

Erfüllt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) ihre Ziele? - ein Fitness-Check basierend auf einer Literaturlauswertung

Leipzig, November 2017

Guy Pe'er, Sebastian Lakner, Robert Müller, Gioele Passoni, Vasileios Bontzorlos, Dagmar Clough, Francisco Moreira, Clémentine Azam, Jurij Berger, Peter Bezak, Aletta Bonn, Bernd Hansjürgens, Lars Hartmann, Janina Kleemann, Angela Lomba, Amanda Sahrbacher, Stefan Schindler, Christian Schleyer, Jenny Schmidt, Stefan Schüler, Clélia Sirami, Marie von Meyer-Höfer, Yves Zinngrebe

Zusätzliche Mitglieder der Auswahl-Gruppe (Scoping): Tim Benton, Lynn Dicks, Kaley Hart, Jennifer Hauck, Felix Herzog, William Sutherland.

Externe Evaluierung durch Iryna Herzon, Alan Matthews, Rainer Oppermann, und Stephan von Cramon-Taubadel.

In Auftrag gegeben von

BirdLife Europe und dem Europäischen Umweltbüro (EEB)

zusätzlich unterstützt von

Naturschutzbund Deutschland (NABU), Deutsches Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung (iDiv) Jena-Halle-Leipzig, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung-UFZ,

Universität Göttingen, Die Grünen/Europäische Freie Allianz im Europäischen Parlament und der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament

Diese Studie wurde in einem unabhängigen wissenschaftlichen Prozess durchgeführt. Ihre Ergebnisse repräsentieren alleine die Erkenntnisse, Erfahrungen und Meinungen der Autoren selbst.



The Greens | European Free Alliance
in the European Parliament



Group of the Progressive Alliance of
Socialists & Democrats
in the European Parliament



UNIVERSITÄT LEIPZIG

Erfüllt die GAP ihre Ziele?

Landnutzung, Agrarstruktur und landwirtschaftliche Bewirtschaftung in der EU unterliegen einem beständigen Wandel und haben ihrerseits sozioökonomische und ökologische Auswirkungen. Viele Studien haben bereits die Auswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) untersucht, allerdings lassen sich diese nicht eindeutig von anderen Einflussfaktoren auf Landnutzung isolieren. Wie die Literatur zeigt, hat die GAP häufig nur einen **schwachen Einfluss auf die Änderung in der Landnutzung** und mitunter lediglich bestehende Trends abschwächt oder verstärkt. Die GAP **wirkt vermutlich leicht verlangsamend auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel** (Trend zu größeren Betrieben), unterstützt dabei aber die Beibehaltung kleiner Betriebsgrößen nur ungenügend. **Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Bewirtschaftung sind gemischt**, da die GAP einerseits die Intensivierung und verstärkte Nutzung von Agrochemikalien fördert (vor allem in neuen Mitgliedstaaten), andererseits diese durch Verordnungen und finanzielle Anreize einschränkt, wie z.B. durch Greening und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM).

Sozioökonomische Leistung der GAP:

- **Variierende Effektivität:** Die GAP hat einen positiven Einfluss auf das Einkommen von Landwirten. Direktzahlungen schaffen allerdings auch Abhängigkeiten von Subventionen, beeinflussen Produktionsentscheidungen und verringern somit die Effizienz der Produktion. Marktverzerrungen wurden reduziert und die Integration in die Weltmärkte verbessert, sodass die Preise nun den globalen Märkten folgen. Entsprechend sind Landwirte aber auch dem Risiko stärkerer Preisschwankungen ausgesetzt.
- **Sehr geringe Effizienz:** Die Verteilung von Direktzahlungen ist ineffizient. Es gibt zudem keine präzise Zielstellung für die Direktzahlungen durch die EU und es fehlen belastbare statistische Indikatoren, z.B. über das Einkommen von landwirtschaftlichen Haushalten und deren Vermögenssituation, die allerdings für eine vollständige sozialpolitische Bewertung der Direktzahlungen notwendig wären. Des Weiteren stellt sich die Frage, wie die Ungleichverteilung der Direktzahlungen zu den Einkommenszielen der GAP passen. Die Direktzahlungen führen zu Fehlsteuerungen am Bodenmarkt, da sie über erhöhte Pachten und Landpreise an die Landeigentümer weitergereicht werden. Sie stehen somit allenfalls teilweise den Landbewirtschaftern zur Verfügung. Die Effizienz der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums ist gemischt.
- **Geringe interne Kohärenz:** Widersprüchliche Zielvorgaben und Instrumente schwächen die Ausgestaltung und Umsetzung der GAP-Instrumente und führen zu Zielkonflikten in vielen Bereichen. Das Fehlen von Indikatoren und standardisierten Evaluationsprozessen führt zu fehlender Transparenz bei der Bewertung von Entscheidungen und Entwicklungen. Die Vielfalt von widersprüchlichen Instrumenten in der 1. Säule, wie z.B. entkoppelte und gekoppelte Direktzahlungen, verhindern eine effektive Implementierung der GAP-Ziele. Die 2013 neu eingeführte nationale Flexibilität ist nicht vom Gedanken der Subsidiarität geleitet und verwässert die Politikziele der 1. Säule.
- **Externe Kohärenz hängt von dem beurteilten Politikfeld ab:** In der Handelspolitik gibt es aufgrund entkoppelter Direktzahlungen Synergien mit der Handelsliberalisierung. Der Zugang zu den EU-Märkten hat sich für Nicht-EU-Staaten verbessert, wovon vor allem Länder mit mittlerem Einkommen profitiert haben. Die Erosion der Handelspräferenzen hatte für einige der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) negative Auswirkungen. Die Marktstandards der GAP bieten einerseits Chancen, können jedoch andererseits auch Handelshemmnisse für Importeure aus LDC darstellen. Es gibt eine relativ hohe Kohärenz zwischen der GAP und der Kohäsionspolitik. Die Kohärenz zur Ernährungs- und Gesundheitspolitik sowie zu nachhaltigem Konsum ist gering.
- **Niedrige Relevanz:** Die Ziele der GAP sind unklar, teilweise bereits erfüllt oder veraltet – so bezieht sich zum Beispiel das Ziel der Sicherstellung der Versorgung (39d) und die Steigerung landwirtschaftlicher Produktivität (39a) auf die Situation im Nachkriegseuropa und kann inzwischen als weitgehend erreicht eingestuft werden. Belieferung der Verbraucher **zu angemessenen Preisen** (39e) ist fragwürdig und die öffentliche Nachfrage nach mehr Lebensmittelqualität anstelle von nur preisgünstigen Nahrungsmitteln wird nicht ausreichend reflektiert. Direktzahlungen als pauschales Instrument der Einkommensunterstützung werden in den ausgewerteten Quellen stark in Frage gestellt, das Instru-

ment ist ungenügend evaluiert und wird von der Öffentlichkeit nur teilweise mitgetragen. Insgesamt ist ein starker Rückgang in der öffentlichen Akzeptanz gegenüber der GAP zu beobachten. Trotz der kürzlich erfolgten Überarbeitung von wichtigen GAP-Indikatoren fehlen weiterhin wichtige Indikatoren und Statistiken zur Beurteilung der ökonomischen und sozialen Lage und des Wohlbefindens landwirtschaftlicher Haushalte.

- **EU-Mehrwert ist gemischt:** Durch die Schaffung eines EU-Binnenmarktes und dessen einheitlichen Rechtsrahmens stellt die GAP einen europäischen Mehrwert dar. Die GAP trägt positiv zum Lebensstandard von Landwirten und zu einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung bei. Wir konnten jedoch keinen expliziten wissenschaftlichen Nachweis für einen ökonomischen EU-Mehrwert der GAP im Vergleich zu einer ausschließlich nationalen Agrarpolitik finden. Die GAP ist den lokalen sozioökonomischen Kontexten und Bedürfnissen oft nur unzureichend angepasst (z.B. Zugang zu Finanzierung für Kleinlandwirte), insbesondere im Hinblick auf die in den neuen Mitgliedstaaten vorherrschenden Bedingungen.

Ökologische Leistung der GAP:

- **Effektivität ist auf lokaler Ebene gemischt, auf EU-Ebene jedoch gering:** Zielgerichtete GAP-Instrumente haben lokale und regionale Erfolge aufzuweisen (in erster Linie durch AUKMs), schaffen es aber nicht, diese Effekte auf EU-Ebene und in der GAP als Ganzes auszuweiten. Die wichtigsten Barrieren für eine fehlende Wirksamkeit sind unzureichende Haushaltsmittel, eine regional niedrige Teilnehmerate sowie eine teilweise mangelhafte Ausgestaltung und Umsetzung der AUKM, vor allem in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Die Gestaltung und Implementierung des Greenings reicht aus mehreren Gründen nicht aus, um negative Trends umzukehren: es gibt zahlreiche Ausnahmen, zu niedrige Anforderungen für die Anbaudiversifizierung und fehlende Bewirtschaftungskriterien. Viele ökologische Vorrangflächen (ÖVF) sind wenig wirksam (75% der ÖVF in der EU). Klimamaßnahmen zielen kaum auf die Viehhaltung und den Einsatz von Stickstoffdünger ab, welche die Hauptquellen von Treibhausgasemissionen sind. Die Auswirkungen von Umweltmaßnahmen für Böden und Wasser sind gemischt.
- **Sehr geringe Effizienz:** Aus Sicht der Artenvielfalt fallen die größten Investitionen auf die ineffizientesten Maßnahmen. Die Ausweitung von Agrarumweltmaßnahmen (AUM) auf den Klimaschutz (jetzt AUKM), ging mit einer Budgetminderung einher und verringert dadurch die Effektivität. Administrative Hürden führen dazu, dass Landwirte die weniger effizienten Maßnahmen umsetzen. Ein Vergleich zwischen ordnungsrechtlichen Umweltstandards und einer Umsetzung über die Direktzahlungen und Cross-Compliance (CC) zeigt, dass Regulierung über das Ordnungsrecht in der Regel wirksamer ist als Subventionen.
- **Geringe interne Kohärenz:** Widersprüchliche GAP-Ziele (z.B. Produktion vs. Umwelt) schwächen die interne Kohärenz. Ohne spezifische Indikatoren und Evaluationsprozesse fehlt es an Transparenz bei der Priorisierung von Zielstellungen und Implementierungsprozessen. Die inhaltlichen Überschneidungen zwischen Greening und AUKM sowohl in Bezug auf Haushaltsmittel als auch bei der eigentlichen Durchführung behindern die Umsetzung der AUKM. Das Potential für Landwirte, Verbände, Interessengruppen und die Öffentlichkeit in "bottom-up" Initiativen zu integrieren, bleibt weitgehend unausgeschöpft.
- **Geringe externe Kohärenz:** Im Hinblick auf die Ziele besitzt die GAP einige Synergien mit der Nitrat- und der Wasser-Rahmenrichtlinie (WRRL). Einige Umweltstandards werden durch (CC) umgesetzt. Insgesamt bestehen weiterhin Konflikte zwischen der GAP, der EU-Biodiversitätspolitik (Biodiversitätskonvention (CBD), EU Naturschutzverordnungen wie Natura 2000 und FFH-Richtlinie) und der Klimapolitik (Klimarahmenkonvention, Emissionshandel). Die globalen Auswirkungen des ökologischen Fußabdrucks bedingt durch EU-Verbrauch und Futtermittelimport werden nicht ausreichend als Herausforderung berücksichtigt.
- **Gemischte Relevanz:** Die neuen Prioritäten mit Bezug auf Umweltziele innerhalb der GAP werden von der breiten Öffentlichkeit als wichtig eingeschätzt. Allerdings sind diese Prioritäten bisher nicht umgesetzt. Indikatoren und Evaluationsverfahren der GAP sind schwach oder fehlen ganz, das Monitoring ist unzureichend. Aktuelles Wissen und Instrumente zur Behebung ökologischer Probleme werden von der GAP nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt und genutzt. Dem Das öffentliche Interesse an artgerechterer Tierhaltung wird nur unzureichend Rechnung getragen.

