und in manchen Regionen sind die Bodenpreise sehr hoch. Außerdem hat die Einkommensstützung der GAP

in einigen Regionen möglicherweise den Generationswechsel in den Landwirtschaftsbetrieben und die Flächenfreigabe gebremst, weil sie unzureichende nationale Rentensysteme ausgleicht. Aufgrund anderer negativer Faktoren, zu denen sozio-kulturelle Faktoren und allgemeine wirtschaftliche Negativanreize für eine landwirtschaftliche Tätigkeit und das Leben im ländlichen Raum gehören, sind die Erfolge der GAP marginal.

Übertragungseffekte der GAP auf den ländlichen Raum

Obwohl die GAP-Stützung vor allem auf die Landwirtschaft ausgerichtet ist, hat sie den Daten zufolge auch deutliche Übertragungseffekte auf die gesamte ländliche Wirtschaft, weil sie die Ausgaben vor Ort erhöht und Arbeitsplätze schafft. Der Agrar- und Nahrungsmittelsektor bietet 40 Millionen Arbeitsplätze in ländlichen Gebieten. Außerdem kann die GAP-Stützung trotz des geringen Finanzierungsanteils entscheidend dazu beitragen, insbesondere in entlegenen Gebieten Infrastruktur, Dienstleistungen und den Netzausbau zu verbessern.

Die GAP bremst die Abwanderung und Flächenstilllegung in der EU. Außerdem spielt sie eine soziale Rolle und die Verteilung der GAP-Stützung trägt stark zur sozialen Eingliederung bei (wobei die Hälfte der Empfänger weniger als 1250 EUR im Jahr erhält). Landwirtschaft und die GAP tragen wesentlich dazu bei, die Armut im ländlichen Raum zu bekämpfen.

1.7. Wissenstransfer und Innovation

Die Maßnahmen im Bereich Wissenstransfer, Beratung und Innovation im Rahmen der GAP für den Zeitraum 2014-2020 machten nur einen kleinen Anteil des Programms aus (3,5 % der Mittel für ländliche Entwicklung), wurden nur langsam umgesetzt (auch aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands⁶) und hatten entsprechend geringe Ausgaben (nach sechs Jahren waren nur 23 % der geplanten Beträge ausgegeben worden). Die Maßnahmen erreichten rund 10 % der landwirtschaftlichen Betriebe und vermittelten insbesondere Kenntnisse über Cross-Compliance und ökologische Nachhaltigkeit.

Das Niveau der beruflichen Grundbildung ist von 12 % im Jahr 2010 auf 23 % im Jahr 2016 gestiegen, ist aber weiterhin zu niedrig, um Landwirtinnen und Landwirten bei der Herausforderung, die Ernährungssicherheit zu gewährleisten und gleichzeitig für mehr Umwelt- und Klimaschutz zu sorgen, zu unterstützen.

An Bildungsangeboten nehmen immer wieder dieselben Landwirtinnen und Landwirte teil, was bedeutet, dass es schwer ist, alle zu erreichen und der Erfahrungsaustausch innerhalb der Gemeinschaft verbessert werden muss. Agrarwirtschaftliche Beratung ist ein wichtiges Instrument zur Änderung der Bewirtschaftungsmethoden, die Bereitstellung qualifizierter und unabhängiger Beratungsdienste bleibt jedoch schwierig. Außerdem müssen auch die Kenntnisse und Kompetenzen der Berater aktualisiert werden.

Die Europäische Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ (EIP-AGRI) hat sich dank ihres interaktiven Innovationsmodells positiv ausgewirkt. Sie nutzt die unterschiedlichen Kompetenzen (praktisch, wissenschaftlich,

⁶ Während der Laufzeit des Programms beseitigte die Omnibus-Verordnung ([Verordnung \(EU\) 2017/2393](#)) Beschränkungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

technisch und organisatorisch) optimal und bezieht die Nutzer der Projektergebnisse ein. Bis September 2021 konnten im Rahmen der Partnerschaft 2085 arbeitsfähige Gruppen gebildet werden (d. h. interaktive Innovationsprojekte).

In manchen Mitgliedstaaten können die Instrumente der GAP jedoch noch strategischer eingesetzt, weitere Synergien entwickelt und die bereits etablierten Strukturen für Wissenstransfer und Beratung stärker genutzt werden.

