

Amtsblatt der Europäischen Union

C 41



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

62. Jahrgang
1. Februar 2019

Inhalt

III *Vorbereitende Rechtsakte*

RECHNUNGSHOF

2019/C 41/01

Stellungnahme Nr. 7/2018 (*gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV*) zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020 (COM(2018) 392, 393 und 394 final)

1

DE

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 7/2018

(gemäß Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV)

zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit
nach 2020

(COM(2018) 392, 393 und 394 final)

(2019/C 41/01)

INHALT

	Ziffer	Seite
GESAMTSCHLUSSFOLGERUNGEN	1-12	3
EINLEITUNG	13-25	5
Kontext des Vorschlags	15	5
Rechtsgrundlage, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	16-18	6
Ergebnisse der Ex-post-Bewertung, der Konsultation der Interessenträger und der Folgenabschätzung	19-23	7
Auswirkungen auf den Haushalt	24	8
Weitere Angaben	25	8
BEWERTUNG DES VORSCHLAGS	26-96	9
Bewertung des Bedarfs im Rahmen der GAP	27-32	9
Bewertung der GAP-Ziele	33-41	11
Bewertung der GAP-Inputs	42-49	14
Bewertung der GAP-Abläufe	50-67	16
Verknüpfung der Inputs, Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen der GAP	68-80	20
Bewertung der Rechenschaftspflicht im Rahmen der GAP	81-96	24
ANHANG I — BESONDERE BEMERKUNGEN ZU DEN VORGESCHLAGENEN INDIKATOREN		32
ANHANG II — VERKNÜPFUNG VON ZIELEN, INTERVENTIONEN UND INDIKATOREN		48

DER EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf die Artikel 38 bis 44, Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 sowie die Artikel 317, 318 und 322,

gestützt auf die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“⁽¹⁾,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden Strategiepläne⁽²⁾ („Verordnung über die GAP-Strategiepläne“),

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik⁽³⁾ („horizontale Verordnung“),

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 251/2014, (EU) Nr. 228/2013 und (EU) Nr. 229/2013⁽⁴⁾ („Änderungsverordnung“),

gestützt auf den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen⁽⁵⁾ („Dachverordnung“),

gestützt auf die Jahres- und Sonderberichte des Hofes und die Themenpapiere des Hofes über die Zukunft der Finanzen der EU⁽⁶⁾, den Vorschlag der Kommission für den mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027⁽⁷⁾ und die Zukunft der GAP⁽⁸⁾,

gestützt auf das am 1. Juni 2018 eingegangene Ersuchen der Kommission und das am 11. Juni 2018 eingegangene Ersuchen des Europäischen Parlaments um Stellungnahme zu dem vorstehend genannten Vorschlag —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

⁽¹⁾ COM(2017) 713 final: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft.

⁽²⁾ COM(2018) 392: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁽³⁾ COM(2018) 393: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

⁽⁴⁾ COM(2018) 394: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, der Verordnung (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und der Verordnung (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres.

⁽⁵⁾ COM(2018) 375: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa.

⁽⁶⁾ Europäischer Rechnungshof, Themenpapier „Future of EU finances: reforming how the EU budget operates“, Februar 2018.

⁽⁷⁾ Europäischer Rechnungshof, Themenpapier „The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework“, Juli 2018.

⁽⁸⁾ Europäischer Rechnungshof, Themenpapier „Die Zukunft der GAP“, März 2018.

GESAMTSCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Als die Kommission ihren Vorschlag für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für die Zeit nach 2020 veröffentlichte, betonte sie, dass eine „moderne Gemeinsame Agrarpolitik [...] ihren Mehrwert für Europa erhöhen [muss], indem sie sich bei Umwelt- und Klimaschutz ehrgeiziger zeigt und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf ihre Gesundheit, die Umwelt und das Klima Rechnung trägt.“ Die Folgenabschätzung der Kommission, die die Vorschläge stützt, umfasst die Planung bis 2030. Ihre längerfristige Vision für die EU-Landwirtschaft (Berücksichtigung langfristiger Trends in den Bereichen Technologie, Klima, gesellschaftlicher und demografischer Wandel usw.) ist jedoch nicht erkennbar. Die wichtigsten im Vorschlag enthaltenen Änderungen der GAP sind **Kasten 1** zu entnehmen.

Kasten 1 — Wichtigste im Vorschlag enthaltene Änderungen

Es gibt viele Ähnlichkeiten zwischen den vorgeschlagenen politischen Optionen und der derzeitigen GAP, jedoch sind die folgenden wichtigen Änderungen hervorzuheben:

- ein GAP-Strategieplan pro Mitgliedstaat für alle GAP-Ausgaben (Direktzahlungen, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und Marktstützungsmaßnahmen);
- Versuch, sich einem leistungsorientierten System anzunähern;
- Versuch, die Förderfähigkeit der Ausgaben neu zu bestimmen (gemeldete Outputs und neues Konzept der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit);
- Änderungen in den Kontrollsystemen (geänderte Rolle der bescheinigenden Stellen).

2. In einigen Schlüsselbereichen hat die Kommission den Bedarf nicht auf der Grundlage stichhaltiger Nachweise ermittelt. Zwar gibt es triftige Gründe dafür, dass die EU im Zusammenhang mit Umwelt und Klimawandel Maßnahmen ergreift, zur Unterstützung der Bedarfsanalyse für das Einkommen der Betriebsinhaber wurden aber nur unzureichende Daten und Argumente herangezogen. Die Kommission hat die Option einer Einstellung der GAP aus ihrer Folgenabschätzung herausgenommen und dafür die Begründung angeführt, dies wäre nicht mit den Verpflichtungen des Vertrags vereinbar. Sie lieferte jedoch keine fundierten wirtschaftlichen Nachweise für die endgültigen Optionen, mit denen die traditionellen GAP-Maßnahmen beibehalten werden: Direktzahlungen, Marktmaßnahmen und Entwicklung des ländlichen Raums. Angesichts der Tatsache, dass der größte Teil des GAP-Haushalts weiterhin zur Finanzierung von Direktzahlungen an Betriebsinhaber verwendet würde, ist die fehlende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erstellung zuverlässiger und vergleichbarer Statistiken über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe bemerkenswert.

3. Trotz der Bestrebungen der Kommission und der Forderungen nach einer umweltfreundlicheren GAP spiegelt der Vorschlag keinen gesteigerten Ehrgeiz beim Umwelt- und Klimaschutz wider. Der Hof erkennt an, dass der Vorschlag Instrumente für umwelt- und klimabezogene Ziele enthält. Die Mitgliedstaaten wären jedoch dafür verantwortlich, die Priorität der im Rahmen ihrer GAP-Strategiepläne zu finanzierenden Interventionskategorien festzulegen. Es ist unklar, wie die Kommission diese Pläne überprüfen würde, um ehrgeizige Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen sicherzustellen. Der von der Kommission geschätzte Beitrag der GAP zu den einschlägigen EU-Zielwerten erscheint unrealistisch.

4. Dem Vorschlag zufolge würden EU-Mittel nicht auf der Grundlage einer EU-weiten Bedarfsanalyse und der erwarteten Ergebnisse zugewiesen, und die vorgeschlagenen Kofinanzierungssätze würden nicht den unterschiedlichen Niveaus des erwarteten EU-Mehrwerts entsprechen. Jeder Mitgliedstaat würde einen Teil seiner im Voraus festgelegten Finanzausstattung auf der Grundlage seiner eigenen Bedarfsanalyse für spezifische Interventionen bereitstellen (diese Zuweisungen würden weiterhin mehreren erheblichen Beschränkungen unterliegen). Insbesondere wird den Mitgliedstaaten in dem Vorschlag weiterhin vorgeschrieben, Direktzahlungen auf der Grundlage einer bestimmten Anzahl eigener oder genutzter Hektarflächen zu gewähren. Mit diesem Instrument bleiben jedoch zahlreiche Umwelt- und Klimabelange unberücksichtigt, und es stellt auch nicht die wirtschaftlichste Art und Weise dar, um ein angemessenes Betriebseinkommen zu unterstützen.

5. In dem Vorschlag bleiben wesentliche Elemente wie das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem erhalten. Der Rechtsrahmen wird von fünf auf drei Verordnungen reduziert. Dadurch, dass die Planung von Maßnahmen, die derzeit zwischen dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) aufgeteilt ist, in einem nationalen GAP-Strategieplan vereint würde, könnte zur Kohärenz zwischen den verschiedenen GAP-Maßnahmen beigetragen werden. Es ist jedoch nicht klar, ob die GAP insgesamt vereinfacht würde, da die Komplexität in anderen Bereichen zunehmen würde (z. B. wird mit dem Vorschlag eine Öko-Regelung mit ähnlichen Zielen wie bei zwei anderen Umweltinstrumenten eingeführt).

6. Die Bewertung der Förderfähigkeit durch die Kommission würde sich auf Output-Maßnahmen sowie das Funktionieren der Verwaltungssysteme stützen und die in den GAP-Strategieplänen enthaltenen Regeln für einzelne Begünstigte ausklammern. Der Begriff „Output“ ist in dem Vorschlag nicht eindeutig definiert. Nach Ansicht des Hofes gibt es Interventionen, bei denen der Output davon abhängt, ob die Begünstigten die in den GAP-Strategieplänen festgelegten Verpflichtungen einhalten.

7. Die Zahlstellen müssten die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen der GAP finanzierten Vorhaben sicherstellen. Die bescheinigenden Stellen würden das Funktionieren der Verwaltungssysteme überprüfen, die sich aus Verwaltungseinrichtungen und „den grundlegenden Anforderungen der Union“ zusammensetzen. Diese Anforderungen würden als die Vorschriften definiert, die in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne und der horizontalen Verordnung festgelegt sind. Es ist unklar, ob sich die Überprüfungen der bescheinigenden Stellen auf Definitionen und spezifische Förderfähigkeitskriterien erstrecken würden, die in den GAP-Strategieplänen festgelegt sind.

8. Die Kommission strebt ein neues Umsetzungsmodell der GAP an, um den Schwerpunkt von Regelkonformität auf Leistung zu verlagern. Der Hof begrüßt das Bestreben der Kommission, zu einem leistungsbasierten Umsetzungsmodell überzugehen. Allerdings ist er der Ansicht, dass der Vorschlag nicht die Elemente enthält, die für ein wirksames Leistungssystem erforderlich sind. Der Mangel an klaren, spezifischen und quantifizierten EU-Zielen schafft Unsicherheit dahin gehend, wie die Kommission die GAP-Strategiepläne der Mitgliedstaaten bewerten würde. Das bedeutet auch, dass die Erreichung der EU-Ziele nicht messbar ist. Der vorgeschlagene Rahmen liefert nur recht schwache Anreize für Leistung. Eine deutliche Verfehlung der Zielwerte könnte kaum Auswirkungen auf die EU-Finanzierung haben. Eine erfolgreiche Leistung könnte bestenfalls einen geringfügigen „Leistungsbonus“ bewirken.

9. Insbesondere müssten die folgenden Elemente vorhanden sein:

- klare, spezifische und quantifizierte EU-Ziele, deren Erreichen gemessen werden kann;
- Maßnahmen, die eindeutig mit Zielen verknüpft sind;
- vollständig ausgearbeitete Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren;
- Anforderungen an die Mitgliedstaaten, zuverlässige und vergleichbare Statistiken über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe zu erstellen;
- transparente Kriterien zur Beurteilung des Inhalts und der Qualität der GAP-Strategiepläne;
- leistungsbasierte Zahlungen an die Mitgliedstaaten.