- **EU-Mehrwert ist gemischt:** Es gibt wichtige EU-weite Umweltstandards und -anforderungen. Die Mitgliedstaaten können diese häufig an nationale/lokale Bedingungen anzupassen. Dadurch werden aber die umfassenden Ziele und Erfolge sowie die Gemeinsamkeit der Politik insgesamt geschwächt, da ihre Ausgestaltung auf nationaler Ebene und ihre Umsetzung stark variiert. Zu stark vereinfachte Schwellenwerte (z.B. für die Anbaudiversifizierung) passen nicht zu den vorherrschenden Bedingungen in vielen Mitgliedsstaaten in Süd-, Zentral- und Osteuropa.

Unterstützt die GAP die UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs)?

Sozioökonomische SDGs:

- Die GAP **trägt dazu bei, SDG 1 (Keine Armut) und SDG 2 (Kein Hunger) innerhalb der EU zu erreichen.** Allerdings sind Ernährungssicherung oder absolute Armut in weiten Teilen der EU keine zentrale Herausforderung mehr. Die Wirkungen der GAP außerhalb der EU haben sich zwar deutlich verbessert, bleiben jedoch weiterhin komplex und gemischt.
- Während die GAP die Ausweitung des Ökolandbaus zwar fördert, unterstützt sie gleichzeitig auch andere, nicht nachhaltige Anbausysteme und **verringert somit ihren potentiellen Beitrag** zur Erreichung von **SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum; Grünes Wachstum).**
- GAP-Subventionen fördern eine ausgeglichen(er)e räumliche Entwicklung. Es gibt Zahlungen für benachteiligte Gebiete sowie die Unterstützung für Junglandwirte. Trotzdem **trägt die GAP nicht angemessen zur Erreichung von SDG 10 (Weniger Ungleichheiten) bei**, da Direktzahlungen ungleich verteilt sind und der Zugang zu Finanzierungen für Kleinlandwirte noch immer unzulänglich ist.
- Der GAP-Beitrag zu **SDG 12 (nachhaltige/r Konsum und Produktion) ist ungenügend und nicht angemessen, um das SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen) zu erreichen:** Überproduktion und Lebensmittelverschwendung sind weiterhin problematische Herausforderungen. Der GAP fehlen Mechanismen, um ungesunde Ernährung, Fettleibigkeit und damit zusammenhängende Gesundheitsprobleme anzugehen. Darüber hinaus sind die Finanzhilfen für tierische Produkte überproportional hoch.

Ökologische SDGs:

- Auch wenn ausgewiesene Instrumente wie AUKM und CC das Potential haben, **SDG 6 (sauberes Wasser) und SDG 15 (Leben an Land)** zu erreichen, sind ihr Budget und ihre Reichweite **zu beschränkt, um allgemeine Trends** der Umweltzerstörung und den Verlust der Artenvielfalt **umzukehren.** Die Haushaltsmittel für AUKM wurden durch die letzte Reform beschnitten und die Ausgestaltung und Umsetzung der Greening-Maßnahmen sind nicht ausreichend genug, um zu diesen SDGs beizutragen.
- Auch wenn es in der GAP Klimainstrumente gibt, zielen diese weder auf Schlüsselquellen von Treibhausgasen noch auf globale externe Effekte ab. Daher ist die GAP **nicht in der Lage, das SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) zu erreichen.**

Die wichtigsten Erkenntnisse der Studie insgesamt:

- Die GAP hat seit 1992 mehrere Reformen durchlaufen, die zu einer besseren Marktintegration und einer stärkeren Kohärenz mit entwicklungspolitischen Zielen geführt haben. Die Einführung der Direktzahlungen hat zunächst verschiedene Herausforderungen gelöst, allerdings haben die Direktzahlungen im Zeitablauf auch zu neuen Unstimmigkeiten innerhalb der GAP geführt.
- Aktuelle Trends und die Leistungen der GAP zeigen, dass **Nachhaltigkeit** in den Bereichen Ökonomie, Ökologie und Soziales bisher **nicht erreicht wurde**, und unter den gegebenen Umständen **auch nicht erreicht werden wird.**
- **Die GAP widmet sich den wichtigsten** damit verbundenen **SDGs nicht angemessen;** dies sind vor allem SDG 3 (Gesundheit und Wohlbefinden), SDG 6 (Sauberes Wasser), SDG 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum; Grünes Wachstum), SDG 10 (Weniger Ungleichheiten), SDG 12 (Nachhaltige/r Konsum und Produktion), SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) und SDG 15 (Leben an Land). Sogar SDG 1 (Keine Armut) und SDG 2 (Kein Hunger) sind aus einer globalen Perspektive betrachtet, d.h. außerhalb von Europa, weiterhin schwierige Aufgaben.
- **Während Verzerrungen auf den globalen Märkten erfolgreich reduziert** wurden, **wächst der globale ökologische Fußabdruck der EU weiter** und wird von der GAP nicht angemessen berücksichtigt.

- Der GAP **fehlt** eine Gesamtheit von klar definierten, intern und extern kohärenten, übergreifenden und begründbaren **Zielen** mit den dazu passenden **Instrumenten und Indikatoren**. Dies hemmt nicht nur die Effektivität, sondern vor allem auch die Effizienz der Politik.
- Die Wechselwirkungen zwischen Politik und Interessengruppen sowie den Auswirkungen auf Entwicklungsländer zeigen, dass die verschiedenen Politikfelder voneinander abhängig sind. **Der GAP fehlen integrierte Politikpakete, die abweichende Ziele und Instrumente zusammenführen.**
- Die **Direktzahlungen** als Einkommensunterstützung machen den größten Anteil der GAP-Haushaltsmittel aus, ohne dass dies durch die GAP-Ziele ausreichend gerechtfertigt wäre. Die Hauptkritik besteht in der ineffizienten und ungleichen Verteilung der Direktzahlungen, die nicht den Bedürfnissen der Landwirte und auch nicht der öffentlichen Meinung entsprechen, wie sie z.B. in öffentlichen Konsultationen ausgedrückt wurde.
- **Die Auswirkungen der GAP auf Kleinlandwirte** sind für ihren sozioökonomischen und ökologischen Erfolg **entscheidend**, vor allem in Osteuropa.
- Das **Umweltengagement der GAP ist nicht ausreichend**, um der Umweltzerstörung, dem Rückgang der Artenvielfalt und dem Verlust von Ökosystemleistungen in der EU Einhalt zu gebieten sowie die Herausforderungen des Klimawandels erfolgreich anzugehen, die für Landwirte erhöhte Risiken bedeuten.
- **Vorhandenes Wissen** wird häufig nur unzureichend in die Ausgestaltung und Umsetzung der GAP **integriert**, z.B. weil eine Förderung der kooperativen Erbringung von Umweltleistungen oder eine Förderung von Umweltleistungen auf Landschaftsebene nicht angeboten werden, welche allerdings die sozioökonomische und ökologische Leistung der Politik stark verbessern könnten. Möglichkeiten zur Reduktion von Treibhausgasen werden nicht genutzt. Die Greening-Maßnahmen berücksichtigen langjährig vorhandenes Wissen oder Erfahrungen aus den AUKM nicht.
- **Verwaltung und bürokratische Hürden** verhindern eine erfolgreiche Umsetzung, vor allem im Bereich der Artenvielfalt.
- **Machtkämpfe zwischen Interessengruppen** reduzieren die Effektivität, Effizienz und Kohärenz der GAP und scheinen ihrer öffentlichen Akzeptanz zu schaden.

1 Einleitung: Hintergrund der Studie

Die nächste GAP-Reform hat die Aufgabe, die GAP nach 2020 zu gestalten. Zur Vorbereitung der Verhandlungen über diese Reform hat die Europäische Kommission eine öffentliche Konsultation durchgeführt, bei der über 330.000 Meinungen über die mögliche Modernisierung und Vereinfachung der GAP zusammengetragen wurden. Außerdem führt die Europäische Kommission derzeit eine Folgenabschätzung durch, die, gemäß vorheriger Studien, Untersuchungen zu alternativen Szenarien für die zukünftige GAP zum Gegenstand hat. Bisher wurde die GAP allerdings noch nie systematisch und faktengestützt analysiert oder einem „Fitness Check“ unterzogen. Ein solcher Prozess – von der Europäischen Kommission als fortschrittlichster Standard zur Politikbeurteilung erklärt – wurde bereits auf andere Politikfelder angewendet (z.B. Naturschutzrichtlinien), jedoch noch nie für die GAP. Eine solche Beurteilung scheint umso wichtiger, da die politischen Verhandlungen äußerst intensiv und unter dem Einfluss widersprüchlicher Forderungen vonseiten der verschiedenen Interessengruppen geführt werden. Weder die öffentliche Konsultation (die zwar Meinungen, aber nicht empirische Erkenntnisse zusammengetragen hat) noch die laufende Folgenabschätzung erfüllen also den von der Kommission hochgehaltenen Beurteilungsstandard.

2 Methoden

2.1 Literatursichtung

Unsere Studie bietet einen **faktengestützten Fitness-Check der GAP, der laufende Erhebungen zur GAP ergänzt und der zum Ziel hat**

- empirische Erkenntnisse über die Auswirkungen der GAP auf unsere Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zu sammeln
- zu bewerten, ob die GAP ihre Ziele erreicht und
- zu beurteilen, inwiefern die GAP zur Erfüllung der SDGs beiträgt (Abb. 2), denen sich die EU 2015 angeschlossen hat.

Um für die Beantwortung dieser Fragen eine fundierte Wissensgrundlage zu schaffen, konzentriert sich diese Studie auf eine Literatursichtung unter Anwendung eines „Rapid-Evidence-Assessments“¹.

Die *erste Phase* der Auswertung bestand aus der Erstellung einer faktenbasierten Grundlage. Sie wurde zwischen Januar und Juli 2017 durchgeführt und beinhaltete zwei Workshops und mehrere Webkonferenzen. Es wurde eine interdisziplinäre Kommission aus 18 Mitgliedern zur Festlegung des Untersuchungsrahmens gegründet. Des Weiteren wurden Schlüsselfragen, Bewertungskriterien und zentrale SDGs festgelegt und die Methoden zur Literaturrecherche und ein Arbeitsprotokoll definiert, in dem unter anderem die Ausschluss- und Annahmekriterien aufgeführt sind.

Verfügbare Literatur wurde nach sozioökonomischen und ökologischen Aspekten durchsucht, um eine ausgeglichene thematische und geografische Wissensgrundlage zu schaffen. Publikationen über allgemeine Entwicklungen in der Landwirtschaft wurden von denen getrennt, die eine direkte Bewertung der GAP, ihrer Instrumente und Auswirkungen vornehmen. In der vorliegenden Studie gehen sowohl begutachtete Artikel aus wissenschaftlichen Fachzeitschriften von 2006-2017 (d.h. nach der Fischler-Reform von 2005) als auch Berichte, Studien, andere Datenquellen wie EUROSTAT oder FAOSTAT, sowie nationale/EU/EU-Kommissions-Berichte ein.