4. WEGE ZU EINER LEISTUNGSBEZOGENEN GAP

1.8. Erkenntnisse für den nächsten GAP-Zyklus, 2023-2027

2021 haben sich das Europäische Parlament und der Rat auf eine Umgestaltung der GAP geeinigt, die sich vor allem auf die Erfahrungen aus der bisherigen Politik für den Zeitraum 2014-2020 stützt.

Unter den 10 konkreten Zielen der neuen GAP sind insbesondere der Klimaschutz und die Artenvielfalt zu nennen. Auch ein neuer Schwerpunkt auf Ernährung, Gesundheit und Tierwohl spielt bei den Herausforderungen des Nahrungsmittelsystems eine Rolle. Im nächsten Zyklus will die Politik durch die Förderung von Wissenstransfer, Innovation und Digitalisierung die landwirtschaftliche Praxis modernisieren; dies liegt allen GAP-Zielvorgaben in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (wirtschaftlich, ökologisch und sozial) zugrunde.

Im Rahmen der neuen GAP müssen die Mitgliedstaaten alle Instrumente in einen einheitlichen Plan (den GAP-Strategieplan) integrieren und sie mit empirischen Daten verankern. Die neue GAP beendet größtenteils das Gießkannenprinzip der Direktzahlung. Dadurch können die Mitgliedstaaten die einzelnen politischen Instrumente flexibler gestalten und kombinieren. Um einen ausreichenden Umwelt- und Klimaschutz, Generationswechsel und Umverteilung zu gewährleisten, wird ein Teil der europäischen Hilfen an diese Zwecke gebunden.

Das Parlament und der Rat haben bestimmte Beschränkungen der GAP 2014-2020 für die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und Treibhausgasemissionen aufgehoben. Das Parlament und der Rat haben Aspekte der wesentlichen Anforderungen für GAP-Zahlungen gestärkt und dadurch Lücken beim Schutz der Kohlenstoffbestände, besonders artenreicher Landschaft und beim Bodenschutz geschlossen. Es gibt mehr Freiraum für freiwillige Maßnahmen mit Öko-Regelungen im Rahmen der Direktzahlungen, was dieses bewährte Instrument der ländlichen Entwicklung verbessert und durch flexiblere Prämien dafür sorgt, dass genug Betriebe dies auch umsetzen. Diese Änderungen sollen Landwirtinnen und Landwirten nicht mehr sagen, wie nachhaltige Landwirtschaft funktioniert, sondern ihnen stattdessen entsprechende Anreize bieten. Ob sie Erfolg haben, wird jedoch von der Qualität der finanzierten Maßnahmen abhängen. Auch die Senkung der Verwaltungslasten und vereinfachte Verfahren sind wichtige Mittel, um Reichweite und Nutzung der Instrumente zu verbessern. Die starke Verknüpfung mit dem EU-Recht und eine Pflicht der Mitgliedstaaten, in ihren nationalen Plänen mehr Ehrgeiz zu zeigen als in früheren Zyklen, sind zusätzliche Sicherungsmaßnahmen.

Die Ernährungssicherheit bleibt ein wichtiges politisches Ziel. Um zu gewährleisten, dass Landwirtinnen und Landwirte in der gesamten EU Nahrungsmittel erzeugen können, bleibt

die Direktzahlung ein relativ wirksames Mittel zur Stützung des landwirtschaftlichen Einkommens in einem marktorientierten System. Das Parlament und der Rat haben sich auf die obligatorische Umverteilung von 10 % der Direktzahlungen der Mitgliedstaaten auf kleine Betriebe geeinigt. Ob sie große Direktzahlungsbeträge an dieselben Begünstigten senken und deckeln, bleibt jedoch im Ermessen der Mitgliedstaaten. Auch die Kriterien, die festlegen, wer Anspruch auf Direktzahlungen hat, sind weiterhin recht weit gefasst.

Unter Berücksichtigung der Bewertungen und zunehmender gesellschaftlicher Fragen wird die GAP-Stützung – zum ersten Mal – daran geknüpft, ob die landwirtschaftlichen Betriebe grundlegende soziale Rechte und die Rechte der Landarbeiterinnen und -arbeiter respektieren.

Um die Attraktivität des ländlichen Raums zu erhöhen, muss die GAP in die Politik der Mitgliedstaaten integriert werden. Insbesondere die Maßnahmen zur Förderung des Generationswechsels in der Landwirtschaft müssen einem integrierten Ansatz folgen und durch hohe GAP-Stützung ergänzt werden.