10. Der Hof begrüßt den Versuch der Kommission, zu einer leistungsbasierten Beurteilung überzugehen. Dieser Schritt würde jedoch die Notwendigkeit einer Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit nicht beseitigen. Die Kommission hält in ihrem Vorschlag an bestimmten Anforderungen fest, etwa an der Vorschrift des „echten Betriebsinhabers“ und der Gewährung von Direktzahlungen, die sich auf eine bestimmte Anzahl eigener oder genutzter Hektarflächen beziehen, welche im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, einschließlich des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen, verwaltet werden. Das bedeutet, dass eine Zahlung an einen Begünstigten nur dann ordnungsgemäß erfolgt, wenn diese Anforderungen erfüllt sind (selbst wenn diese — auf der Grundlage der EU-Anforderungen — durch die Vorschriften der Mitgliedstaaten konkret vorgegeben werden). Im Vorschlag ändert sich die Aufsichtsfunktion der Mitgliedstaaten nicht, obwohl die Kontrolle der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit durch die bescheinigenden Stellen nicht mehr vorgeschrieben ist. Die Berichterstattung und die Gewähr, die die Kommission erhält, ändern sich erheblich. Nach dem Vorschlag würde die Kommission keine Kontrollstatistiken von den Zahlstellen erhalten. Genauso wenig würde ihr vonseiten der bescheinigenden Stellen Prüfungssicherheit hinsichtlich der Zahlungen an einzelne Betriebsinhaber geliefert.

11. Die Kommission trägt weiterhin letztlich die Verantwortung für die Ausführung des Haushaltsplans⁽⁹⁾, einschließlich der Zahlungen, die gemäß den in den EU-Rechtsvorschriften festgelegten Vorschriften in den Mitgliedstaaten geleistet werden, und der Teile der GAP-Strategiepläne, die nach EU-Recht vorgeschrieben sind. Der Hof ist der Auffassung, dass der Vorschlag die Rechenschaftspflicht der Kommission in diesem Bereich schwächen würde.

12. Der Vorschlag der Kommission würde keine Grundlage für eine „testatorientierte Prüfung“ zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung bieten, wie sie vom Hof derzeit in Erwägung gezogen wird. Nach dem Vorschlag wäre die Kommission nicht mehr in der Lage, das Ausmaß zu quantifizieren, in dem Zahlungen gegen die Vorschriften verstoßen. Durch den Vorschlag würde vor allem wegen der reduzierten Rolle der bescheinigenden Stellen auch die Anwendung des Modells der „Einzigsten Prüfung“ erschwert.

⁽⁹⁾ Artikel 317 bis 319 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

EINLEITUNG

13. Am 1. Juni 2018 veröffentlichte die Kommission ihren Legislativvorschlag für die GAP nach 2020, der drei Verordnungen mit beigefügter Folgenabschätzung⁽¹⁰⁾ sowie eine Begründung zu allen drei Verordnungen umfasst. Die Struktur der Begründung wird in dieser Einleitung beibehalten und es werden die gleichen Überschriften verwendet.

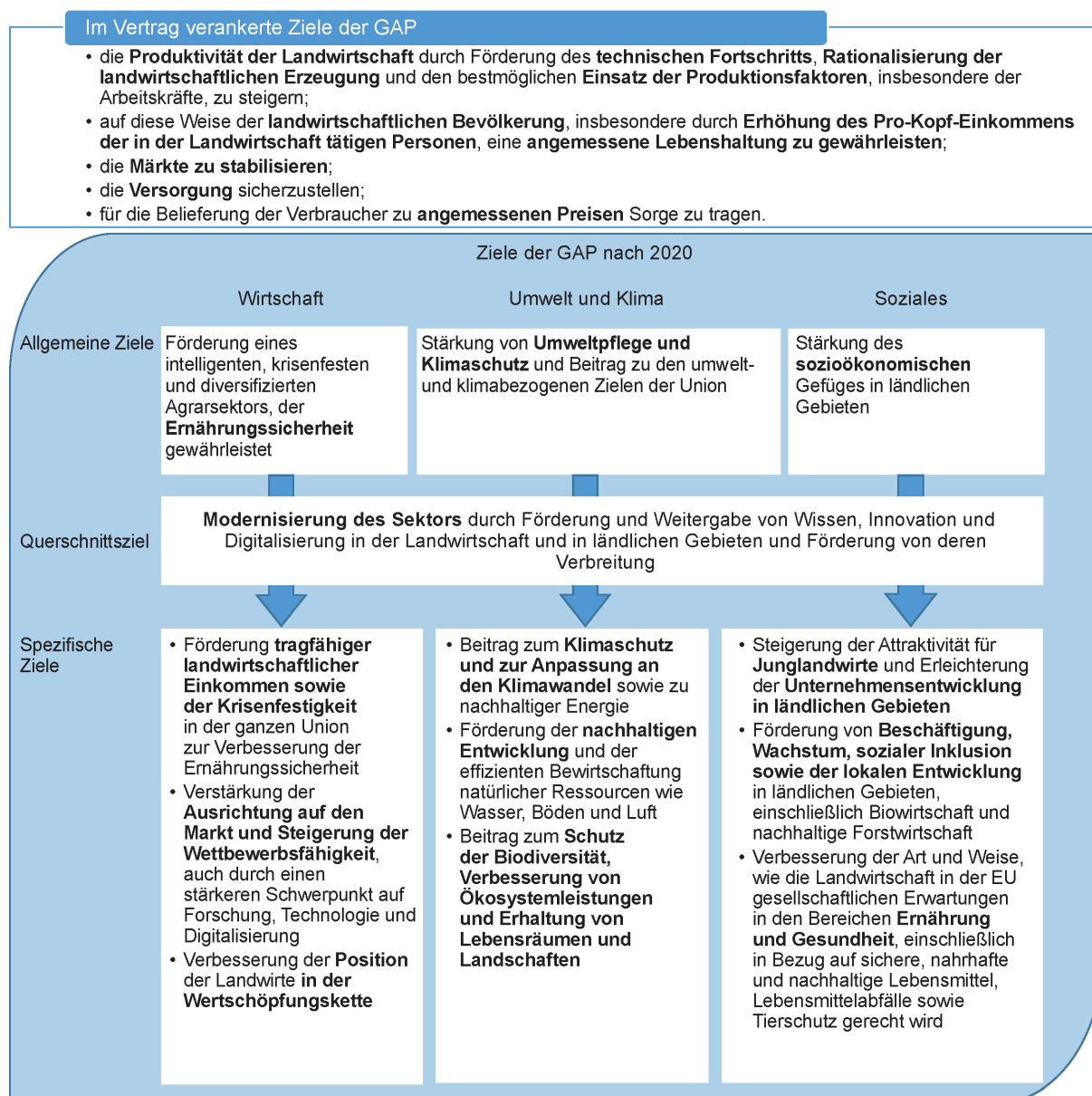
14. In dem auf die Einleitung folgenden Kapitel bewertet der Hof den Vorschlag. In den **Anhängen I und II** nimmt er zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Leistungsrahmen Stellung.

Kontext des Vorschlags

15. In der Begründung der Kommission wird hervorgehoben, dass eine „moderne Gemeinsame Agrarpolitik [...] ihren Mehrwert für Europa erhöhen [muss], indem sie sich bei Umwelt- und Klimaschutz ehrgeiziger zeigt und den Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf ihre Gesundheit, die Umwelt und das Klima Rechnung trägt“⁽¹¹⁾. Die Kommission hat die im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankerten GAP-Ziele entsprechend dem aktuellen Kontext ausgelegt und definiert in ihrem Vorschlag neun „spezifische Ziele“ (siehe **Abbildung 1**).

Abbildung 1

GAP-Ziele



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 39 AEUV und Artikel 5 und 6 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹⁰⁾ Abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment_de.

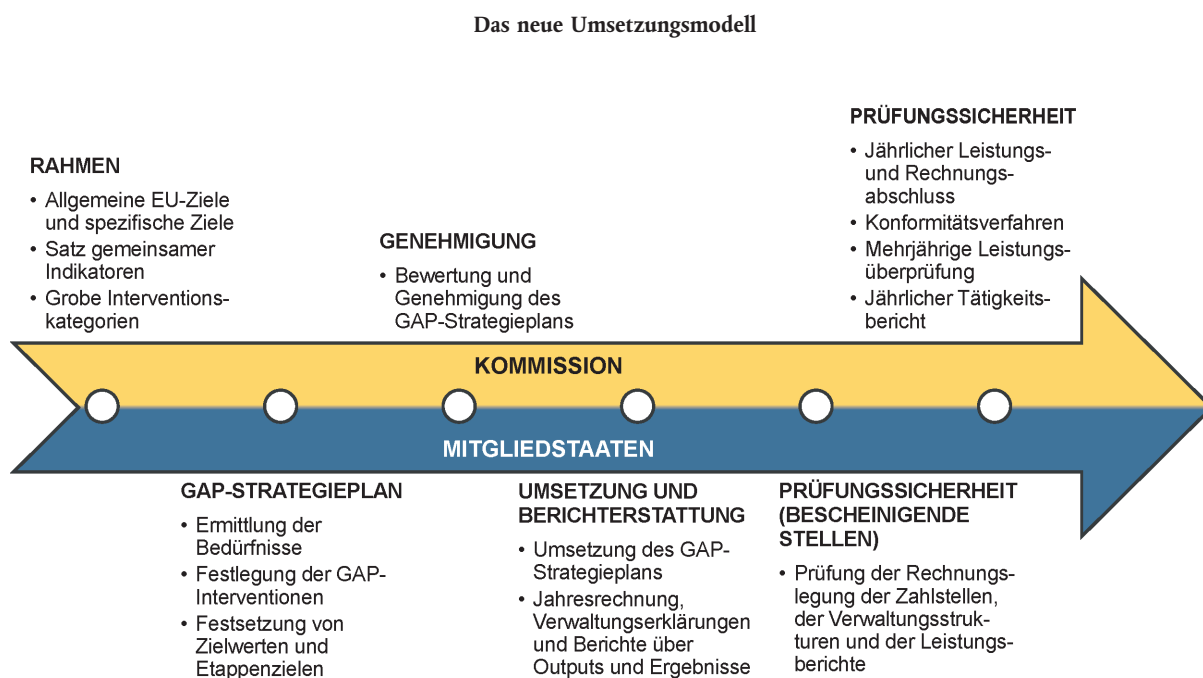
⁽¹¹⁾ S. 2 der Begründung der Kommission.

Rechtsgrundlage, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

16. Mit dem Vorschlag würde der Rechtsrahmen von fünf auf drei Verordnungen reduziert. Die „Verordnung über die GAP-Strategiepläne“ umfasst die GAP-Ziele, die im Rahmen der Politik finanzierten Interventionskategorien⁽¹²⁾ sowie die grundlegenden Anforderungen für die Erstellung der GAP-Strategiepläne. Die „horizontale Verordnung“ enthält Finanzvorschriften und den Überwachungs- und Bewertungsrahmen, und mit der „Änderungsverordnung“ wird hauptsächlich ein großer Teil der Vorschriften der „Verordnung über eine gemeinsame Marktorganisation“⁽¹³⁾ auf die Verordnung über die GAP-Strategiepläne übertragen.

17. Die Kommission schlägt ein neues Umsetzungsmodell vor und ist der Auffassung, dass dies zu mehr Subsidiarität sowie zu mehr Verantwortung und Rechenschaftspflicht seitens der Mitgliedstaaten führen würde. Indem die Kommission nur bestimmte Parameter in den EU-Rechtsvorschriften festlegt und den Mitgliedstaaten eine größere Auswahl an politischen Instrumenten bietet sowie die Zahlungen teilweise mit der Erreichung von Outputs verknüpft, versucht sie, den Schwerpunkt der GAP von der Regelkonformität auf die Leistung zu verlagern. In **Abbildung 2** wird das neue Umsetzungsmodell veranschaulicht.