Als Ergebnis der Literatursuche wurden zwei Datenbanken aufgebaut. Die erste Datenbank enthält alle Publikationen, die für die Bewertung möglicherweise relevant waren, während die zweite Ergebnisse der detaillierten Auswertung von tatsächlich relevanten Publikationen zusammenfasst. Die Publikationen wurden entweder vom Autorenteam, oder durch eine Online-Befragung, die von März bis Juli 2017 für Einträge offen war, in die zweite Datenbank eingetragen. Die Online-Befragung wurde unter vielen hundert Experten in ganz Europa verbreitet und auch mit dem von der EU finanzierten EKLIPSE-Projekt verbunden.

¹ Siehe Collins et al., 2015, "The Production of Quick Scoping Reviews and Rapid Evidence Assessments: A How to Guide"

Box 1: Die acht Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2009, eigene Hervorhebung)

„(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,

- a) die **Produktivität der Landwirtschaft** durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, **zu steigern**;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch **Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens** der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine **angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten**;
- c) die **Märkte zu stabilisieren**;
- d) die **Versorgung sicherzustellen**;
- e) für die Belieferung der Verbraucher **zu angemessenen Preisen** Sorge zu tragen.“

Die neuen Ziele der EU Kommission von 2010 lauten wie folgt (EU Kommission 2010):

6. Rentable Nahrungsmittelerzeugung: Dieses Ziel enthält u.a. die Erhöhung der Betriebseinkommen, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und den Ausgleich von natürlichen Benachteiligungen (ggf. Standortnachteile).

7. Nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen: Dieses Ziel beinhaltet die Unterstützung der verstärkten Bereitstellung von ökologischen öffentlichen Gütern, die Förderung umweltfreundlichen Wachstums, und Maßnahmen zur Vermeidung und zur Anpassung an den Klimawandel.

8. Ausgewogene räumliche Entwicklung: Dieses Ziel umfasst die Förderung der Beschäftigung im ländlichen Raum, Verbesserung der ländlichen Wirtschaft und Förderung der Diversifizierung und die Förderung der strukturellen Vielfalt in den landwirtschaftlichen Systemen.

Da die drei neuen Ziele keinen Verfassungsrang haben, werden diese nur als "Prioritäten" benannt.

2.2 Die Fitness-Check Kriterien

Die zusammengetragene Literatur wurde nach den Fitness-Check Kriterien der EU Kommission systematisiert. Diese Kriterien sind folgende:

1. **Effektivität:** Tragen die Ausgestaltung, Instrumente und Umsetzung der GAP dazu bei, ihre Ziele zu erreichen?
2. **Effizienz:** Sind die Kosten vernünftig und stehen im rechten Verhältnis zum erreichten Nutzen, auch im Vergleich zu alternativen Mechanismen? Werden Investitionen an den richtigen Stellen getätigt und sind sie gerecht verteilt?
3. **Interne Kohärenz:** Ergänzen oder widersprechen sich Ziele und Instrumente der GAP bei der Förderung ihrer Ziele und Umsetzung?
4. **Externe Kohärenz:** Fördert, ergänzt oder widerspricht die GAP den Zielen, der Umsetzung und/oder den Auswirkungen anderer Politikbereiche der EU oder internationaler politischer Strategien?
5. **Relevanz:** Entspricht die GAP den aktuellen Herausforderungen und Prioritäten der EU-Bürger, Landwirte und Politiker? Nutzt (und fördert) sie die aktuellsten Kriterien, Werkzeuge und Wissen?
6. **EU-Mehrwert:** Löst die GAP Herausforderungen besser als nationale, regionale oder lokale Ansätze dies tun?

Zusätzlich zu diesen Kriterien wurde darüber hinaus die Frage zu den SDGs (**Abb. 1**) hinzugefügt, nämlich

7. **SDG:** Inwieweit kann die GAP dazu beitragen, die UN-Nachhaltigkeitsziele zu erreichen (SDG 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15)?



Abbildung 1: Zwölf von siebzehn Nachhaltigkeitszielen (SDGs) sind direkt oder indirekt mit der Landwirtschaft verbunden und daher für die GAP relevant. Die SDGs wurden thematisch im Hinblick auf Landwirtschaft neu geordnet.

Quelle: Icons von UN SDG; Deutsche Icons vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018)

URL: http://www.bmz.de/de/ministerium/ziele/2030_agenda/17_ziele/index.html

Nach Abschluss der primären Literatursuche wurde in der zweiten Phase von Juli bis Oktober 2017 die Datenbank überprüft und erweitert, Wissenslücken geschlossen und weitere Datenauswertungen mit einem erweiterten Team vorgenommen. Zu diesem Zeitpunkt wurde der Bericht vor seiner Fertigstellung an mehrere externe Gutachter zur Überprüfung und Verbesserung gesendet.

Bis Oktober 2017 wurden 791 Publikationen zusammengetragen und als potentiell relevant für die Beurteilung der GAP identifiziert. Davon wurden 350 Publikationen vollständig geprüft und wiederum 306 davon wurden in die Ergebnis-Datenbank aufgenommen. Zur Erstellung dieses Berichts wurden Informationen aus den wichtigsten Publikationen und der Ergebnis-Datenbank verwendet. Diese Publikationen beziehen sich auf die Situation in 26 Mitgliedsstaaten sowie in Einzelfällen auch auf Länder außerhalb der EU. Die meisten Publikationen behandeln die Kriterien "Effektivität", gefolgt von "Effizienz", wohingegen „interne Kohärenz“ am seltensten vorkommt (**Abb. 2**). Die Datenbank ist öffentlich zugänglich (siehe: <https://idata.idiv.de/DDM/Data/ShowData/248>).

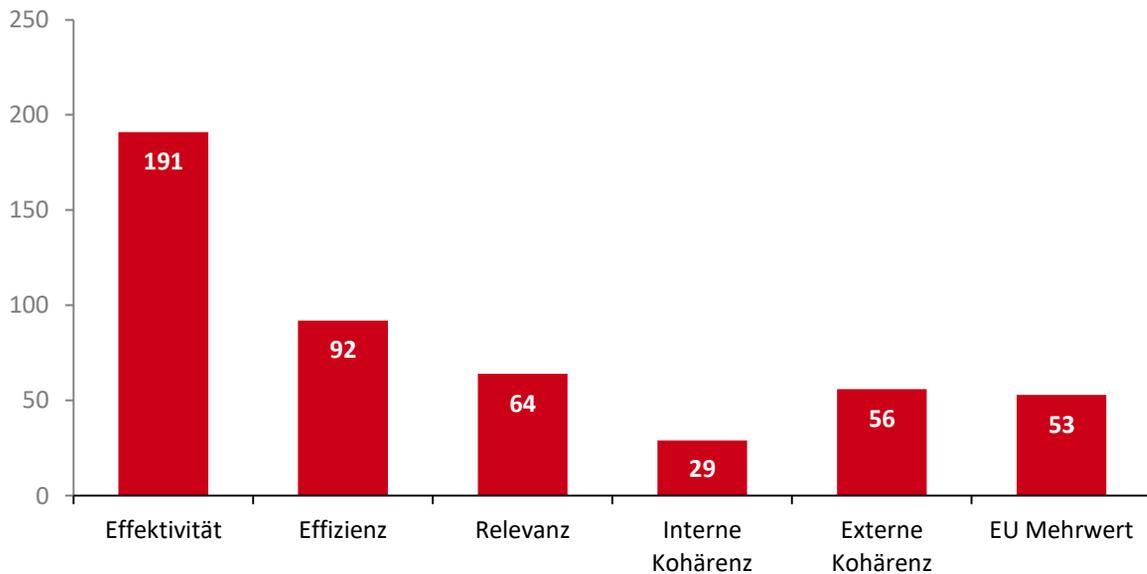


Abbildung 2: Anzahl vollständig ausgewerteter Beiträge in unserer Datenbank unterteilt nach den Kriterien des Fitness-Checks. Anm.: eine Publikation kann ein oder mehrere Kriterien zum Gegenstand haben.

Quelle: eigene Berechnung

3 Landnutzung, Agrarstruktur und landwirtschaftliche Bewirtschaftung

Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe ist seit vielen Jahren rückläufig bei einer gleichbleibenden landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF). Insgesamt steigt die durchschnittliche Betriebsgröße in allen Regionen der EU (**Abb. 3**). Verschiedene sozioökonomische und historische Faktoren tragen zu dieser Entwicklung bei, wie zum Beispiel die post-sozialistische Transformation in den neuen Mitgliedstaaten. Der Beitrag der GAP zum Strukturwandel ist gemischt: Agrarinvestitionsprogramme zur Modernisierung führen zu einer Intensivierung der Tierhaltung und des Ackerbaus, sowie zur Einsparung von Arbeitskräften auf landwirtschaftlichen Betrieben. Dies verstärkt allerdings nur eine ohnehin vorhandene Entwicklung zum Strukturwandel. Andererseits haben die Quoten-Regelungen auf dem Milch- und Zuckermarkt den Rückgang von Arbeitskräften in der Landwirtschaft und den Strukturwandel insgesamt verlangsamt. Ähnliches gilt für die Zahlungen für benachteiligte Gebiete. Auch wenn die GAP den Strukturwandel teilweise verlangsamt werden kleine Betriebe nur ungenügend unterstützt. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und mineralischem Dünger ist in den alten Mitgliedstaaten seit 1990 zurückgegangen, während Einsatz dieser Betriebsmittel in den neuen Mitgliedstaaten, gefördert durch die GAP, zugenommen hat. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und mineralischem Dünger wurde einerseits durch Subventionen unterstützt, während Umweltgesetze und Förderprogramme (z.B. Agrarumweltprogramme) dem Einsatz entgegenwirken.