Um die Ziele der [Strategie „Vom Hof auf den Tisch“](#) zu erreichen, muss die Agrarpolitik außerdem in den allgemeineren Wandel des Ernährungssystems eingebettet werden. Die [langfristige Vision für den ländlichen Raum nutzt](#) ebenfalls viele Erfahrungen aus der Raumordnung. Diese wiederum bieten zusätzliche Anregungen für die neue GAP.

Der neue Rechtsrahmen bildet ein solides Fundament – ob die Zielvorgaben Wirklichkeit werden, hängt jedoch vor allem von der Qualität und Umsetzung der Strategiepläne ab dem Jahr 2023 ab. In den Empfehlungen der Kommission von 2020 wurden unter Berücksichtigung der strategischen Ziele des Grünen Deals Schlüsselbereiche festgelegt, auf die sich die Pläne konzentrieren sollen. Das Jahr 2022 ist ein weiterer Meilenstein in diesem Prozess, an dem die Kommission diese Pläne bewertet und genehmigt.

1.9. Neuer Leistungs-, Überwachungs- und Bewertungsrahmen

Der neue Leistungs- und Bewertungsrahmen hat weniger Indikatoren, die in allen Bereichen und für alle Finanzierungsquellen vereinheitlicht wurden. Der Rahmen deckt alle Ziele ab, enthält für Ergebnisindikatoren quantifizierte Zielvorgaben und ermöglicht so eine bessere Überwachung. Ergebnisindikatoren verknüpfen EU-Maßnahmen und deren Zweck(e), um die Fortschritte bei der Erreichung der in den GAP-Strategieplänen festgelegten Ziele zu messen. Dies bietet eine gute Datengrundlage in Bezug auf den jährlichen Fortschritt der GAP-Leistung. Um die realen Effekte ihrer Politik zu bewerten, nutzt die Kommission jedoch zusätzlich detaillierte Bewertungen.

Die neue GAP enthält mehrere Verbesserungen, mit denen die Datenqualität erhöht wird: bessere Verlässlichkeit der Meldungen und Statistiken der Mitgliedstaaten; neue Indikatoren zu Artenvielfalt, Schädlingsbekämpfungsmitteln und Tierwohl; ein neues satellitengestütztes Flächenüberwachungssystem, das die Zuverlässigkeit der Outputindikatoren erhöht. Künftig werden detailliertere Daten zu Bewirtschaftungspraktiken erhoben und die Wissensbasis wird ausgebaut, um die Kausalzusammenhänge zwischen den Zielvorgaben und den Wirkungs-/Erfolgsindikatoren besser zu verstehen. Die neue GAP soll Methoden für eine einfachere Datenübermittlung untersuchen und so die Belastung der Landwirtinnen und Landwirte und der Behörden senken.

Die ersten Daten zur Umsetzung der GAP 2023-2027 werden erst 2025 für künftige Bewertungen vorliegen. Da sich der Zyklus der Politik nur schwer mit der für die Erhebung von Daten nötigen Zeit in Einklang bringen lässt, wobei sich die Auswirkungen der EU-Maßnahmen ja auch erst nach und nach zeigen, ist es wichtig, bei der Datenverfügbarkeit und dem Beitrag von Bewertungen zur Leistungsbewertung einen langfristigen Ansatz zu verfolgen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Von 2014 bis 2020 haben die im Rahmen der GAP ergriffenen Maßnahmen einen wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und politischen europäischen Mehrwert geschaffen. Dazu gehört insbesondere Folgendes:

- Förderung eines fairen Lebensstandards für Landwirtinnen und Landwirte und Erfüllung der Bedürfnisse ländlicher Gebiete, insbesondere in entlegenen und spärlich bevölkerten Gebieten, die den regionalen und gesellschaftlichen Zusammenhalt gestärkt haben;
- Gewährleistung einer stabilen, sicheren und gesunden Nahrungsmittelversorgung;
- Bereitstellung klarer Nahrungsmittelinformationen für die Verbraucher in der EU;
- Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes durch eine Erhöhung der Standards und Veränderungsanreize.

Trotzdem muss die GAP noch mehr tun, um die Nachhaltigkeit der EU-Landwirtschaft im Sinne des europäischen Grünen Deals und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ zu verbessern. Insbesondere muss sie noch stärker zu den Umweltzielen und den im EU-Klimarecht verankerten ehrgeizigen Klimazielen beitragen. Die GAP-Reform von 2021 wird wesentlich zur Erreichung dieser ehrgeizigen Ziele beitragen.