Abbildung 2



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für die GAP nach 2020 und der begleitenden Folgenabschätzung.

18. Der Agrarsektor unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich, und die derzeitigen EU-Vorschriften geben den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum bei der Gestaltung der Anwendung der GAP. In seinem Bericht über die Basisprämienregelung⁽¹⁴⁾ wies der Hof darauf hin, dass es erhebliche Unterschiede in der Art und Weise gibt, wie die Systeme derzeit in den einzelnen Mitgliedstaaten angewandt werden. So näherte Deutschland die Beihilfesätze für seine Betriebsinhaber rasch an, während Spanien erhebliche Differenzen bei den Zahlungen an die Betriebsinhaber beibehielt. Aus den Daten der Kommission⁽¹⁵⁾ geht darüber hinaus hervor, dass die meisten Mitgliedstaaten zwar die gekoppelte Stützung

⁽¹²⁾ In Artikel 3 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne wird „Intervention“ definiert als Stützungsinstrument mit einer Reihe von Fördervoraussetzungen, die von den Mitgliedstaaten im GAP-Strategieplan festgelegt werden.

⁽¹³⁾ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).

⁽¹⁴⁾ Sonderbericht Nr. 10/2018: „Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe — Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus“.

⁽¹⁵⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/direct-support/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf, Abbildung 6.

in Anspruch nahmen, der Anteil der dafür verwendeten Ausgaben (und die Art der unterstützten Erzeugung) aber sehr unterschiedlich war. Das neue Modell mit weniger EU-Vorschriften hat zur Folge, dass die Gestaltung der Politik und der spezifischen Interventionen zunehmend von den Entscheidungen der Mitgliedstaaten in ihren GAP-Strategieplänen und ihrer Genehmigung durch die Kommission abhängen würde. Die Kommission ist bestrebt, die Verbindung zwischen der EU und den Endbegünstigten aufzulösen. Es würde daher den Mitgliedstaaten obliegen, die detaillierten Förderfähigkeitsregeln für Endbegünstigte festzulegen. Der Vorschlag bringt aber auch erhebliche Beschränkungen für die Entscheidungen der Mitgliedstaaten mit sich, zum Beispiel würden einige Zuschüsse verpflichtend. Die Kommission erachtet dies als erforderlich, um das Wesen der GAP als gemeinsame Politik zu wahren⁽¹⁶⁾.

Ergebnisse der Ex-post-Bewertung, der Konsultation der Interessenträger und der Folgenabschätzung

19. Der Hof hat bereits früher bemängelt⁽¹⁷⁾, dass Ex-post-Bewertungen nicht rechtzeitig verfügbar sind, um sich tatsächlich auf neue Politiken auszuwirken, und empfohlen, dass die Kommission bei der Überarbeitung bestehender Rechtsvorschriften den Grundsatz der vorherigen Evaluierung systematisch beachtet⁽¹⁸⁾. Der erste Bericht der Kommission mit den ersten Ergebnissen zur Leistung der derzeitigen GAP wird jedoch nicht vor Ende 2018 vorliegen⁽¹⁹⁾. Wie der Hof in seinem Themenpapier⁽²⁰⁾ berichtet hat, liefert die Überprüfung der Ausgaben der Kommission keine Bewertung — oder Schlussfolgerung — hinsichtlich des EU-Mehrwerts von spezifischen Programmen. Daher bietet sie nur wenige Erkenntnisse, die für die zukünftigen Finanzierungsentscheidungen des EU-Gesetzgebers herangezogen werden könnten.

20. Bei der Ausarbeitung des Vorschlags hat die Kommission Interessenträger konsultiert⁽²¹⁾. Die Konsultation ergab zwar ein großes Interesse an der Beibehaltung einer Gemeinsamen Agrarpolitik — insbesondere vonseiten der Begünstigten —, aber es gab nur einen geringen Konsens hinsichtlich der Flexibilität. In einigen Antworten wurden Forderungen nach mehr Spielraum für die Anpassung an die lokalen Bedürfnisse laut. In anderen Antworten wurden stärkere Maßnahmen der EU gefordert, damit gleiche Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden. Die Konsultation zeigte, dass die Bereiche Anpassung an den Klimawandel und Umweltschutz am besten durch Maßnahmen der EU in Angriff genommen werden sollten.

21. Die Kommission bewertete in ihrer Folgenabschätzung, die ursprünglich einen Ausgangswert sowie vier Optionen umfasste, verschiedene Mischungen von politischen Instrumenten. Sie nahm jedoch die Option einer Einstellung der GAP⁽²²⁾ auf der Grundlage der Empfehlung des Ausschusses für Regulierungskontrolle und ihrer Entscheidung, dass das schrittweise Auslaufen der GAP nicht mit den Verpflichtungen des Vertrags vereinbar wäre, aus der Folgenabschätzung heraus. Gleichstellungsfragen wurden von der Kommission bei der Einbeziehung der Ziele für nachhaltige Entwicklung in ihre Folgenabschätzung berücksichtigt, aber dies scheint sich nur geringfügig auf den Vorschlag ausgewirkt zu haben.

22. Die Ergebnisse der Folgenabschätzung zeigten schwierige Kompromisse auf, lieferten aber keine Schlussfolgerungen hinsichtlich einer bevorzugten Kombination von politischen Instrumenten. Der endgültige Vorschlag der Kommission entspricht keiner der in der Folgenabschätzung bewerteten Optionen. Wie der Hof bereits berichtete⁽²³⁾, ist es nicht einfach, die wichtigsten Ergebnisse und Aussagen der Folgenabschätzung zu ermitteln. Insbesondere ist es schwierig festzustellen, wie die vorgeschlagenen Maßnahmen zu den von der Kommission festgelegten Zielen beitragen würden.

23. Die Folgenabschätzung selbst war nicht Gegenstand einer öffentlichen Konsultation. Die endgültige Fassung wurde zusammen mit dem Vorschlag veröffentlicht. Der Hof empfahl bereits früher, dass die Kommission⁽²⁴⁾ vorläufige Dokumente wie Ablaufpläne und Entwürfe von Folgenabschätzungen zwecks Information und Einholung von Stellungnahmen veröffentlichen sollte.

⁽¹⁶⁾ Abschnitt 1.4.2 des Finanzbogens zu Rechtsakten, der dem Vorschlag beigelegt ist.

⁽¹⁷⁾ Beispielsweise Sonderbericht Nr. 16/2017: „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden“.

⁽¹⁸⁾ Empfehlung 4 des Sonderberichts Nr. 16/2018: „Ex-post-Überprüfung von EU-Rechtsvorschriften: ein bewährtes, aber unvollständiges System“.

⁽¹⁹⁾ Artikel 110 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates: „Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2018 einen ersten Bericht über die Anwendung dieses Artikels einschließlich erster Ergebnisse zur Leistung der GAP vor. Ein zweiter Bericht mit einer Bewertung der Leistung der GAP ist bis zum 31. Dezember 2021 vorzulegen.“ (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).

⁽²⁰⁾ Europäischer Rechnungshof, Themenpapier „The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework“, Juli 2018.

⁽²¹⁾ Dazu gehörten eine öffentliche Online-Konsultation, zu der 58 520 Antworten eingingen, davon 36,5 % von Betriebsinhabern, Treffen mit „Gruppen für den zivilen Dialog“ und spezialisierte Workshops.

⁽²²⁾ Joint Research Centre (Gemeinsame Forschungsstelle): „Scenar 2030 — Pathways for the European agriculture and food sector beyond 2020“.

⁽²³⁾ Sonderbericht Nr. 3/2010: „Folgenabschätzungen in den EU Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung?“

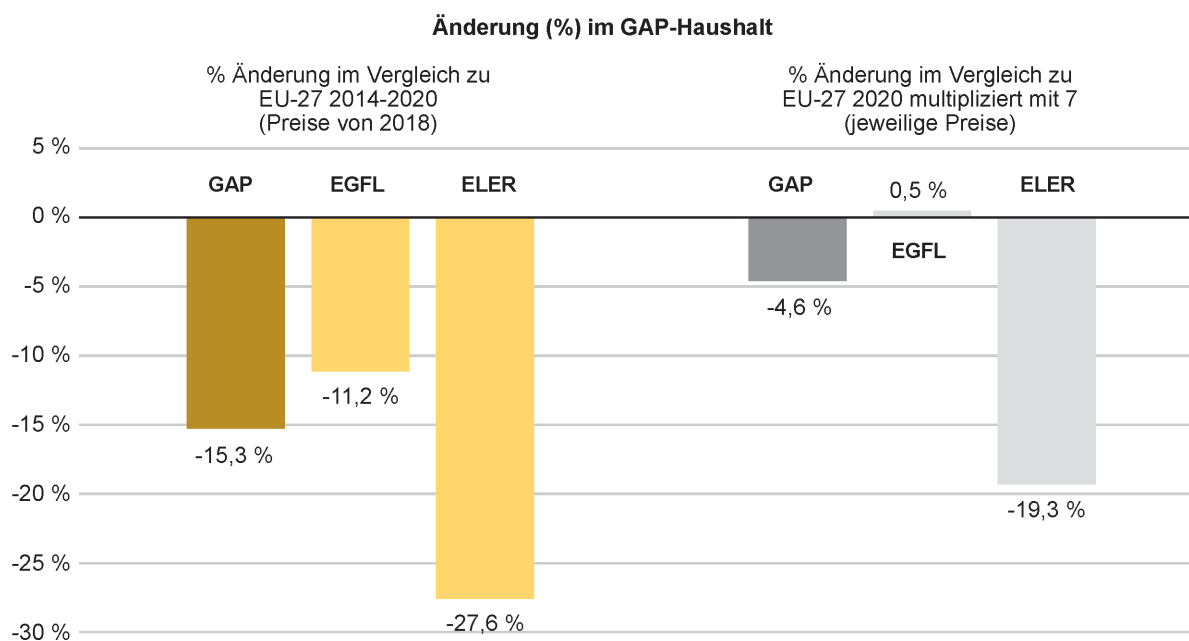
⁽²⁴⁾ Sonderbericht Nr. 3/2010: „Folgenabschätzungen in den EU Organen: Helfen sie bei der Entscheidungsfindung?“

Auswirkungen auf den Haushalt

24. Die vorgeschlagene Mittelzuweisung für die GAP würde geringer ausfallen als im laufenden Zeitraum⁽²⁵⁾. Das Ausmaß dieser Kürzung hängt von ihrer Berechnung ab. In seinem Themenpapier über den Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen hat der Hof sie auf 15 % beziffert, während die Kommission sich gewöhnlich auf eine Kürzung um 5 % bezieht⁽²⁶⁾ (siehe **Abbildung 3**). Die Unterschiede hängen stark von dem für den Vergleich ausgewählten Ausgangswert⁽²⁷⁾ ab sowie davon, ob jeweilige oder konstante Preise verwendet werden⁽²⁸⁾.

Abbildung 3

Verschiedene Möglichkeiten zur Berechnung der vorgeschlagenen Änderung des GAP-Haushalts



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Weitere Angaben

25. Die Kommission schlägt vor, die bestehende Aufgliederung auf zwei landwirtschaftliche Finanzierungsinstrumente (EGFL und ELER) beizubehalten, obwohl diese nicht mehr gesonderten Programmplanungsverfahren in den Mitgliedstaaten unterliegen würden. Die Kommission schlägt vor, die „Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums“⁽²⁹⁾ durch GAP-Strategiepläne zu ersetzen, die alle Maßnahmen im Rahmen der GAP (Direktzahlungen, Marktmaßnahmen, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums) umfassen⁽³⁰⁾. Die Entscheidungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der GAP-Ausgaben würden jedoch durch die in **Kasten 2** dargelegten Einschränkungen begrenzt.