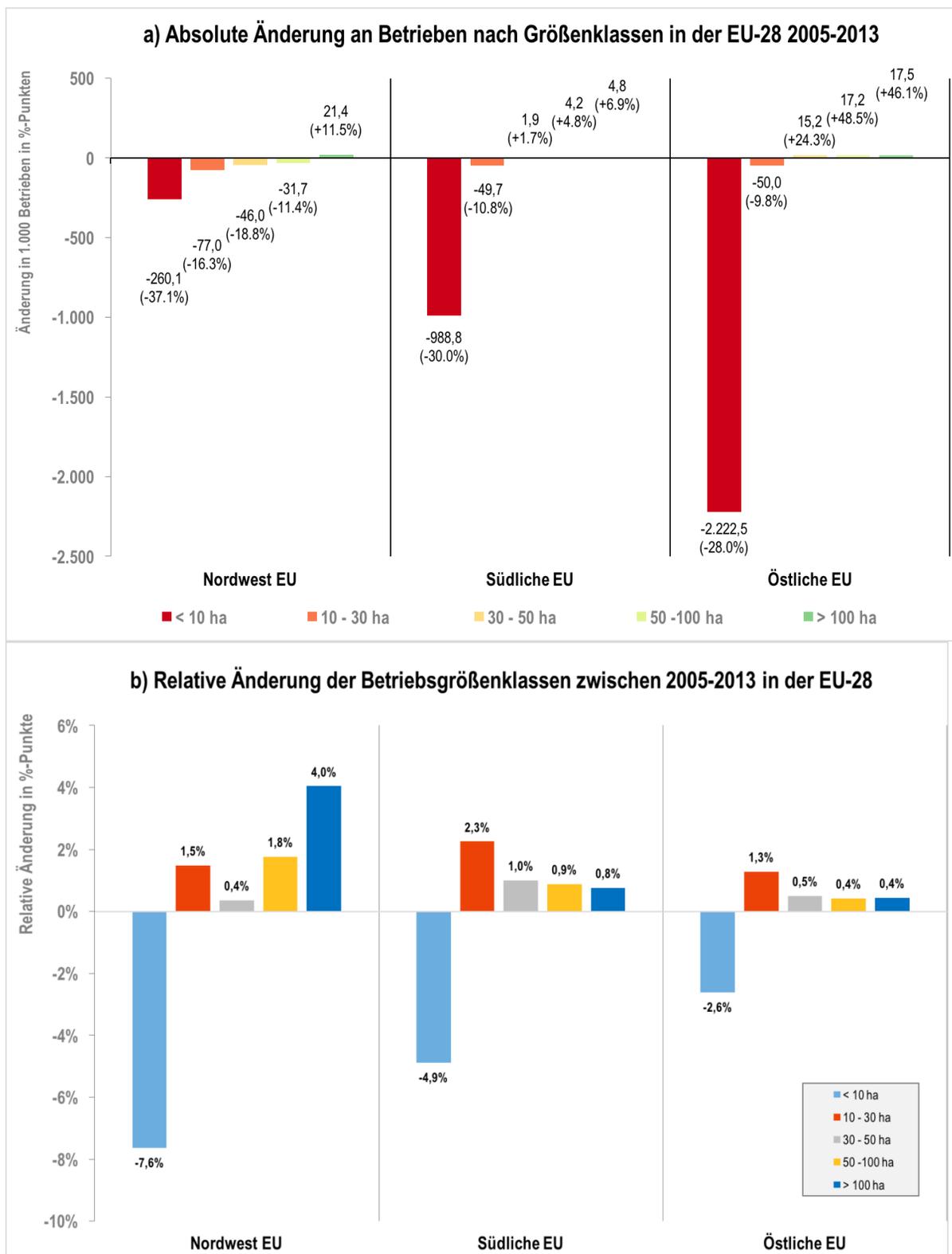


Abbildung 3: (a) Absolute Veränderung der Betriebe pro Betriebsgrößen-Kategorie und (b) relative Veränderung der Betriebsgrößen-Kategorien in den EU-Mitgliedstaaten zwischen 2005 und 2013. **Anm.:** Wir unterteilen die Mitgliedstaaten in drei Regionen: **Nordwestliche EU:** Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich; **Südliche EU:** Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, (Malta), Portugal; **Östliche EU:** Bulgarien, die Tschechische Republik, Estonia, (Kroatien), Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowenien, Slowakei.

Quelle: eigene Berechnungen, Daten von EUROSTAT 2017.

4 Effektivität

4.1 Sozioökonomische Effektivität

Die GAP wirkt positiv auf das landwirtschaftliche Einkommen über Direktzahlungen der 1. Säule. Auch Zahlungen der 2. Säule tragen durch zusätzliche Einkommen zu einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung bei, jedoch variieren diese Einkommen stark zwischen den Mitgliedstaaten. Wie **Abb. 4** zeigt, erhalten Landwirte in Ländern mit geringem Gewinn einen höheren Anteil ihres Betriebseinkommens durch Direktzahlungen; dieser Anteil ist allerdings ausgesprochen heterogen und reicht von 10% bis zu 60% (mit einem EU-Durchschnitt von 25.7%).

Die Literatur zeigt, dass Direktzahlungen Entscheidungen von Betriebsleitern bei der Wahl der Inputs und der speziellen Intensität der Bewirtschaftung beeinflussen, so dass Landwirte weniger effiziente Managemententscheidungen treffen. Folglich wirken sich Direktzahlungen noch immer negativ auf die betriebliche Effizienz aus und verzerren Produktionsentscheidungen, seitdem die Direktzahlungen von der Produktion entkoppelt wurden, wenn auch in geringerem Maße. Direktzahlungen werden über erhöhte Pachten und Landpreise an die Landeigentümer weitergereicht und stehen somit nur teilweise den aktiven Landwirten zur Verfügung. Die Direktzahlungen schaffen außerdem Abhängigkeiten der Landwirte von Subventionen. Insgesamt ist der Einfluss der GAP hier leicht positiv, allerdings **ist ihre Effektivität gering**.

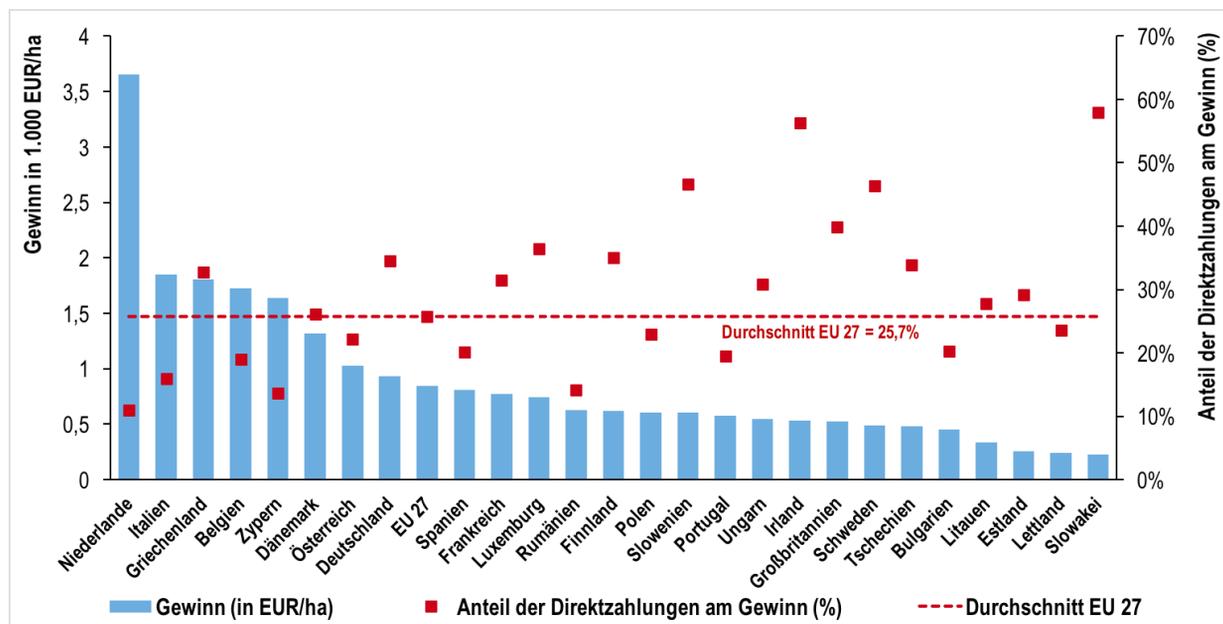


Abbildung 4: Durchschnittliche Betriebsgewinne (blaue Säulen) und der durchschnittliche Anteil von Direktzahlungen an Betriebsgewinnen (rote Quadrate) pro Mitgliedsstaat zwischen 2007-2013.

Quelle: Eigene Berechnungen; Durchschnittswerte der Jahre 2007-2013 aus der öffentlichen Datenbank des EU Farm Accountancy Data Network (FADN) 2017

Die bisherigen Reformen der GAP seit 1992 haben Marktverzerrungen erfolgreich reduziert, sodass EU-Preise heute den globalen Marktpreisen weitgehend folgen. Die EU-Agrarpreise werden inzwischen nicht mehr von der Politik festgelegt. Dies zeigt sich v.a. auf dem Getreidemarkt, auf dem die Weizenpreise in Deutschland den Weltmärkten seit 1992 folgen (siehe **Abb. 5**). Die EU-Agrarmärkte sind in vielen Bereichen (mit Ausnahme von Zuckerrüben und Rindfleisch) weitgehend in die internationalen Märkte integriert. Angebot und Nachfrage treffen auf den internationalen Märkten zusammen, wo die Preisbildung stattfindet. Dieser Umstand trägt positiv zur Marktstabilität bei, er erhöht jedoch auch das Risiko einer stärkeren Preisvolatilität auf den europäischen Märkten. Landwirte müssen verstärkt mit Marktrisiken umgehen.

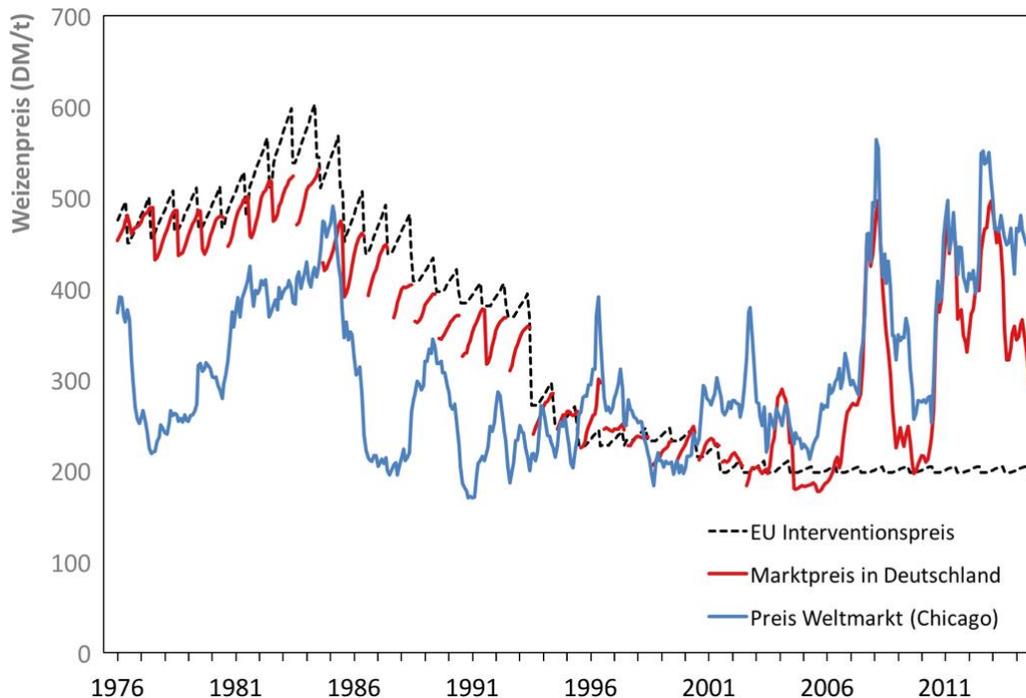


Abbildung 5: Weizenpreise auf dem EU- & Weltmarkt und die EU-Interventionspreise (in DM/ton).

Quelle: Von Cramon-Taubadel & Ihle (2016); unveröffentlichte Daten des Weltbankpreises vom Chicago Board of Trade (CBoT) und der Zentralen Markt- und Preisberichtsstelle (ZMP) und Agrarmarkt Info GmbH (AMI) für deutsche Daten.

4.2 Ökologische Effektivität

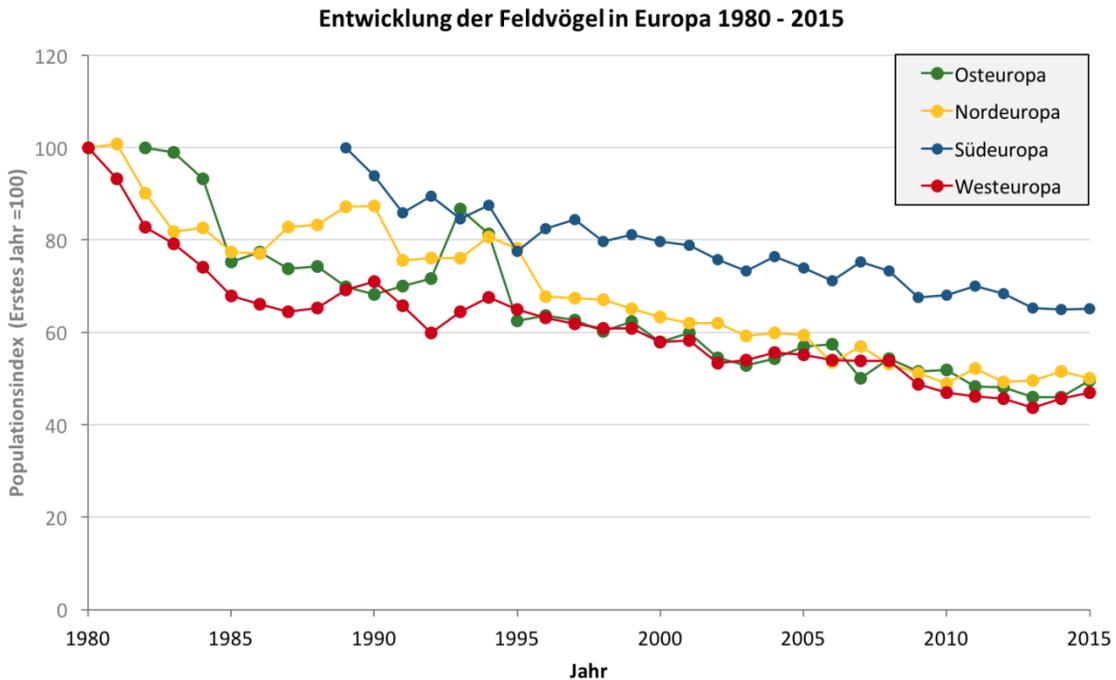
In zahlreichen Studien zur **Effektivität der AUKM** finden sich viele Beispiele für eine gelungene Umsetzung, aber auch für Hürden die diese erschweren, wie z.B. geringe Teilnahme, Fehlen von lokaler Anpassung, wenig wirksame Ausgestaltung und Umsetzung. Die **CC-Kriterien** tragen zu einer Verlangsamung der Bodenerosion und der Verringerung der Wasserverschmutzung bei (letzteres auch durch andere Programme). Die Kontrolle über die Wassernutzung zur Bewässerung ist dagegen noch immer schwach. Diese spezifischen Instrumente sind allerdings zu beschränkt, um die weitreichenden Auswirkungen anderer GAP-Instrumente wettzumachen, die die anhaltende landwirtschaftliche Intensivierung, Nichtbeanspruchung und Umweltschädigung fördern. Entsprechend nimmt die Artenvielfalt auf landwirtschaftlichen Böden in allen Mitgliedstaaten weiter ab (**Abb. 6**). Die Bereitstellung von Ökosystemleistungen zur Förderung der Artenvielfalt, wie Bestäubung und ökologische Schädlingsbekämpfung, ist ebenfalls rückläufig.

Greening-Maßnahmen der 1. Säule (ökologische Vorrangflächen, Anbaudiversifizierung, Dauergrünland) erreichen eine **geringe Effektivität aufgrund** a) weitreichender Ausnahmen und geringen Anforderungen, die in der Praxis nur geringe oder gar keine Veränderungen bewirken (vor allem bei der Anbaudiversifizierung, aber auch bei ÖVF), b) des Einbeziehens unwirksamer Optionen für Biodiversität und c) unzureichender Bewirtschaftungskriterien für alle drei Maßnahmen. Vor allem die Anbaudiversifizierung scheint einen Umbau hin zu Monokulturen weiterhin zu ermöglichen, anstatt die Vielfalt im Anbau zu erhalten und vielfältige Fruchtfolgen zu fördern. Landwirte nehmen bei der ÖVF zumeist produktive ÖVF-Optionen in Anspruch (73-75% der Fläche auf EU-Ebene), die einfacher anzuwenden sind, jedoch die geringste Wirksamkeit beim Erhalt der Biodiversität ausweisen.

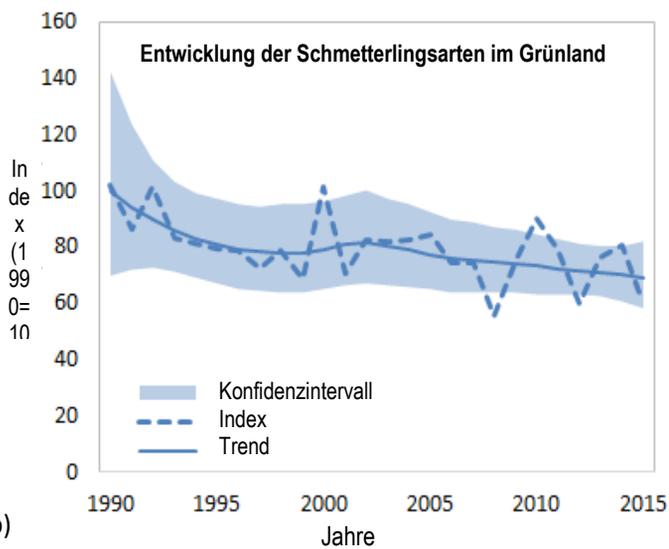
Landwirtschaftliche Flächen mit **hohem Naturschutzwert (High Nature Value Farmland, HNV)**, die die höchste Biodiversität innerhalb der EU bieten, erhalten nur unzureichende Förderung. Aus diesem Grund und da die meisten Landwirte keinen Anspruch auf Förderung haben, degradieren HNV-Flächen oder gehen ganz verloren.

Die GAP leistet einen **sehr begrenzten Beitrag zum Klimaschutz**. Seit 2005 stagnieren die Emissionen von Treibhausgasen (THG) aus der Landwirtschaft, während sich frühere Senkungen eher auf Nebeneffekte anderer Politiken zurückführen lassen. Die Ausgaben für den Klimaschutz im Rahmen der AUKM sind mar-

ginal. Es gibt keine zielgerichteten Aktivitäten, die das bestehende Potential zur THG-Reduktion nutzen. Dies gilt vor allem in der Tierhaltung, die für mehr als $\frac{2}{3}$ der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft verantwortlich ist. Der Einsatz von Stickstoffdünger, die Drainage und die intensive Nutzung von Niedermoorflächen (Torfböden) zählen ebenfalls zu den größten THG-Quellen. Emissionen, die außerhalb der EU durch die Urwaldrodung für den Import von Futtermitteln freigesetzt werden, werden nicht von der GAP in Angriff genommen. Dieser Umstand trägt ebenfalls zu einem negativen globalen Klimafußabdruck der EU bei.



a) Quelle: EBCC/RSPB/BirdLife International/Statistics Netherlands



b)

Abbildung 6: a) Feldvogel-index Werte über die Jahre in den Mitgliedstaaten West- (rot), Süd- (blau), Nord- (gelb) und Osteuropas (grün). b) Paneuropäischer Index der Wiesenschmetterlinge.

Quelle: a) EBCC/RSPB/BirdLife International/Statistics Netherland und b) Butterfly Conservation Europe/Statistics Netherland.

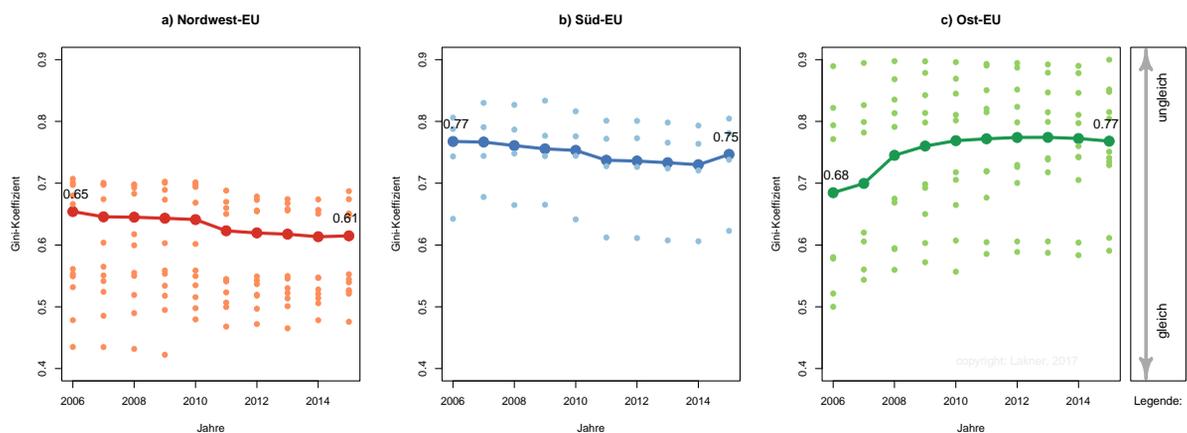
5 Effizienz

Unsere Analyse zeigt eine **sehr geringe Effizienz der GAP** auf, da die Kosten im Verhältnis zum erreichten Nutzen unverhältnismäßig hoch sind und Investitionen nicht optimal eingesetzt werden.

5.1 Sozioökonomische Effizienz

Die verfügbare Literatur zeigt **deutliche Belege**, dass die **Effizienz sehr gering** ist. 1) Die Verteilung der Direktzahlungen ist ineffizient: Die Analyse der Verteilung der Direktzahlungen nach Betriebsgröße zeigt eine hohe Ungleichheit (dargestellt durch den GINI-Koeffizienten). Diese Ungleichverteilung ist innerhalb der EU recht unterschiedlich: In den alten Mitgliedstaaten (z.B. in den Niederlanden oder in Deutschland) ist sie teilweise rückläufig. In den neuen Mitgliedstaaten ist sie dagegen höher und teilweise deutlich steigend (**Abb. 7**). Dieser Anstieg in den neuen Mitgliedstaaten kann auf den post-sozialistischen Transformationsprozess und dem damit einhergehenden landwirtschaftlichen Strukturwandel (schnell wachsende Betriebsgrößen, sowie Intensivierung) begründet werden. Insofern sind einige dieser Einflussfaktoren unabhängig von der GAP. Insgesamt lässt die ungleiche Verteilung der Direktzahlungen ernsthafte Zweifel aufkommen, ob sie adäquat und wirksam ist, um a) das GAP-Ziel einer *angemessenen Lebenshaltung* zu erreichen (Art 39(1)b), und b) Ungleichheiten im ländlichen Raum, vor allem in neuen EU-Mitgliedstaaten und in anderen strukturschwachen Regionen, abzubauen (Priorität 2010).