⁽²⁵⁾ Auch ohne den Beitrag des Vereinigten Königreichs zum GAP-Haushalt, der sich im Zeitraum 2014-2020 auf 27,7 Mrd. EUR belief.

⁽²⁶⁾ Begründung zum Vorschlag der Verordnung COM(2018) 392 und Themenpapier des Hofes „The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework“.

⁽²⁷⁾ Auf der Grundlage des Arbeitsdokuments der Kommission „Comparison Table between the Multiannual Financial Framework 2021-2027 Proposal and the Multiannual Financial Framework 2014-2020“ vom 6. Juni 2018. Bei beiden Berechnungen wird der Anteil des Vereinigten Königreichs am Haushalt zwar ausgeklammert, bei einer wird jedoch das letzte Jahr des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens als Vergleichsjahr herangezogen (multipliziert mit sieben, um die Auswirkungen der Konvergenz der Direktzahlungen und der Entscheidungen der Mitgliedstaaten über die Mittelverlagerung zwischen dem EGFL und dem ELER auszuschließen), während bei der anderen von einer Gesamtzuweisung für den Zeitraum 2014-2020 ausgegangen wird.

⁽²⁸⁾ Die Kommission verwendet den Begriff „jeweilige Preise“, um sich auf absolute Beträge zu beziehen, die in einem bestimmten Jahr zu zahlen oder zu binden sind. Zur Berücksichtigung der Inflation verwendet die Kommission auch den Begriff „konstante Preise“ (Preise von 2011 für den laufenden Zeitraum und Preise von 2018 für den nächsten Zeitraum), berechnet mit einem „Deflator“ von jährlich 2 %, der dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank entspricht. Diese Anpassung erfolgt nach gängiger EU-Haushaltspraxis und spiegelt nicht zwingend die tatsächliche Inflationsrate in der EU wider.

⁽²⁹⁾ Aktuelle Programmplanungsdokumente für den ELER gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (Abl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

⁽³⁰⁾ Die strategische Planung für den ELER erfolgt bereits im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Kasten 2 — Der Spielraum für die strategische Planung der Direktzahlungen

Obwohl die Mitgliedstaaten die strategische Planung auf die Direktzahlungen anwenden müssten, wird die Flexibilität der Mitgliedstaaten durch den Vorschlag erheblich eingeschränkt.

Die Mitgliedstaaten könnten etwa 7 %⁽³¹⁾ für sektorale Interventionen und bis zu 12 %⁽³²⁾ für gekoppelte Zahlungen verwenden, die restlichen Mittel aus dem EGFL würden jedoch für entkoppelte Einkommensstützung⁽³³⁾ und Öko-Regelungen⁽³⁴⁾ für Betriebsinhaber reserviert.

Die Mitgliedstaaten wären verpflichtet, Öko-Regelungen anzubieten, aber es gäbe keine Mindesthaushaltsanforderungen und die Regelungen wären freiwillig. Aus diesem Grund ist es wahrscheinlich, dass der größte Teil des EGFL weiterhin für die entkoppelte Einkommensstützung für Betriebsinhaber verwendet würde, die je Hektarfläche gezahlt wird. Die Mitgliedstaaten müssten die Beihilfesätze innerhalb einer Region anpassen oder die Unterschiede ihrer Einheitswerte zwischen den Betriebsinhabern verringern (sogenannte interne Konvergenz)⁽³⁵⁾.

Der Vorschlag sieht eine obligatorische Obergrenze für die Zahlungen an einzelne Betriebsinhaber vor⁽³⁶⁾ und schreibt Umverteilungsprämien verpflichtend vor⁽³⁷⁾.

BEWERTUNG DES VORSCHLAGS

26. Im Anschluss an die Mitteilung der Kommission über die Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft von November 2017 veröffentlichte der Hof ein Themenpapier über die Zukunft der GAP. In diesem Themenpapier legte der Hof die Kriterien für seine Überprüfung des Legislativvorschlags für die GAP in der Zeit nach 2020 fest. Diese Kriterien bilden die Grundlage der Bewertung des Hofes in diesem Teil der Stellungnahme. Sie beruhen auf seinem Programmlogikmodell (erläutert in Ziffer 19 und Abbildung 4 des Themenpapiers des Hofes), das zeigt, wie mit öffentlichen Interventionen Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit erzielt werden können. Daher ist die Stellungnahme des Hofes eine Bewertung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit und zielt seine Schlussfolgerungen darauf ab, Lösungen zu fördern, die alle drei Elemente verbessern.

Bewertung des Bedarfs im Rahmen der GAP

Kriterien

- 1.1. Der Bedarf wird auf der Grundlage solider Nachweise ermittelt.
- 1.2. Der Mehrwert einer Deckung dieses Bedarfs durch EU-Maßnahmen ist nachgewiesen.
- 1.3. Der GAP-Vorschlag trägt langfristigen Trends Rechnung.
- 1.4. Bei dem GAP-Vorschlag wird deutlich herausgestellt, welche Verteilungseffekte sich ergeben.

27. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung über die Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft die wichtigsten Bedürfnisse des Agrarsektors der EU dargelegt. In ihren Hintergrundpapieren zu den Herausforderungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Klimawandel führte sie diese Bedürfnisse weiter aus. Als Argument für Direktzahlungen wird die Tatsache angeführt, dass das Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnittslohn liegt⁽³⁸⁾. Wie der Hof jedoch in seinem Themenpapier herausstellte, berücksichtigen die Daten der Kommission keine Einkommensquellen außerhalb der Landwirtschaft.

⁽³¹⁾ Etwa 21 Mrd. EUR, berechnet als Differenz zwischen dem vorgeschlagenen Gesamthaushalt des EGFL und den gemäß Artikel 81 Absatz 1 und Anhang IV der Verordnung über die GAP-Strategiepläne für Direktzahlungen reservierten Mitteln.

⁽³²⁾ Artikel 86 Absatz 5 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽³³⁾ Die Gewährung einer Einkommensgrundstützung für Betriebsinhaber ist gemäß Artikel 17 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne verbindlich.

⁽³⁴⁾ Artikel 28 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽³⁵⁾ Gemäß Artikel 20 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass spätestens zum Antragsjahr 2026 alle Zahlungsansprüche einen Wert von mindestens 75 % des für die Einkommensgrundstützung für das Antragsjahr 2026 geplanten durchschnittlichen Einheitsbetrags haben, der im GAP-Strategieplan festgesetzt ist. Sie können eine maximale Verringerung beschließen, die nicht weniger als 30 % betragen darf.

⁽³⁶⁾ Artikel 15 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽³⁷⁾ Nach den derzeitigen Vorschriften sind Umverteilungsprämien freiwillig (Artikel 1 und 41 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608)).

⁽³⁸⁾ Folgenabschätzung, Teil I, S. 7.

28. In seinem Themenpapier über die Zukunft der GAP vertrat der Hof die Ansicht, dass die veröffentlichten Daten über das Einkommen der Betriebsinhaber nicht ausreichen, um die Behauptung zu stützen, dass die landwirtschaftlichen Haushalte insgesamt eine erhebliche Unterstützung benötigen, um einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen. Die Analyse der Einkommen von Betriebsinhabern durch die Kommission hat sich in der Folgenabschätzung nicht geändert, und es besteht keine Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, zuverlässige und vergleichbare Statistiken über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe zu erstellen⁽³⁹⁾. Zudem hob der Hof in seinem Themenpapier folgende weitere wichtige Daten und Trends für die Landwirtschaft hervor:

- Weniger, aber größere Betriebe: Im Jahr 2013 gab es 10,8 Mio. Betriebe (ein Rückgang von 22 % gegenüber 2007), während die durchschnittliche Größe von 12,6 ha auf 16,1 ha stieg.
- Rückgang der in der Landwirtschaft tätigen Arbeitskräfte um 25 % (von 12,8 Mio. Vollzeitäquivalenten im Jahr 2005 auf 9,5 Mio. im Jahr 2017).
- Seit dem Jahr 2010 ist die EU ein Nettoausführer von Lebensmitteln, mit einem Handelsüberschuss von 20,5 Mrd. EUR im Jahr 2017, der sich in erster Linie durch verarbeitete Lebensmittel und Getränke ergibt. Dagegen ist die EU ein Nettoeinführer von unverarbeiteten Agrarerzeugnissen⁽⁴⁰⁾.
- Ein durchschnittlicher Betrieb bietet weniger als einem Vollzeitbeschäftigten Arbeit.
- Die Leistung verschiedener Sektoren ist zwar sehr unterschiedlich, es ist jedoch ein erheblicher Anstieg der Einkommen aus landwirtschaftlicher Tätigkeit pro Vollzeitbeschäftigten zu verzeichnen.
- Alternde landwirtschaftliche Bevölkerung und abnehmende Zahl von Junglandwirten: Auf 100 Betriebsleiter im Alter von über 55 kamen im Jahr 2010 14 Betriebsleiter im Alter von unter 35, im Jahr 2013 aber nur noch 11.

29. Die Kommission hat offenbar der mittelfristigen Planung Rechnung getragen, da ihre Folgenabschätzung die Planung bis 2030 umfasst. Ihre längerfristige Vision für die EU-Landwirtschaft (Berücksichtigung von Trends in den Bereichen Technologie, Klima, gesellschaftlicher und demografischer Wandel usw.) ist jedoch nicht erkennbar.

30. Die Mitgliedstaaten würden ihren lokalen Bedarf in den GAP-Strategieplänen bewerten und ihre Auswahl von Interventionen darauf stützen. Mit dem vorgeschlagenen Modell würde mehr Verantwortung von der EU auf die Mitgliedstaaten verlagert werden, und zwar nicht nur beim ELER, sondern auch beim EGFL. Ein Beispiel steht mit der jüngsten Empfehlung des Hofes in Zusammenhang⁽⁴¹⁾, wonach die Kommission die Einkommenssituation aller Gruppen von Betriebsinhabern beurteilen und ihren Bedarf an Einkommensstützung analysieren sollte, bevor sie einen Vorschlag für die künftige Gestaltung der GAP vorlegt (siehe **Kasten 3**). Nach dem Vorschlag wären die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, solche Bewertungen durchzuführen⁽⁴²⁾. Wie vorstehend erläutert, wird jedoch das wichtigste Einkommensinstrument weitgehend durch die vorgeschlagenen EU-Rechtsvorschriften festgelegt (siehe Ziffer 25). So hätte beispielsweise ein Mitgliedstaat, der Bedenken hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Zuschüssen hegte (Zahlen der Kommission deuten darauf hin, dass Männer etwa drei Fünftel dieser Zuschüsse erhalten, Frauen ein Achtel und Unternehmen den Rest), nur wenige Möglichkeiten, diese Verteilung zu ändern.

⁽³⁹⁾ In einigen Mitgliedstaaten gibt es derartige Statistiken; siehe Ziffer 29 und Kasten 1 des Sonderberichts Nr. 1/2016: „Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?“.

⁽⁴⁰⁾ Siehe Abbildung 3 des Themenpapiers des Hofes über die Zukunft der GAP.

⁽⁴¹⁾ Sonderbericht Nr. 10/2018: „Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe — Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus“.

⁽⁴²⁾ In Artikel 95 Absatz 1 und Artikel 96 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne ist festgelegt, dass Mitgliedstaaten die Bedürfnisse für jedes spezifische Ziel gemäß Artikel 6 der Verordnung ermitteln müssten.

Kasten 3 — Empfehlung 3 des Sonderberichts Nr. 10/2018⁽⁴³⁾

Bevor sie einen Vorschlag für die künftige Gestaltung der GAP vorlegt, sollte die Kommission die Einkommenssituation aller Gruppen von Betriebsinhabern beurteilen und ihren Bedarf an Einkommensstützung analysieren, wobei sie folgende Aspekte berücksichtigen sollte: die derzeitige Verteilung von EU- und nationalen Beihilfen, das landwirtschaftliche Potenzial von Flächen, die Unterschiede zwischen Flächen, die in erster Linie für die landwirtschaftliche Produktion oder die Instandhaltung vorgesehen sind, die Kosten und Rentabilität der Bewirtschaftung, das Einkommen aus der Nahrungsmittel- und sonstiger landwirtschaftlicher Produktion sowie nicht-landwirtschaftliche Einkommensquellen, die Faktoren für die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe und den Wert der von Betriebsinhabern bereitgestellten öffentlichen Güter.

Die Kommission sollte die vorgeschlagenen Maßnahmen von Anfang an mit angemessenen operativen Zielen und Ausgangswerten verknüpfen, an denen die Leistung der Beihilfe gemessen werden kann.

31. Die Kommission will der Konzentration der Unterstützung auf größere Betriebe entgegenwirken, indem sie gemäß den Empfehlungen des Hofes aus dem Jahr 2011⁽⁴⁴⁾ eine verbindliche Obergrenze und Umverteilung der Direktzahlungen⁽⁴⁵⁾ vorschlägt. Die Möglichkeit, die Gehaltskosten — einschließlich der Kosten für unbezahlte Arbeit — vom Betrag der für die Obergrenze in Betracht gezogenen Direktzahlungen abzuziehen, würde jedoch die Auswirkungen der Maßnahme begrenzen.

32. Insgesamt hat die Kommission keine stichhaltigen Nachweise dafür vorgelegt, dass die EU in allen vorgeschlagenen Bereichen tätig werden muss. Zwar gibt es triftige Gründe dafür, dass die EU im Zusammenhang mit Umwelt und Klimawandel Maßnahmen ergreift, zur Unterstützung der Bedarfsanalyse für das Einkommen der Betriebsinhaber wurden aber nur unzureichende Daten herangezogen. Obwohl die Verteilungseffekte der betrachteten Optionen in der Folgenabschätzung der Kommission analysiert werden, fehlt eine solche Analyse für den endgültigen Vorschlag.

Bewertung der GAP-Ziele**Kriterien**

- 2.1. Die von der EU im Rahmen der GAP verfolgten Ziele sind klar definiert und spiegeln den ermittelten Bedarf und die langfristige Vision für die GAP wider.
- 2.2. Die von der EU im Rahmen der GAP verfolgten Ziele werden in quantifizierte Zielvorgaben für Auswirkungen und Ergebnisse übertragen.
- 2.3. Die von der EU im Rahmen der GAP verfolgten Ziele stehen im Einklang mit anderen allgemeinen und sektorspezifischen Zielen der EU-Politik und internationalen Verpflichtungen⁽⁴⁶⁾.

33. Während im Vorschlag der Kommission politische Ziele formuliert werden (siehe Ziffer 15), würde die Verantwortung für die Entscheidung über spezifische Interventionen und Zielwerte auf die Mitgliedstaaten übertragen (über die „GAP-Strategiepläne“). Mit dem größten Teil des GAP-Haushalts würden weiterhin Direktzahlungen an Betriebsinhaber finanziert⁽⁴⁷⁾. Angesichts des Mangels an genauen Informationen über das Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte (siehe Ziffern 27-28) ist es schwer vorstellbar, wie spezifische Ziele und Zielwerte formuliert und umgesetzt werden könnten.

34. Die in Artikel 6 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne genannten „spezifischen Ziele“ sind nicht klar definiert; sie sind weder spezifisch noch in quantifizierte Zielvorgaben umgesetzt. Wie der Hof bereits feststellte⁽⁴⁸⁾, führen unzureichend ausgerichtete übergeordnete Ziele nicht zu einem operativen Erfolg. Der Mangel an klaren Zielen und

⁽⁴³⁾ Sonderbericht Nr. 10/2018: „Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe — Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus“.

⁽⁴⁴⁾ Sonderbericht Nr. 5/2011: „Betriebsprämienregelung: Fragestellungen im Hinblick auf ein besseres Finanzmanagement“.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 15, Artikel 18 Absatz 2, Artikel 26 und Artikel 27 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁴⁶⁾ Zum Beispiel Verpflichtungen aus der Klimakonferenz der Vereinten Nationen 2015 (COP 21), aus den Zielen für nachhaltige Entwicklung und der Welthandelsorganisation.

⁽⁴⁷⁾ Siehe Abbildung 4.

⁽⁴⁸⁾ Siehe Kapitel 3 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2014.

quantifizierten Zielvorgaben taucht immer wieder in den Sonderberichten des Hofes auf⁽⁴⁹⁾. Die Kommission verfügt in vielen Bereichen über ausreichende Informationen, um einen Ausgangswert zu ermitteln, anhand dessen sie die Zielvorgaben der Mitgliedstaaten in ihren GAP-Strategieplänen bewerten könnte.

35. Ein Beispiel für den schwachen Zusammenhang zwischen den vorgeschlagenen Interventionskategorien und den Zielen ist, dass im Vorschlag etwas vage ausgeführt wird, dass die Mitgliedstaaten sich „bemühen“ sollten sicherzustellen, dass entkoppelte Direktzahlungen nur gewährt werden, wenn sie einen wirksamen Beitrag⁽⁵⁰⁾ zur Verwirklichung der Ziele der GAP leisten (siehe Ziffer 15). Es ist jedoch nicht klar, welche spezifischen Ziele gemeint sind und wie ein solcher Beitrag gemessen werden kann. Eines der vorgeschlagenen Hauptziele für Direktzahlungen bezieht sich auf die Ernährungssicherheit⁽⁵¹⁾. Im derzeitigen Wortlaut ist die Bedeutung des Ziels im europäischen Kontext fraglich. Um die künftige Ernährungssicherheit sicherzustellen, dürfte die Bekämpfung des Klimawandels von größerer Bedeutung sein als die Stützung der Betriebseinkommen (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 — Ernährungssicherheit

Das Konzept Ernährungssicherheit bezieht sich auf die Lebensmittelversorgung und den Zugang der Menschen zu Lebensmitteln. Gemäß dem Abschlussbericht des Welternährungsgipfels von 1996 herrscht Ernährungssicherheit, wenn alle Menschen zu jeder Zeit physischen und ökonomischen Zugang zu ausreichender, gesundheitlich unbedenklicher und nahrhafter Nahrung haben, um ihre Ernährungsbedürfnisse und Nahrungsmittelpräferenzen für ein aktives und gesundes Leben zu befriedigen⁽⁵²⁾. Der EU-Politikrahmen für die Ernährungssicherheit⁽⁵³⁾, der 2010 angenommen wurde, beruht auf dieser Definition.

Eine aktuelle Bewertung⁽⁵⁴⁾ zeigt, dass Unterernährung in der EU selten und die Prävalenz der Ernährungsunsicherheit gering ist. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) kommt jedoch zu dem Schluss, dass die Auswirkungen des Klimawandels die Landwirtschaft vor erhebliche Herausforderungen stellen. Die Bekämpfung der Herausforderungen des Klimawandels und der Umwelt (einschließlich nachhaltiger Erzeugungsmethoden), die Verringerung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung und der Schutz natürlicher Ressourcen spielen für unsere zukünftige Ernährungssicherheit eine entscheidende Rolle.

36. In mehreren der Ziele werden verschiedene Konzepte miteinander vermischt, was es schwierig machen würde, die Erreichung dieser Ziele zu verfolgen und zu messen. Will der Gesetzgeber diese politischen Ziele beibehalten, sollte er ihren Umfang klarstellen, zum Beispiel:

- Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a bezieht sich auf verschiedene Ziele, deren kausale Beziehung nicht klar aufgezeigt wird. Eine Aufspaltung der Ziele würde es erleichtern, Zielvorgaben festzulegen und deren Erreichung zu messen.
- Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b in seinem derzeitigen Wortlaut impliziert einen breiteren Anwendungsbereich als den Agrarsektor, allerdings sind die in Anhang I der Verordnung über die GAP-Strategiepläne für dieses Ziel vorgeschlagenen Ergebnis- und Wirkungssindikatoren auf die Bereiche Landwirtschaft und Handel mit Lebensmitteln beschränkt.
- In Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe g wird ein Ziel dargelegt, das zwei sehr verschiedene Konzepte abdeckt, und zwar Junglandwirte und die Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten. Die Kohärenz beider Ziele könnte dadurch verbessert werden, dass das letztgenannte Konzept zu dem in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe h genannten Ziel hinzugefügt wird.

⁽⁴⁹⁾ Beispielsweise Sonderbericht Nr. 25/2015: „EU-Infrastrukturförderung im ländlichen Raum: Die Mittel könnten erheblich effizienter eingesetzt werden“; Sonderbericht Nr. 1/2016: „Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?“; Sonderbericht Nr. 21/2017: „Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist“; Sonderbericht Nr. 16/2017: „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden“; Sonderbericht Nr. 10/2017: „EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden“; Sonderbericht Nr. 10/2018: „Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe — Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus“.

⁽⁵⁰⁾ Artikel 16 Absatz 2 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁵¹⁾ Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung über die GAP-Strategiepläne: Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit.

⁽⁵²⁾ Welternährungsgipfel 1996: „Rome Declaration on World Food Security“. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm#Note1>.

⁽⁵³⁾ COM(2010) 127 final: EU-Politikrahmen zur Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Verbesserung der Ernährungssicherheit.

⁽⁵⁴⁾ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (2017): „The state of food security and nutrition in Europe and Central Asia“.

37. Die EU ist quantifizierte internationale Verpflichtungen zur Bekämpfung des Klimawandels eingegangen. Ein Hauptziel der EU ist es, die gesamten Treibhausgasemissionen der EU bis 2030 um 40 % gegenüber 1990 zu senken⁽⁵⁵⁾. Auf der Grundlage des Vorschlags erwartet die Kommission, dass 40 % der gesamten GAP-Finanzmittel⁽⁵⁶⁾ zur Erreichung dieses Ziels verwendet werden. Der Beitrag, den diese Mittel zur Bekämpfung des Klimawandels leisten würden, ist jedoch unbekannt, da er von den Maßnahmen abhängt, die die Mitgliedstaaten in ihren GAP-Strategieplänen auswählen.

38. Der größte Beitrag zu dem Ausgabenziel ist die Gewichtung von 40 %⁽⁵⁷⁾ für die Einkommensgrundstützung. Diese Schätzung beruht auf dem erwarteten Beitrag der „Konditionalität“⁽⁵⁸⁾, dem Nachfolger von Cross-Compliance und Ökologisierung. Der Hof hat bereits die Begründung für die entsprechende Zahl des laufenden Zeitraums (19,46 %⁽⁵⁹⁾) infrage gestellt und berichtet, dass es sich nicht um eine vorsichtige Schätzung handelt⁽⁶⁰⁾. Daher hält er den geschätzten Beitrag der GAP zu den Klimaschutzziele für unrealistisch. Eine Überschätzung des Beitrags der GAP könnte zu niedrigeren finanziellen Beiträgen für andere Politikbereiche führen und somit den gesamten Beitrag der EU-Ausgaben zur Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen verringern. Anstatt die Gewichtung von 40 % für alle Direktzahlungen zu verwenden, bestünde eine zuverlässigere Methode zur Schätzung des Beitrags darin, diese Gewichtung nur für die Direktzahlungen für Gebiete zu verwenden, in denen die Betriebsinhaber tatsächlich Methoden zur Eindämmung des Klimawandels anwenden (z. B. Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen⁽⁶¹⁾).