Entwicklung der Verteilung der Direktzahlungen in der EU zwischen 2006 und 2015



Änderung des Gini-Koeffizienten für Direktzahlungen in der EU 2006-2015

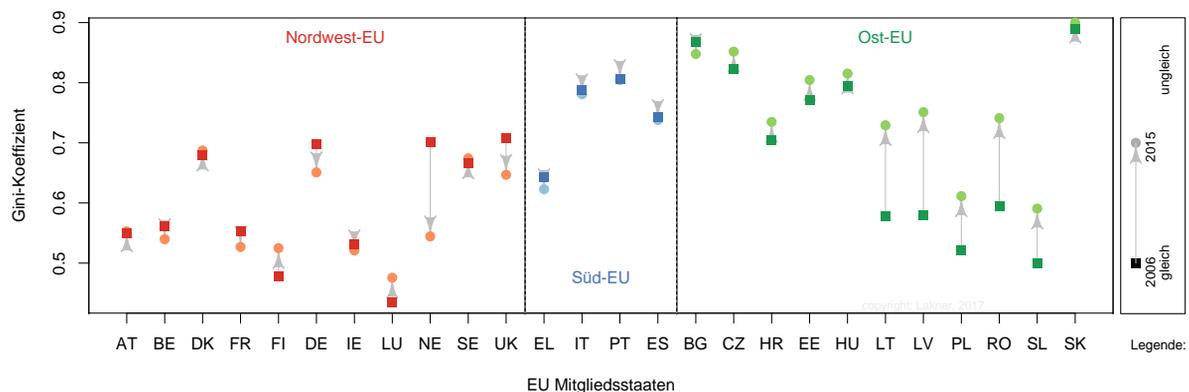


Abbildung 7: Verteilung von Direktzahlungen in der EU von 2005-2015 nach Betriebsgröße, dargestellt mit dem Gini-Koeffizienten a) Entwicklung des Gini-Koeffizienten in der West-, Süd- und Ost-EU, b) Entwicklung des Gini-Koeffizienten von 2006 bis 2015 in den Mitgliedstaaten.

Quelle: Eigene Berechnungen gestützt auf Daten der EU-Kommission 2005-2016. **Anm.:** Der Gini-Koeffizient ist ein Indikator für Ungleichheit. Er reicht von 0 bis 1. Je höher der Wert, desto ungleicher die Verteilung der Zahlungen in den verschiedenen Kategorien der Betriebsgrößen.

2) Zur Ineffizienz der Direktzahlungen tragen auch Fehlsteuerungen am Bodenmarkt bei, da die Direktzahlungen über erhöhte Pachten oder Landpreise an die Landeigentümer weitergereicht werden. Die Direktzahlungen stehen somit nur teilweise den aktiven Landwirten zur Verfügung. 3) Des Weiteren spiegeln die angewendeten Indikatoren für Einkommen nicht die tatsächliche wirtschaftliche Lage von landwirtschaftlichen Familien und Haushalten wider (siehe auch unten, „Relevanz“). Folglich passen Verteilung und Verwendung der Direktzahlungen, sowie auch die Indikatoren zur Messung der Bedürftigkeit nicht mit den tatsächlichen Bedürfnissen der Betroffenen zusammen. Weiterhin deuten Studien darauf hin, dass die Europäische Kommission nicht hinreichend rechtfertigt, warum und welche Landwirte Einkommensunterstützung benötigen und ob Pauschaleinkommenshilfen das effizienteste Mittel zur Erreichung des Einkommensziels sind.

5.2 Ökologische Effizienz

Die Literatur zeigt, dass die **GAP bei der Erreichung ihrer Umweltziele weitgehend ineffizient** ist. 1) Es gibt einen negativen Zusammenhang zwischen der Effektivität der verschiedenen GAP-Instrumente und ihrem jeweiligen Budget (**Tabelle 1**). Der größte Anteil der Zahlungen pro Hektar fällt auf ÖVF, die nur eine sehr geringe Effektivität aufweisen. Ein sehr viel geringerer Anteil der Zahlungen fällt dagegen auf AUKMs, die lt. Literatur häufig als effektiv beschrieben werden. Allerdings ist die Literatur zu AUKM gemischt und zeigt gerade in neuen Mitgliedstaaten teilweise auch ihre Schwächen. Nur ein geringfügiger Anteil der Zahlungen wird für Natura 2000-Grünland ausgegeben. Diese Zahlungen sind spezifisch auf den Artenschutz ausgerichtet und somit effizienter als bei den anderen GAP-Instrumenten.

Tabelle 1: Bereiche und Ausgaben der EU für die verschiedenen Umweltinstrumente 2017.

Politische Maßnahme	Landwirtschaftliche Fläche (in Mio. ha)	Öffentliche Zahlungen (in Mio. EUR)	Verhältnis Zahlungen zu Flächen (EUR/ha)
Greening: Ökologische Vorrangfläche (ÖVF)¹	8,00	12.638,21	789,89
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM)² (einschließlich Flächen und Zahlungen für ökologischen Anbau, aber ohne Zahlungen für Flächen mit naturbedingten Benachteiligungen)	13,15	3.250,92	247,17
Natura 2000³ (Wiesenflächen in Gebieten von gemeinschaftlichem Interesse wie von der EU-Kommission gemeldet)	11,65	290,00	24,89

Quelle: Eigene Darstellung; Daten nach EU Kommission 2015, 2017b, sowie EUROSTAT 2010

Anm. 1: Die Summe der nationalen EU Obergrenzen (I. Säule) pro Jahr liegt im Durchschnitt bei 42.127 Mio. EUR. Multipliziert man diesen Wert mit 30%, erhält man 12.638 Mio. EUR. Die 8.00 Mio. ha sind tatsächliche Flächen, also vor der Anwendung von Gewichtungsfaktoren. Wir nehmen an, dass nur 50% der Greening-Zahlungen von insg. 12 Mrd. EUR in ÖVF fließt. Andernfalls würden die Zahlungen pro Hektar bei 1.579,78 EUR/ha liegen. **Anm. 2:** Zahlung ohne nationale Ko-finanzierung. **Anm. 3:** Die Flächen und Mittelverwendung durch Natura 2000 und Agrarumweltprogrammen überschneiden sich teilweise. Lt. EUROSTAT werden 11.652.978 ha als „Gebiete von gemeinschaftlichem Interesse (SCI)“ nach Natura 2000 mit landwirtschaftlicher Nutzung ausgewiesen.

2) Die Effektivität von AUKM wird durch andere Zahlungen, die an niedrigere Umweltstandards gebunden sind, reduziert (siehe auch interne Kohärenz). Die Ausweitung von Agrarumweltmaßnahmen (AUM) auf den Klimaschutz (jetzt AUKM) im Zuge der GAP-Reform 2013 ging de facto mit einer Budgetreduzierung für AUKM einher und hat auch dadurch die Effektivität von AUKM verringert (**Tabelle 2**). Bemerkenswert ist, dass einige Umweltziele sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU bei geringeren Kosten und gleichem Nutzen durch **ordnungsrechtliche Vorschriften** (anstelle von Subventionierung) erreicht werden.

Tabelle 2: Finanzierungsänderungen der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) als Teil der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes (RDP) im Zuge der letzten Reform.

	RDP 2007-2013 ¹		RDP 2014-2020		Änderung	
	Ausgaben (in Mrd. EUR)	Anteil (in %)	Ausgaben (in Mrd. EUR)	Anteil (in %)	Ausgaben (in Mrd. EUR)	Anteil (in %)
Summe Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes	22,115		22,228		+ 0,113	+ 0,51%
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen²	5,375	24,3%	4,915	22,1%	- 0,461	- 8,57%

Quelle: Eigene Berechnung; Daten 2007-2013 stammen von der EU Kommission 2010; Daten 2014-2020 stammen von den Länderdatenblättern der RDP 2014-2020; **Anm.1:** Zahlen entsprechen dem jährlichem Durchschnitt der EU-27. Kroatien ist nicht berücksichtigt. Die RDP-Zahlen berücksichtigen Ko-finanzierung der Mitgliedstaaten und technische Hilfe. Budgeterhöhungen der GAP-Reform von 2009 (Health-Check) sind nicht berücksichtigt. Die Zahlen sind nicht deflationiert, daher sind die aufgeführten Zahlungen eine vorsichtige Schätzung. **Anm. 2:** Die Zahlen für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen berücksichtigen die Zahlungen für ökologische Landwirtschaft, aber keine Zahlungen für benachteiligte Gebiete (LFA, neu „Gebiete mit naturbedingten oder anderen besonderen Benachteiligungen“ genannt).

6 Interne Kohärenz

Die Literatur zeigt **deutliche Belege für eine geringe interne Kohärenz der GAP**, hauptsächlich aufgrund der Vielzahl an Zielen und Instrumenten. Einige Instrumente widersprechen sich, andere sind auf ähnliche Ziele gerichtet, sodass sie untereinander konkurrieren. Die Integration verschiedener Instrumente für eine nationale und regionale Umsetzung ist problematisch.

Mit der wachsenden Zahl von GAP-Zielen und Prioritäten kamen auch weitere Funktionen und Instrumente hinzu, ohne dass deren Ausgestaltungs- und Umsetzungsprozesse hinreichend innerhalb der GAP integriert wurden. Dieser Umstand hat die Effektivität und besonders Effizienz der GAP vermindert und gleichzeitig große bürokratische Lasten geschaffen. Da häufig klare Ziele und Indikatoren fehlen, führt dies zu Konflikten und (oft intransparenten) Kompromissen und Abwägungen. So können Landwirte beispielsweise ähnlich hohe Zahlungen erhalten, ganz gleichgültig, ob sie Umweltstandards einhalten oder nicht, wodurch Widersprüche zwischen verschiedenen Instrumenten und Zielkonflikte entstehen.

Mit der GAP-Reform 2013 wurde eine neue Flexibilität für die Mitgliedsstaaten eingeführt. Diese ist allerdings nicht vom Gedanken der Subsidiarität geleitet und verwässert die Politikziele der 1. Säule. Das Beispiel des Milchmarktes verdeutlicht die geringe Kohärenz, die sogar innerhalb der 1. Säule vorherrscht: Einerseits gibt es gekoppelte Direktzahlungen für Milchproduzenten, was die Produktionsmenge hochhält. Andererseits wurden seit 2016 von der EU Kommission Milchüberschüsse im Rahmen der Intervention aufgekauft, um die Menge vom Markt zu nehmen.

Die Literatur zeigt allerdings auch den komplementären Charakter einiger GAP-Instrumente wie z.B. den Direktzahlungen, AUKM, CC und Greening. Es gibt Fortschritte durch die Förderung bestimmter Arten der Landnutzung wie z.B. den ökologischen Landbau oder Brachland. Hingegen wurden andere Ziele – wie der Schutz und die Wiederherstellung der Artenvielfalt oder die Reduzierung von THG – durch ungenügende Integration der politischen Instrumente deutlich verfehlt. Hierbei fällt auf, dass das Niveau, auf dem sich verschiedene GAP-Instrumente ergänzen, je nach regionalem Umfeld und thematischem Schwerpunkt deutlich variiert und es an transparenter Steuerung mangelt. *De facto* hat die Vielzahl politischer Ziele – vor allem der Versuch, Produktions- und Umweltziele miteinander zu verbinden – zu Interessenkonflikten und politischen Maßnahmen geführt, die der Effektivität und Effizienz schaden. So konnte beispielsweise gezeigt werden, dass die Umsetzung der Greening-Maßnahmen eine Abnahme des AUKM-Budgets von mindestens 8,6% nach sich gezogen hat (siehe Schätzung in **Tabelle 2**).

Die Ergebnisse einiger Fallstudien von lokalen Implementierungen zeigen das Potential lokaler Innovation auf, das ausgeschöpft werden kann, wenn Instrumente und Ziele den örtlichen Bedingungen angepasst

werden. Weiterhin legen sie das bisher ungenutzte Potential dar, Produktions- und Umweltziele zu integrieren oder zumindest Kompromisse einzuschränken.