39. Die Kommission hebt in ihrem Vorschlag hervor, dass Umwelt- und Klimaziele hohe Priorität haben und dass die GAP in Bezug auf diese Ziele ehrgeiziger sein sollte⁽⁶²⁾. Das Ausmaß dieses Ehrgeizes würde — vorbehaltlich der oben genannten Einschränkungen — durch die GAP-Strategiepläne bestimmt. Die Mitgliedstaaten würden in ihren GAP-Strategieplänen quantifizierte Zielwerte für Ergebnisindikatoren ausarbeiten. Sie müssten diese Zielwerte begründen⁽⁶³⁾, aber der Vorschlag sieht nicht vor, dass sie einen Nachweis für die Ausgangssituation erbringen müssten, damit die Kommission den Ehrgeiz der Zielwerte bewerten könnte. Die Kommission würde diese Zielwerte und ihre Begründung im Laufe der Genehmigung der GAP-Strategiepläne bewerten. Es ist unklar, wie die Kommission ihre Bewertungen durchführen oder einen ausreichenden Ehrgeiz sicherstellen würde, da es keine quantifizierten EU-Zielwerte gäbe. Der Gesetzgeber könnte beispielsweise bereits eingeführte EU-Zielwerte und Verpflichtungen aus den Zielen für nachhaltige Entwicklung, wie die Verringerung der Treibhausgasemissionen, in die Beschreibung aufnehmen, wie die Kommission die GAP-Strategiepläne bewerten sollte⁽⁶⁴⁾.

40. In dem Vorschlag wird nicht dargelegt, wie die Kommission ihre Bewertung der GAP-Strategiepläne durchführen würde. Der Verweis in Artikel 92 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne auf „ehrgeizigere umwelt- und klimabezogene Ziele“ würde die Kommission bei der Bewertung leiten. Die Bedeutung von Formulierungen wie „bemühen sich [...] einen Gesamtbetrag [...] zu leisten, der größer ist“ und „erläutern in ihren GAP-Strategieplänen [...], wie sie den größeren Gesamtbeitrag [...] zu erreichen beabsichtigen“ wird jedoch nicht erläutert. Es bleibt unklar, wie die Kommission diesen Ehrgeiz bewerten oder messen würde.

41. In einer Verordnung können nicht alle künftigen wesentlichen Herausforderungen für eine vielfältige und umfangreiche Ausgabenpolitik wie die GAP vorausgesehen werden. Das bedeutet, dass die Kommission bei der Verwaltung der Politik ein gewisses Maß an Flexibilität benötigen würde. Diese Überlegung erklärt jedoch nicht, warum die vorgeschlagenen GAP-Ziele weder klar definiert noch in quantifizierte Zielwerte umgesetzt wurden. Ohne klare Ziele und quantifizierte Zielwerte wäre die Kommission nicht in der Lage, die Leistung der Politik anhand der gewünschten Wirkung zu bewerten. Klare und spezifische Ziele sollten der Ausgangspunkt eines wirksamen Leistungssystems sein.

⁽⁵⁵⁾ https://ec.europa.eu/clima/citizens/eu_de.

⁽⁵⁶⁾ Nachverfolgung klimabezogener Ausgaben (Erwägungsgrund 52 und Artikel 87 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne).

⁽⁵⁷⁾ Artikel 87 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁵⁸⁾ Artikel 11 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne und „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand von Flächen“ in Anhang III der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁵⁹⁾ Siehe Ziffer 7 des Sonderberichts Nr. 31/2016: „Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen“.

⁽⁶⁰⁾ Das „Konservativitätsprinzip“ ist einer der gemeinsamen Grundsätze für die Verfolgung von Klimaschutzfinanzierungen, die von der Gruppe multilateraler Entwicklungsbanken für die gemeinsame Klimafinanzierung und dem *International Development Finance Club* (IDFC) entwickelt wurden. Es schreibt vor, dass dort, wo keine Daten verfügbar sind, eine Klimafinanzierung eher zu niedrig als zu hoch anzusetzen ist, um Unsicherheiten auszuräumen.

⁽⁶¹⁾ „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand von Flächen“; Standard Nummer 2 in Anhang III der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁶²⁾ Zum Beispiel in ihrer Folgenabschätzung und in Erwägungsgrund 16 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁶³⁾ Artikel 96 und 97 sowie Artikel 115 und 116 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁶⁴⁾ Artikel 106 Absatz 2 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

Bewertung der GAP-Inputs**Kriterien**

- 3.1. Die Mittel werden auf der Grundlage einer Bedarfsbewertung und der erwarteten Ergebnisse zugewiesen.
- 3.2. Die Mittel werden dort eingesetzt, wo sie einen erheblichen EU-Mehrwert erbringen können.

42. In ihrer Folgenabschätzung analysierte die Kommission die Zuweisung von Mitteln zu verschiedenen Regelungen. Hierzu simulierte sie die Auswirkungen verschiedener Kombinationen von politischen Optionen und Mittelzuweisungen auf die GAP-Ziele. In der Folgenabschätzung wurde nicht festgestellt, welche Option die beste wäre, sondern insgesamt festgestellt, dass ein schwieriger Kompromiss zwischen den politischen Optionen eingegangen werden muss. Beispielsweise sind Optionen, die ehrgeizigere Umweltregelungen umfassen, mit einem erwarteten Rückgang des Einkommens der Betriebsinhaber verbunden.

43. Der EGFL würde die direkte Unterstützung von Betriebsinhabern abdecken, die zu 100 % aus dem EU-Haushalt finanziert würde. Der ELER würde Umwelt- und Klimaverpflichtungen, Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und bestimmte andere ländliche Projekte abdecken, wobei die Mitgliedstaaten sich an der Finanzierung beteiligen würden. Trotz der ursprünglichen Absicht der Kommission, Finanzierungsintensitäten vorzuschlagen, die vom EU-Mehrwert abhängen⁽⁶⁵⁾, spiegeln die vorgeschlagenen Kofinanzierungssätze dies nicht wieder. So würden beispielsweise Öko-Regelungen zu 100 % von der EU finanziert⁽⁶⁶⁾, obwohl sie möglicherweise weniger ehrgeizig sind als Umweltverpflichtungen, die eine Kofinanzierung der Mitgliedstaaten von 20 % erfordern würden⁽⁶⁷⁾. Es gibt keinen Grund, diese Unterscheidung oder die Terminologie separater „Fonds“ beizubehalten. Eine Kombination aus beiden würde es beispielsweise einfacher machen, den Umfang der EU-Kofinanzierung mit dem EU-Mehrwert in Beziehung zu setzen.

44. Die Anhänge der Verordnung über die GAP-Strategiepläne enthalten die vorgeschlagenen Mittelzuweisungen an die einzelnen Mitgliedstaaten. Diese Mittelzuweisungen werden nicht auf der Grundlage des Bedarfs der Mitgliedstaaten oder der Verpflichtungen zur Erzielung spezifischer Ergebnisse festgelegt. Die Mitgliedstaaten würden Mittel für Einzelmaßnahmen auf der Grundlage ihrer Bedarfsanalysen in den GAP-Strategieplänen bereitstellen. **Abbildung 4** veranschaulicht die vorgeschlagene Flexibilität und die Zwänge des GAP-Haushalts.

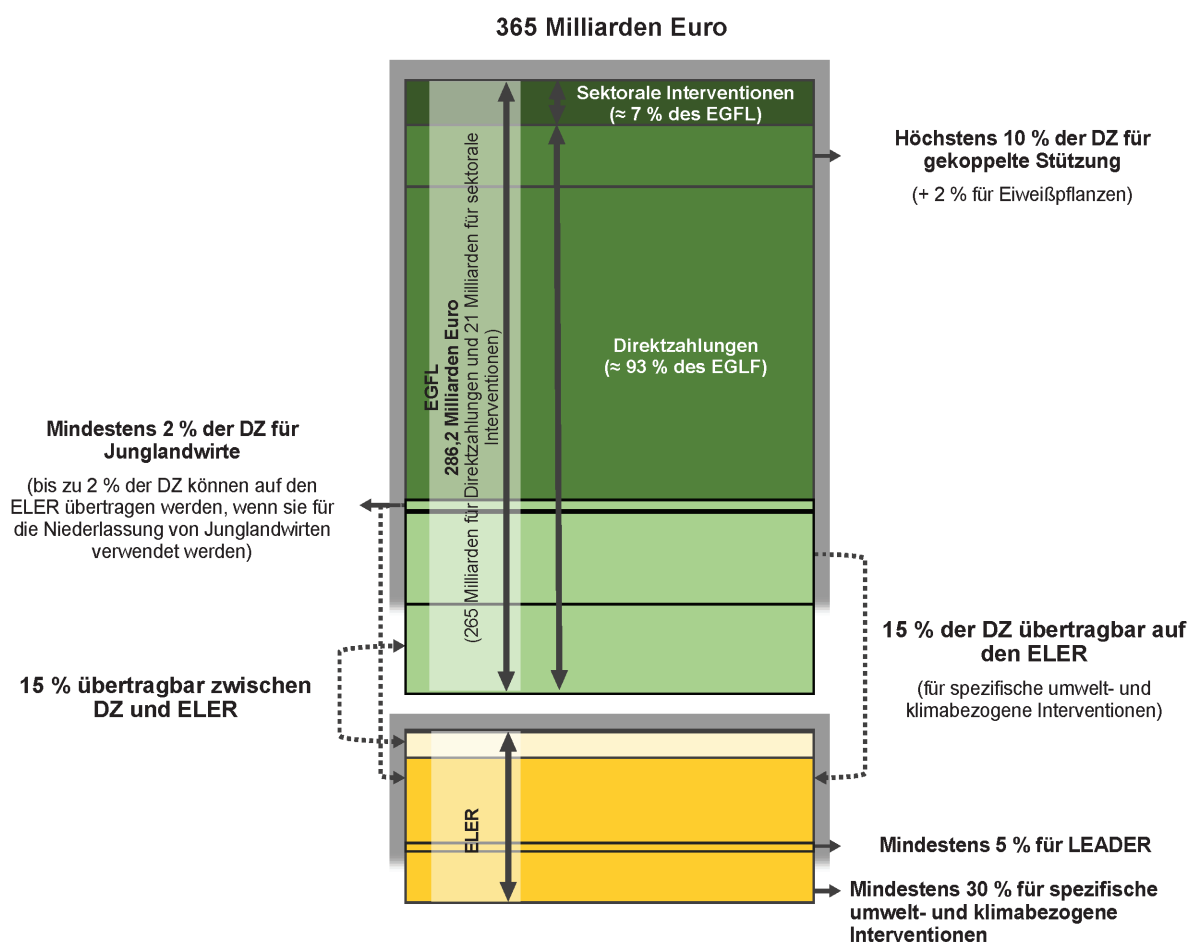
⁽⁶⁵⁾ Siehe S. 11 des Reflexionspapiers der Europäischen Kommission über die Zukunft der EU-Finanzen.

⁽⁶⁶⁾ Regelungen für Klima und Umwelt auf der Grundlage von Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe d und Artikel 28 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne werden gemäß Artikel 79 Absatz 1 derselben Verordnung aus dem EGFL finanziert.

⁽⁶⁷⁾ Umwelt- und Klimaverpflichtungen auf der Grundlage von Artikel 65 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne werden gemäß Artikel 79 Absatz 2 und Artikel 85 Absatz 3 bis zu maximal 80 % aus dem ELER finanziert.

Abbildung 4

Flexibilität und Zwänge des GAP-Haushalts



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Artikel 82, 83 und 86 und der Anhänge IV-IX der Verordnung über die GAP-Strategiepläne und der Arbeitsdokumente der Kommission.

45. In der Verordnung wird vorgeschlagen, mindestens 30 % der Mittel aus dem ELER⁽⁶⁸⁾ für umwelt- und klimabezogene Maßnahmen und mindestens 2 % der Mittel aus dem EGFL⁽⁶⁹⁾ für den Generationswechsel auszugeben. Die Zweckbindung der Mittel sowie eine Reihe anderer Elemente⁽⁷⁰⁾ des Vorschlags spiegeln die Priorität wider, die der Gewinnung von Junglandwirten und der Behebung von Mängeln eingeräumt wird, wie sie im jüngsten Sonderbericht des Hofes zu diesem Thema⁽⁷¹⁾ festgestellt wurden. Die demografische Entwicklung der ländlichen Gemeinschaft ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, aber ein Mitgliedstaat kann nicht zu dem Schluss kommen, dass weitere Anstrengungen zur Förderung des Generationswechsels unnötig sind. Die Tatsache, dass EU-Mittel für solche Zwecke immer automatisch zur Verfügung stehen, schwächt den Anreiz der Mitgliedstaaten, andere politische Instrumente zu nutzen, um einen Generationswechsel zu erreichen.

⁽⁶⁸⁾ Artikel 86 Absatz 2 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁶⁹⁾ Artikel 27 Absatz 2 und 86 Absatz 4 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁷⁰⁾ So zum Beispiel eine ehrgeizigere Definition des Begriffs „Junglandwirt“ (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e), eine Erhöhung des Höchstbetrags der Beihilfe für die Niederlassung von Junglandwirten (Erwägungsgrund 43 und Artikel 69), die Möglichkeit, eine zusätzliche Übertragung von 2 % zwischen dem EGFL und dem ELER vorzunehmen, wenn die Mittel für die Gewährung von Beihilfen für die Niederlassung von Junglandwirten verwendet werden (Artikel 90 Absatz 1).

⁽⁷¹⁾ Sonderbericht Nr. 10/2017: „EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden“.

46. Im Sonderbericht über die EU-Unterstützung für Junglandwirte wird eine bessere Ausrichtung von Beihilfen empfohlen, einschließlich einer genaueren Beschreibung der Ziele der Beihilfe und ihrer erwarteten Auswirkungen auf den Generationswechsel und die Rentabilität der unterstützten Betriebe. Nach dem Vorschlag können die Mitgliedstaaten beschließen, den größten Teil des für Junglandwirte bestimmten Betrags zu verwenden, um ihnen anstelle der Beihilfe für die Niederlassung eine zusätzliche Einkommensstützung zu gewähren. Die Prüfung des Hofes hat ergeben, dass die Beihilfe für die Niederlassung mehr Möglichkeiten bietet, die Beihilfen für Junglandwirte gezielter einzusetzen, um sie beispielsweise bei der Verbesserung der Rentabilität ihrer Betriebe, der Einführung von Wasser- oder Energiesparinitiativen, der ökologischen Landwirtschaft oder der Ansiedlung in benachteiligten Gebieten zu unterstützen.

47. Die vorgeschlagene Zweckbindung von 30 % der ELER-Mittelzuweisung für Umwelt und Klima (die nun Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen ausschließt) kann als Anreiz für eine Erhöhung der Ausgaben für diese Ziele dienen. Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Mittel aus dem EGFL auf den ELER zu übertragen, um zu 100 % von der EU finanzierte Umwelt- und Klimaverpflichtungen zu unterstützen, kann ebenfalls dazu beitragen. Die Mitgliedstaaten müssten keine Mittel für die im Rahmen des EGFL eingeführten Öko-Regelungen bereitstellen. Diese Regelungen würden einer obligatorischen Obergrenze für die Zahlungen an einzelne Betriebsinhaber unterliegen⁽⁷²⁾. Dies bedeutet, dass Betriebsinhaber, die eine Einkommensgrundstützung nahe oder oberhalb der Obergrenze erhalten, keinen Anreiz hätten, solche Öko-Regelungen in Anspruch zu nehmen.

48. Der GAP-Vorschlag wird der Notwendigkeit, die Investitionslücke im Agrarsektor zu schließen und den EU-Haushalt zur Mobilisierung von Mitteln zu nutzen, offenbar nicht gerecht⁽⁷³⁾. Er bietet keine spezifischen Anreize zur besseren Nutzung von Finanzierungsinstrumenten.

49. Abschließend ist festzustellen, dass nach dem Vorschlag EU-Mittel nicht auf der Grundlage einer EU-weiten Bedarfsanalyse und der erwarteten Ergebnisse zugewiesen würden. Jeder Mitgliedstaat würde seine im Voraus festgelegte Finanzausstattung auf der Grundlage der spezifischen Bedarfsanalyse des Landes für spezifische Interventionen bereitstellen, obwohl diese Zuweisungen weiterhin mehreren erheblichen Beschränkungen unterliegen würden. Der Vorschlag enthält keinen Mechanismus für einen höheren Kofinanzierungssatz der EU für Maßnahmen mit einem größeren EU-Mehrwert.

Bewertung der GAP-Abläufe

Kriterien

- 4.1. Die Umsetzung der Politik erfolgt mittels kosteneffizienter Instrumente auf der Grundlage solider Nachweise.
- 4.2. Zwischen der GAP und anderen Politikbereichen der EU sowie zwischen den verschiedenen GAP-Instrumenten besteht Kohärenz.
- 4.3. Die Durchführungsbestimmungen sind einfach und beeinträchtigen nicht die Kosteneffizienz.
- 4.4. Für den Übergang zum neuen Umsetzungsmodell werden angemessene Regelungen vorgeschlagen.

Kosteneffizienz

50. Die Folgenabschätzung enthält keine Analyse der Kosteneffizienz der betrachteten politischen Optionen; die Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente im Hinblick auf die Erreichung der GAP-Ziele wird jedoch bewertet.

51. Die Kommission schlägt vor, die Art der Zahlungen, die die Mitgliedstaaten an die Endbegünstigten leisten können, zu regeln⁽⁷⁴⁾. In dem Vorschlag ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten ergebnisbasierte Zahlungsregelungen erarbeiten können, um den Betriebsinhabern einen Anreiz für eine deutliche, messbare Verbesserung der Umweltqualität in größerem Maßstab zu geben⁽⁷⁵⁾. Nach dem Vorschlag wäre es nicht möglich, dass ergebnisbasierte Zahlungen an die Begünstigten für andere Zwecke eingesetzt würden — so wie bei der Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung), die für die Strukturfonds gilt⁽⁷⁶⁾. Der Hof kann nicht nachvollziehen, warum diese Option nicht auf alle im selben Artikel eingeführten Bewirtschaftungsverpflichtungen ausgedehnt würde.

⁽⁷²⁾ Artikel 14, 15 und 29 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁷³⁾ Artikel 75 und Erwägungsgründe 16 und 42 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁷⁴⁾ Artikel 77 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁷⁵⁾ Artikel 65 Absatz 7 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁷⁶⁾ Nicht mit Kosten verknüpfte Finanzierungen (Artikel 46 der Dachverordnung).

52. Eine stärkere Subsidiarität könnte die Mitgliedstaaten darin unterstützen, Maßnahmen zu bestimmen, die besser auf ihre spezifischen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Wie die Kommission selbst in ihrer Folgenabschätzung ⁽⁷⁷⁾ festgestellt hat, könnten variable Förderfähigkeitskriterien jedoch auch die Gefahr bergen, dass keine gleichen Wettbewerbsbedingungen sichergestellt werden, deren Bedeutung eine der Kernaussagen aus der öffentlichen Konsultation ⁽⁷⁸⁾ war. So enthält der Vorschlag beispielsweise keine Definition der Dauerhaftigkeit ⁽⁷⁹⁾ der Vorhaben ⁽⁸⁰⁾, was bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat den Begriff anders definieren könnte (es sei denn, dies wird bei der Bewertung der GAP-Strategiepläne durch die Kommission berücksichtigt, siehe Ziffer 58).

53. Der Vorschlag sieht vor, dass die Mitgliedstaaten den Begriff „echter Betriebsinhaber“ ⁽⁸¹⁾ definieren. Nach den geltenden Vorschriften können die Mitgliedstaaten beschließen, Personen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen oder deren Hauptgeschäftszweck nicht die Landwirtschaft ist, keine Unterstützung zu gewähren. Nach dem neuen Vorschlag würde diese Option zur allgemeinen Vorschrift werden. Es wäre Sache der Mitgliedstaaten, objektive, nicht diskriminierende Kriterien zu entwickeln, mit denen die Beihilfen ⁽⁸²⁾ wirksam auf „echte Betriebsinhaber“ ausgerichtet würden, ohne unverhältnismäßige Verwaltungskosten zu verursachen. Auf der Grundlage seiner jüngsten Prüfungstätigkeit (siehe **Kasten 5**) geht der Hof davon aus, dass die Ausarbeitung einer kosteneffizienten Definition für die Mitgliedstaaten eine Herausforderung darstellen könnte.

Kasten 5 — Das Konzept eines „aktiven Betriebsinhabers“ im laufenden Zeitraum

Um die Direktbeihilfen der EU besser auf aktive Betriebsinhaber auszurichten, wurde mit der GAP-Reform im Jahr 2013 eine Negativliste eingeführt, mit der Begünstigte ausgeschlossen werden sollten, deren Hauptaktivität nicht die Landwirtschaft ⁽⁸³⁾ war. Der Hof stellte fest ⁽⁸⁴⁾, dass diese Liste insgesamt nur teilweise wirksam und für die Zahlstellen mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden war. Angesichts dieser Schwierigkeiten vereinbarten der Rat und das Parlament, dass die Mitgliedstaaten ab 2018 entscheiden konnten, ob sie die Kriterien, anhand deren Antragsteller ihren Status als „aktiver Betriebsinhaber“ nachweisen können, reduzieren oder die Anwendung der „Negativliste“ einstellen. Die Änderung wurde mit Befürchtungen gerechtfertigt, dass die Schwierigkeiten und die Verwaltungskosten der Anwendung der Bestimmung für aktive Betriebsinhaber stärker wiegen als der Nutzen, wenn eine sehr geringe Zahl nicht aktiver Begünstigter von den Direktzahlungen ausgenommen wird.

Kohärenz

54. Eine der wichtigsten Änderungen des Vorschlags für die GAP nach 2020 ist die kombinierte Programmplanung von EGFL und ELER in einem einzigen globalen GAP-Strategieplan. Dadurch könnte die Kohärenz zwischen verschiedenen GAP-Instrumenten sichergestellt werden.

55. Der Hof hat jedoch die Komplexität bemängelt, dass es im laufenden Zeitraum mehrere parallele Umwelt- und Klimainstrumente gibt ⁽⁸⁵⁾. Die Ökologisierung würde mit dem Vorschlag zwar abgeschafft, die Einführung von Öko-Regelungen würde aber bedeuten, dass es immer noch drei verschiedene Umweltinstrumente ⁽⁸⁶⁾ geben würde:

— „Konditionalität“ für Direktzahlungen (Artikel 11);

⁽⁷⁷⁾ Folgenabschätzung, Anhang IV, S. 71.