7 Externe Kohärenz

Die externe Kohärenz der GAP mit anderen Politikbereichen hängt davon ab, welche Themen und Einflussdimensionen untersucht werden. Die Literatur zeigt eine positive Kohärenz und synergetische Umsetzung der GAP-Ziele mit den Zielen der **Kohäsionspolitik sowie der Nitrat- und Wasser-Rahmenrichtlinien**. In anderen Politikbereichen war die Kohärenz hingegen gering, wie z.B. bei der **Naturschutzpolitik (Natura 2000), der Gesundheit- und Ernährungspolitik, dem nachhaltigen Konsum und der Klimapolitik**. Die Programmumsetzung in diesen Bereichen auf EU-, nationaler und lokaler Ebene wirkt einschränkend und kompromittierend auf ihre Effizienz und Effektivität. So erhalten beispielsweise die als Natura 2000 gemeldeten Gebiete lediglich 1% bis 2% der GAP-Gelder. Unabhängig davon, ob diese Zahlungen Landwirte für verlorenes Einkommen oder die durch Natura 2000 festgelegten Einschränkungen entschädigen oder die Bereitstellung öffentlicher Güter belohnen, sind diese Zahlungen absolut **unzureichend, um die Konflikte zwischen Naturschutz und Produktion sowie der GAP und Naturschutzrichtlinien auszuräumen**. Das Potential einiger GAP-Mechanismen, insbesondere AUKM und CC, die Ziele zur Nitratreduzierung, Wasserbewirtschaftung, Erhaltung der Artenvielfalt und Bekämpfung der Bodenerosion zu unterstützen, werden durch die Politikausgestaltung und Bedingungen für ihre Umsetzung kompromittiert.

Indirekte Auswirkungen der GAP auf Nicht-EU-Länder (d.h. Auswirkungen auf Importe und Preise) deuten auf komplexe Wechselbeziehungen hin, wobei insbesondere bei der Einhaltung der **EU-Prinzipien für Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (Policy coherence for Development, PCD) erhebliche Mängel** bestehen. Die Entkopplung der Direktzahlungen im Jahre 2005 und der schrittweise Abbau von Exportsubventionen haben Marktverzerrungen vermindert und die Märkte dahingehend stabilisiert, dass landwirtschaftliche Produkte weitgehend zu Weltmarktpreisen gehandelt werden. Dies hat weitgehend die marktverzerrenden Wirkungen der alten GAP vor 1992 auf Agrarmärkte in Entwicklungsländern reduziert. Länder mit mittlerem Einkommen haben dabei besonders von der Senkung der Zölle (als Folge der GATT Uruguay-Runde) und der daraus resultierenden Öffnung der EU-Märkte profitiert. Die hohen Produktionsstandards innerhalb der EU können auf der anderen Seite auch eine Chance für Produzenten und Importeure aus Entwicklungsländern sein, um neue Einkommensquellen zu erschließen. Andererseits haben die Erosion der (nicht unumstrittenen) Handelspräferenzen sowie hohe Markt- und Produktstandards für einige der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) negative Auswirkungen und schaden somit der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung (PCD). Der Import landwirtschaftlicher Rohstoffe, v.a. Futtermittel aus Entwicklungsländern ist für die europäische Veredelungswirtschaft und Verarbeitungsindustrie notwendig, was allerdings zu unerwünschten Externalitäten wie Entwaldung, CO₂-Emissionen und Umweltrisiken in Entwicklungsländern führen kann. So trägt der Import von Agrarprodukten (u.a. Futtermittelimporte) zum ökologischer Fußabdruck der EU in Entwicklungsländern bei. Dies wirkt den Zielen der **internationalen Biodiversitätskonvention und dem Klimaschutzübereinkommen (CBD, UNFCCC)**, den Habitat- und Vogelschutzrichtlinien sowie den durch PCD festgelegten Prinzipien entgegen.

8 Relevanz

Die GAP-Ziele sind **vage und weitgehend veraltet**. Alte Ziele und neue Prioritäten bestehen parallel zueinander und überlappen sich, während sie oftmals nicht klar definiert sind. Mehrere der ursprünglichen GAP-Ziele von 1957 sind entweder bereits erreicht worden, oder von geringer Relevanz für die heutigen Bedürfnisse (**Tabelle 3**). So rührt zum Beispiel das GAP-Ziel 39d (*„die Versorgung sicherstellen“*) von der Nahrungsmittelknappheit nach dem Zweiten Weltkrieg her. Der Selbstversorgungsgrad innerhalb der EU ist für viele Agrarprodukte bei 100% und die Versorgung über die internationalen Märkte ist sicher. Insofern zählt dieses Ziel nicht mehr zu den wesentlichsten Herausforderungen der EU. Das Ziel 39e (*„Belieferung*

der Verbraucher zu angemessenen Preisen“) spiegelt die Sorge der Öffentlichkeit über Lebensmittelqualität nicht wider. Die in der Literatur zu findende starke Kritik richtet sich vor allem gegen eine fehlende, klare Rechtfertigung der Einkommensunterstützung durch Direktzahlungen (ohne ein damit verbundenes Ziel), für die der größte Teil des GAP-Budgets aufgewendet wird.

Tabelle 3: Bewertung der Relevanz der GAP-Ziele und Prioritäten

Ziel / Priorität	Relevanz 2017
Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft (39a)	Weitgehend erfüllt, daher veraltet , bedürfte einer Klarstellung hinsichtlich nachhaltiger Produktion
Auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung gewährleisten (39b)	Meinungen über die Relevanz dieses Ziels sind ausgesprochen heterogen .
Märkte stabilisieren (39c)	Größtenteils erfüllt, bleibt aber relevant . Bedarf einer Klarstellung im Hinblick auf EU-/Weltmärkte.
Die Versorgung sicherstellen (39d)	Erreicht und daher veraltet
Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen (39e)	Veraltet : Durch die GAP-Reformen wurden Marktintervention und Marktverzerrungen reduziert.
Lebensfähige Lebensmittelproduktion (2010 Priorität 1)	Nicht unbedingt relevant : Es ist unklar, was lebensfähig ist und wie dies mit der Einkommensunterstützung zusammenhängt. Priorität teilweise widersprüchlich formuliert.
Nachhaltiges Wirtschaften mit natürlichen Ressourcen und Klimaschutz (2010 Priorität 2)	Relevanz nicht in Frage gestellt
Ausgeglichene räumliche Entwicklung (2010 Priorität 3)	Relevant, aber nicht klar definiert und in andere Programme integriert

Quelle: eigene Darstellung

Weiterhin ergab sich aus der öffentlichen Konsultation 2017, dass sowohl Landwirte als auch die allgemeine Öffentlichkeit Investitionen im Rahmen der 2. Säule für wichtiger halten als Direktzahlungen (**Abb. 8**).

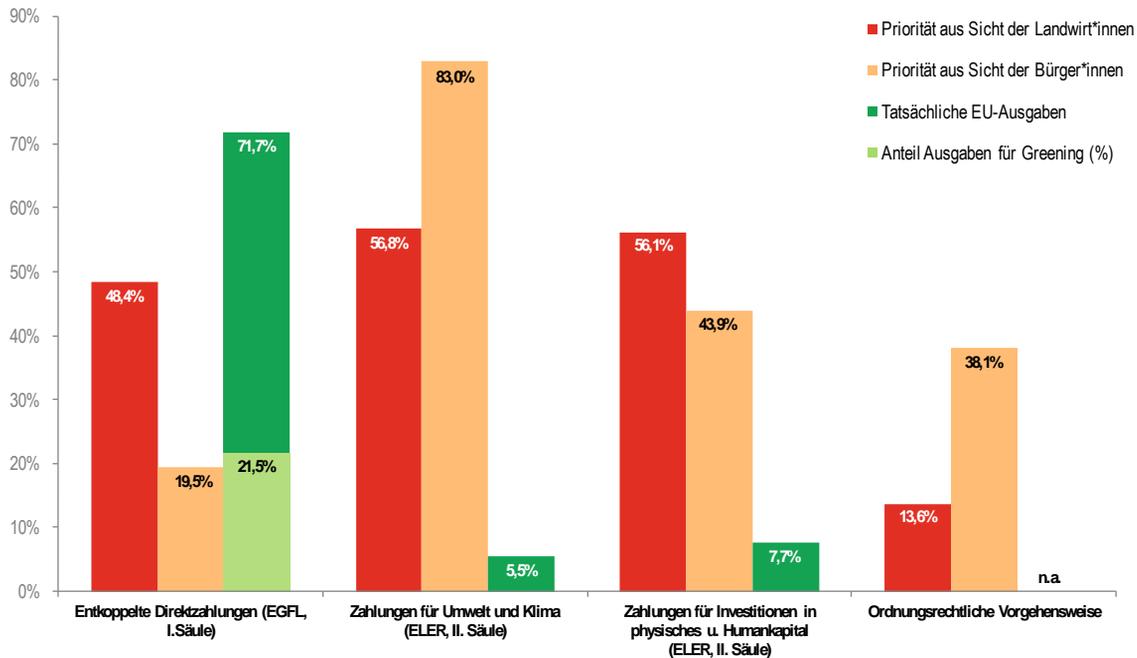


Abbildung 8: Ergebnisse der öffentlichen Konsultation bezüglich der Frage, welche Instrumente am besten geeignet sind, um agrarpolitische Herausforderungen zu lösen, gewählt von Landwirten und Bürgern; Die Prioritäten beider Gruppen wurden mit der tatsächlichen Budgetverteilung verglichen (2014-2020).

Quelle: eigene Darstellung. EU Kommission 2017; Datenbank der EU über die Ausgaben in den ländlichen Entwicklungsprogrammen; EU Kommission (2017): Modernising and Simplifying the Common Agricultural Policy. Summary of the results of the public consultation. DG for Agriculture & Rural Development. Brüssel. **Anm. 1:** nur 52,000 der insgesamt 330,000 Befragten haben diese Frage beantwortet; **Anm. 2:** Die Anteile der EU-Ausgaben ergeben in der Summe nicht 100%, da Teile von ELER und auch die Marktmaßnahmen der I. Säule (2.4 Mrd. EUR) nicht berücksichtigt sind. **Anm. 3:** Es gibt keine Angaben über die Kosten/Ausgaben von ordnungsrechtlichen Vorgaben.

Zwei unabhängige Umfragen von EUROSTAT haben ergeben, dass die EU-Bürger die GAP nach wie vor für einen wichtigen Erfolg der EU halten, allerdings hat die **allgemeine gesellschaftliche Akzeptanz der GAP in jüngster Zeit abgenommen**. Dies ist möglicherweise auf die öffentliche Kritik am Versagen der GAP beim Umweltschutz einerseits und die Kritik der Landwirte wegen verstärkter administrativer Lasten andererseits zurückzuführen.

Die Literatur zeigt, dass die GAP bei technologischer Innovation und Modernisierung eine wichtige Rolle spielen kann. Die ausgewerteten Studien weisen aber auch darauf hin, dass vorhandenes Wissen, neue Konzepte und Werkzeuge häufig schlecht in die Ausgestaltung der GAP integriert werden. So wurde bei der Ausgestaltung der ÖVF beispielsweise nicht auf die durch AUKM gewonnenen Erfahrungen zurückgegriffen. Integriertes Management auf Landschaftsebene spielt nur eine untergeordnete Rolle.

Trotz deutlicher Kritik am Monitoring und der Evaluation der Direktzahlungen sollte vermerkt werden, dass die EU Kommission ihre Indikatorenliste 2015 überarbeitet und erweitert hat. Zudem hat sie moderne Technik und Monitoring-Instrumente übernommen, wie zum Beispiel LPIS (System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen) und FADN (*Farm Accountancy Data Network*). Allerdings bestehen weiterhin Defizite, wie bei den Indikatoren für die Einkommenssituation landwirtschaftlicher Haushalte, für Wohlbefinden oder für Artenvielfalt und Klima. So unterscheiden die ökonomischen Indikatoren beispielsweise nicht ausreichend zwischen dem betrieblichen und sonstigen Einkommen. Die betrieblichen Vermögen werden nicht berücksichtigt. Die Indikatoren unterscheiden nicht zwischen Landwirten und angestellten Arbeitskräften im Agrarsektor. Schließlich wird bei der Bedürftigkeit nicht das betriebliche und das private Kapital ausgewiesen. Somit können die Indikatoren weiterhin nicht die tatsächlichen Bedürfnisse reflektieren. In der EU-28 fehlt darüber hinaus ein systematisches Monitoring der lokalen Artenvielfalt.

9 EU-Mehrwert

Die Definition und Beurteilung des EU-Mehrwerts gestalten sich schwierig, da: **a)** es für eine Analyse keine Referenzpunkte gibt, **b)** eine Mitgliedschaft in der EU eine Reihe von politischen Programmen mit sich bringt und **c)** der Begriff „Wert“ *an sich* nicht nur faktisch definiert ist, sondern auch teilweise eine Frage der Wahrnehmung ist. Trotzdem haben Studien den Mehrwert der EU durch eine Untersuchung von Veränderungen über einen gewissen Zeitraum (z.B. Reaktionen auf GAP-Reformen) und Entwicklungen nach einem EU-Beitritt analysiert. Es werden Länder innerhalb und außerhalb der EU mit Hilfe von Umfragen oder Simulationen untersucht, um die möglichen Folgen von hypothetischen Änderungen zu beurteilen (z.B. Abschaffung der GAP). Wir haben **gemischte Belege dafür gefunden, dass die GAP wichtige Herausforderungen besser als nationale, regionale oder lokale Agrarpolitiken löst: Die Unterstützung einer angemessenen Lebenshaltung von Landwirten sowie einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung stellt in der Tat einen EU-Mehrwert dar.** Allerdings ist auch diese Unterstützung nur schlecht an regional vorherrschende Bedingungen angepasst, insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten, in denen es mehrheitlich Kleinlandwirte gibt. Für Marktregelungen und einen **einheitlichen Rechtsrahmen innerhalb der EU** scheint es ebenfalls einen EU-Mehrwert zu geben. Es wurden keine Hinweise gefunden, dass die GAP einen ökonomischen EU-Mehrwert hat.

Im Hinblick auf die Umwelt sind die Ergebnisse zum EU-Mehrwert gemischt. Ein positiver EU-Mehrwert entsteht **a)** durch einheitliche Gesetze und Standards auf den Agrarmärkten und **b)** durch existierende Zahlungen und Anforderungen für AUKM und CC sowie **c)** die Förderung des ökologischen Landbaus. Die Flexibilität der GAP hat sowohl positive als auch negative Auswirkungen, da Maßnahmen in bestimmten Regionen an regional vorherrschende Bedingungen angepasst werden können (wenn auch ungenügend für neue Mitgliedstaaten, siehe oben). Andererseits wurde eben diese Flexibilität häufig missbraucht, um Anforderungen zu senken oder die Umsetzung zu schwächen. Auch die Festlegung EU-weiter Schwellenwerte führte durch eine Senkung der Anforderungen und dem Festlegen von zu einfachen Schwellenwerten, die den Bedingungen in den meisten Mitgliedstaaten nicht Rechnung tragen, zu negativen Auswirkungen. Ein Beispiel hierfür liegt die Anforderung, mindestens 2 oder 3 Feldfrüchte für die Anbaudiversifizierung anzubauen, was das aktuelle Diversifizierungsniveau in den meisten Mitgliedstaaten unterschreitet. Auch der zulässige Flächenverlust im Grünland liegt über den aktuellen Verlusten mancher Region.

10 Unterstützt die GAP die UN-Nachhaltigkeitsziele?

Die GAP hat das **Potential, einen Beitrag zu den relevanten SDGs zu leisten, ihre derzeitige Ausgestaltung und Umsetzung erlauben allerdings nicht, dieses Potential auch auszuschöpfen.**

Die GAP kann teilweise zu den **SDG 1** (Keine Armut) und **SDG 2** (Kein Hunger) beitragen, Belege zeigen allerdings, dass Lebensmittelsicherheit oder extreme Armut im größten Teil der EU keine zentralen Herausforderungen mehr sind. Im Gegensatz hierzu werden die direkten und indirekten Auswirkungen auf Entwicklungsländer, wie der Einfluss auf Umweltzerstörung und damit einhergehende Risiken für die lokale Bevölkerung, nur schwach berücksichtigt.

SDG 10 (Keine Ungleichheiten) wird teilweise unterstützt, aber nicht adäquat in Angriff genommen, da Zahlungen extrem ungleich verteilt werden (vgl. Abb.7). So erhalten 20% der Empfänger 80% der Zahlungen, 1,5% der Empfänger erhalten 32% der Zahlungen (> 50,000 EUR/Empfänger und Jahr) und 79% der Empfänger erhalten jährlich weniger als 5.000 EUR. Zudem liegen Hinweise auf wachsende Zahlungsungleichheiten in den EU-Mitgliedstaaten Osteuropas vor.

SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen) wird kaum behandelt. Insbesondere bei **SDG 12** (Nachhaltige/r Konsum und Produktion) gibt es deutliche Lücken. Die Ausgestaltung der GAP erlaubt es nicht, die Herausforderungen von ungesunder Ernährung, Fettleibigkeit und damit einhergehender Probleme anzugehen, während tierische Erzeugnisse überproportional hohe Förderungen erhalten. Sie berücksichtigt auch das allgemeine Wohlergehen von Landwirten (jenseits ökonomischer Indikatoren), externe Effekte und produktionsbedingte Abfälle nicht ausreichend. Die Anzahl der Publikationen, die die SDGs 3 und 12 behandeln, ist

besonders gering, da die dort besprochenen Auswirkungen indirekt sind und Ziele oder Instrumente zur Lösung dieser Herausforderungen insgesamt fehlen.

Auf lokaler Ebene konnten durch spezifische GAP-Instrumente einige Erfolge im Hinblick auf Umwelt-SDGs festgestellt werden. Diese sind allerdings zu eingeschränkt, als dass sie die durch implementierte Instrumente verursachte Umweltzerstörung oder den raschen Rückgang der Artenvielfalt aufhalten oder rückgängig machen könnten. Aus diesem Grund besitzt die GAP ein nicht realisiertes Potential, die **SDG 6** (Sauberes Wasser) und **SDG 15** (Leben an Land) zu erreichen. Trotz der vorhandenen AUKM trägt die GAP nur unbedeutend zu **SDG 13** (Klimaschutz) bei. Dies liegt an fehlenden Maßnahmen für die wichtigsten Ursachen von THG wie die intensive Tierhaltung oder die globalen Landnutzungsänderungen, die auf die Importe von Futtermitteln – wie z.B. Soja für die europäische Veredelungswirtschaft – zurückgehen. Insofern fallen TGH Emissionen, die durch die europäische Landwirtschaft erzeugt werden, außerhalb Europas an.

Schließlich fördert die GAP die Ausweitung des Ökolandbaus und trägt so zum **SDG 8** (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum; Grünes Wachstum) bei. Sie unterstützt gleichzeitig auch nicht nachhaltige Anbausysteme und die Intensivierung, z.B. durch die Förderung der intensiven Fleisch- und Milchprodukte über Agrarinvestitionsprogramme.

11 Schlussfolgerung, Einschränkungen und Ausblick

In der vorliegenden Studie wurde die existierende Literatur zur GAP in der gesamten Breite ausgewertet. Die Literatur zeigt das Potenzial zur Identifizierung von Verbesserungsmöglichkeiten innerhalb der GAP, sowie zur Entschärfung von Gegensätzen und Möglichkeiten zur Schlichtung von Konflikten. Die langjährige Erfahrung in der Forschung und bei der Umsetzung kann also dabei helfen, politische Zugeständnisse und Verwässerungen zu vermeiden, wo diese nicht wirklich notwendig sind.

Zu diesem Zweck wurde die Liste der für diese Studie verwendeten Publikationen öffentlich zugänglich gemacht und kann unter <https://idata.idiv.de/> eingesehen werden. Unser Team freut sich, über weitere Studien und Belege informiert zu werden.

Durch den kurzen Zeitraum der Auswertung (Januar bis Mai 2017) und die beschränkten Ressourcen, die dieser Studie zur Verfügung standen, kam es zu einer Reihe von Einschränkungen. Einige Themen wurden bei dieser Beurteilung außen vorgelassen, wie z.B. GAP-Unterstützung für Waldwirtschaft, die direkten und indirekten Auswirkungen der Landwirtschaft und der GAP auf die Gesundheit der Bevölkerung, oder die Auswirkungen von Standards und Vorschriften, die zwar mit der GAP verbunden sind, aber über sie hinausgehen. Während zahlreiche Berichte für unsere Beurteilung verwendet wurden, haben wir uns hauptsächlich auf wissenschaftliche Studien konzentriert, die in erster Linie in englischer Sprache veröffentlicht wurden. Folglich sind viele andere Dokumente leider außen vor geblieben. Es muss betont werden, dass es noch sehr viel Potenzial gibt, um übertragbare Ergebnisse und Erfahrungen basierend auf lokalen Studien und Berichten zu nutzen. Dies verbleibt für zukünftige Studien.

Diese Einschränkungen und Forschungslücken sowie die Breite der potentiell verfügbaren Literatur deuten darauf hin, dass eine breit(er) angelegte, faktengesicherte Beurteilung der GAP, das Sammeln von Empfehlungen, gewonnenen Erkenntnissen und Instrumenten zur Optimierung der GAP und Lösung von Konflikten notwendig sind. Durch eine solche Vorgehensweise könnten wichtige Erkenntnisse für zukünftige GAP-Reformen gewonnen werden.

Wir sprechen uns für die Berücksichtigung der vorliegenden Erfahrungen aus der Literatur für die Entscheidungsfindung aus und hoffen, dass dieser Bericht einen anhaltenden, fakten- und wissenschaftsbasierten Dialog von Wissenschaft und Politik fördert, um weitere Fortschritte hin zu einer modernen, vereinfachten und intelligenteren GAP für eine gesunde und nachhaltige Landwirtschaft zu fördern.

Zitationshinweis der englischsprachigen Studie:

G. Pe'er, S. Lakner, R. Müller, G. Passoni, V. Bontzorlos, D. Clough, F. Moreira, C. Azam, J. Berger, P. Bezak, A. Bonn, B. Hansjürgens, L. Hartmann, J. Kleemann, A. Lomba, A. Sahrbacher, S. Schindler, C. Schleyer, J. Schmidt, S. Schüler, C. Sirami, M. von Meyer-Höfer, and Y. Zinngrebe (2017). **Is the CAP Fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment**. Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv) Halle-Jena-Leipzig.