⁽⁷⁸⁾ Öffentliche Konsultation der Europäischen Kommission: „Modernisierung und Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ — WICHTIGE PUNKTE.

⁽⁷⁹⁾ Der Hof bezeichnete Projekte als dauerhaft, wenn ihr Nutzen über einen langen Zeitraum nach Projektabschluss fortbesteht; siehe dazu Sonderbericht Nr. 8/2018: „EU-Unterstützung für produktive Investitionen in Unternehmen — größeres Augenmerk auf Dauerhaftigkeit erforderlich“.

⁽⁸⁰⁾ Die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Artikel 59 des Vorschlags für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen COM(2018) 375 final) enthält immer noch eine Verpflichtung zur Dauerhaftigkeit (fünf Jahre).

⁽⁸¹⁾ Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung über die GAP-Strategiepläne ist der Begriff „echter Betriebsinhaber“ in den GAP-Strategieplänen von den Mitgliedstaaten so zu definieren, dass gewährleistet ist, dass diejenigen, deren landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen unwesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen oder deren Haupttätigkeit nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht, keine Unterstützung erhalten, ohne dass Betriebsinhaber mit mehrfacher Tätigkeit von vornherein von der Unterstützung ausgeschlossen werden. Die Begriffsbestimmung ermöglicht es, anhand von Bedingungen wie Einkommensprüfungen, Arbeitskräfteaufwand im landwirtschaftlichen Betrieb, Unternehmenszweck und/oder Eintragung in Registern zu bestimmen, welche Betriebsinhaber nicht als echte Betriebsinhaber gelten.

⁽⁸²⁾ Die Definition würde für die Einkommensgrundstützung nach Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 17 Absatz 3, die Öko-Regelungen nach Artikel 28, die gekoppelte Einkommensstützung nach Artikel 29, die Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten oder anderen gebietsspezifischen Benachteiligungen nach Artikel 66 und die Risikomanagementinstrumente nach Artikel 70 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne verwendet.

⁽⁸³⁾ Zum Beispiel Flughäfen, Eisenbahnbetriebe, Wasserwerke, Immobiliendienste oder Personen, die dauerhafte Sport- oder Freizeitanlagen verwalten.

⁽⁸⁴⁾ Sonderbericht Nr. 10/2018: „Basisprämienregelung für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe — Umsetzung auf gutem Weg, aber mit begrenzten Auswirkungen hinsichtlich Vereinfachung, Zielausrichtung und Anpassung der Beihilfeniveaus“.

⁽⁸⁵⁾ Beispielsweise Sonderbericht Nr. 21/2017: „Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist“.

⁽⁸⁶⁾ Vorschlag in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

- Öko-Regelungen, die aus dem EGFL finanziert werden (Artikel 28);
- Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen, die aus dem ELER finanziert werden (Artikel 65).

56. Die „Konditionalität“ wäre der Nachfolger der Cross-Compliance und der Ökologisierung. Ihr Anwendungsbereich wäre breiter als der der vorangegangenen Regelungen; sie würde alle Begünstigten abdecken (keine Ausnahmen für kleine Betriebe) und neue Anforderungen enthalten, wie beispielsweise die obligatorische Fruchtfolge zur Verbesserung von Bodenschutz und -qualität. Trotz der Verwendung des Begriffs „Konditionalität“ wären Direktzahlungen nicht von der Erfüllung dieser grundlegenden Umwelt- und Klimaanforderungen abhängig. Stattdessen würden die Mitgliedstaaten Verwaltungssanktionen gegen Begünstigte verhängen, die diese Anforderungen nicht erfüllen⁽⁸⁷⁾.

57. Tatsächlich könnte die Einbeziehung von Ökologisierungsanforderungen in die Konditionalität die Abschreckungswirkung der Anforderungen verringern. Im Sonderbericht Nr. 5/2011 empfahl der Hof, die Zahlungskürzungen wegen Nichteinhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen abschreckender zu gestalten. Stattdessen schlägt die Kommission ein Sanktionssystem auf der Grundlage der derzeitigen Cross-Compliance vor; siehe beispielsweise **Kasten 6**.

Kasten 6 — Beispiel für Konsequenzen im Rahmen der Konditionalität im Vergleich zur Ökologisierung

Der Vorschlag umfasst sowohl verringerte Kontrollsätze (von in der Regel 5 % auf 1 %)⁽⁸⁸⁾ als auch Sanktionen. Nach dem derzeitigen Ökologisierungsrahmen muss ein Betriebsinhaber, der die Anforderungen an die Anbaudiversifizierung nicht einhält, mit einer Kürzung der Ökologisierungszahlung für Ackerland um bis zu 50 % (falls überhaupt keine Diversifizierung stattgefunden hat) und einer zusätzlichen Verwaltungssanktion von bis zu 25 % der Ökologisierungszahlung rechnen. Nach dem Vorschlag der Kommission würde der in den Rahmen der Konditionalität integrierte Fruchtwechsel⁽⁸⁹⁾ die Anbaudiversifizierung ersetzen. Infolgedessen würde die Sanktion für fahrlässiges Nichteinhalten der Verpflichtung zur Fruchtfolge nach Artikel 86 Absatz 2 der horizontalen Verordnung in der Regel 3 % der Gesamtzahlung betragen⁽⁹⁰⁾.

58. Die Mitgliedstaaten würden ihre nationalen Standards für die Konditionalität in ihren GAP-Strategieplänen ausarbeiten. Im Gegensatz zum laufenden Zeitraum würde die Kommission diese Standards genehmigen⁽⁹¹⁾. Dabei wäre es wichtig, dass die Kommission klare und objektive Kriterien anwendet.

59. Während die vorgeschlagene Zahlungsregelung für Umwelt- und Klimabewirtschaftungsverpflichtungen⁽⁹²⁾ der derzeitigen Agrarumweltzahlungsregelung ähneln würde, würden Öko-Regelungen⁽⁹³⁾ eine neue Umweltschutzmaßnahme darstellen. Diese beiden Regelungen würden die gleichen Ziele verfolgen und der Vorschlag sieht sogar vor, dass die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass sie sich nicht überschneiden. Wie vom Hof bereits festgestellt⁽⁹⁴⁾, erhöht eine solche Doppelung die Komplexität, da die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, komplexe Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Regelungen über die Konditionalitätsanforderungen⁽⁹⁵⁾ hinausgehen und gleichzeitig das Risiko einer doppelten Finanzierung vermieden wird.

⁽⁸⁷⁾ Artikel 11 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁸⁸⁾ Artikel 31 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission (ABl. L 227 vom 31.7.2014, S. 69) und Artikel 84 Absatz 3 Buchstabe d der horizontalen Verordnung.

⁽⁸⁹⁾ „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand von Flächen“; Standard Nummer 8 in Anhang III der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁹⁰⁾ Im Falle eines vorsätzlichen Verstoßes wäre der Prozentsatz höher und könnte nach Artikel 86 Absatz 4 der horizontalen Verordnung bis zu 100 % betragen.

⁽⁹¹⁾ Artikel 106 Absatz 2 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁹²⁾ Artikel 65 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁹³⁾ Artikel 28 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁹⁴⁾ Sonderbericht Nr. 21/2017: „Die Ökologisierung: eine komplexere Regelung zur Einkommensstützung, die noch nicht ökologisch wirksam ist“.

⁽⁹⁵⁾ Artikel 11 und 12 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

60. Darüber hinaus würden Umwelt- und Klimaverpflichtungen in der Regel für fünf bis sieben Jahre eingegangen⁽⁹⁶⁾, um einen höheren Nutzen für Umwelt und Klima zu erzielen, während Öko-Regelungen nicht mit Anforderungen verbunden sind, wonach Maßnahmen länger als ein Jahr dauern müssen⁽⁹⁷⁾. Obwohl durch jährliche Regelungen einige Vorteile erzielt werden können, sind mehrjährige Verpflichtungen notwendig, um bestimmte Umwelt- und Klimavorteile zu erzielen (z. B. Erhöhung der organischen Substanz im Boden und Erhöhung der Kohlenstoffbindung).

Vereinfachung

61. Mit dem Vorschlag würden die derzeit fünf Verordnungen in drei Verordnungen zusammengefasst (siehe Ziffer 16). Drei Verordnungen mit mehreren Querverweisen erschweren jedoch die Lektüre des Rechtstexts (siehe **Kasten 7**).

Kasten 7 — Beispiele für Querverweise im Vorschlag

In Artikel 101 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne sind die Informationen dargelegt, die die Mitgliedstaaten in ihren GAP-Strategieplänen zu „Verwaltungs- und Koordinierungssystemen“ angeben müssten. Die Kriterien für diese Systeme sind jedoch in der horizontalen Verordnung aufgeführt.

Die Überschrift von Titel VII der Verordnung über die GAP-Strategiepläne lautet „Überwachung, Berichterstattung und Evaluierung“, während sich die horizontale Verordnung auf „Finanzierung, Verwaltung und Überwachung“ bezieht. In Artikel 121 Absatz 7 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne ist festgelegt, dass die Kommission einen jährlichen Leistungsabschluss gemäß Artikel 52 der horizontalen Verordnung durchführen würde. Artikel 121 Absatz 9 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne bezieht sich auf jährliche Leistungsberichte und enthält einen Verweis auf Aktionspläne gemäß Artikel 39 Absatz 1 der horizontalen Verordnung. Artikel 39 Absatz 1 der horizontalen Verordnung über die „Aussetzung von Zahlungen im Zusammenhang mit der mehrjährigen Leistungsüberwachung“ enthält wiederum einen Verweis auf die Artikel 115 und 116 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne — und Artikel 39 Absatz 2 enthält einen Verweis auf Artikel 121. Zusätzlich zu diesen zahlreichen Querverweisen, die das Lesen des Textes erschweren, trägt es nicht zum Verständnis bei, dass die jährlichen und mehrjährigen Elemente vermischt werden. Ebenso verwirrend sind die Ziele des Leistungsrahmens, die sich manchmal auf die Bewertung der „GAP“ (Artikel 116 Buchstabe a) und manchmal auf die „GAP-Strategiepläne“ (Artikel 116 Buchstaben c und d) beziehen.

Die Artikel 84 und 85 der horizontalen Verordnung betreffen das Kontrollsystem und Sanktionen im Rahmen der „Konditionalität“, deren Bedingungen in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne festgelegt sind. Artikel 86 der horizontalen Verordnung betrifft die Berechnung der Verwaltungssanktionen, die in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne vorgesehen sind.

62. Der Vorschlag sieht Vereinfachungen vor, wie beispielsweise einen Plan pro Mitgliedstaat⁽⁹⁸⁾ und einen Begleitausschuss⁽⁹⁹⁾. Die Beibehaltung der derzeitigen Struktur der Zahlstellen, Koordinierungsstellen, zuständigen Behörden und bescheinigenden Stellen⁽¹⁰⁰⁾ würde dazu beitragen, die Kohärenz und Stabilität zu wahren. Die Kommission schlägt auch vor, Systeme wie das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen beizubehalten.

63. Ursprünglich führte die EU Direktzahlungen auf der Grundlage von Zahlungsansprüchen ein, die anhand früherer Erzeugungsmengen berechnet wurden, um Betriebsinhaber für den erwarteten Rückgang der Lebensmittelpreise während der vorangegangenen GAP-Reformen zu entschädigen. Zahlungsansprüche wären nach dem Vorschlag nicht verpflichtend; es wird für alle Mitgliedstaaten die Option von Pauschalzahlungen je Hektar ohne jegliche Verpflichtung zur Verwendung von Zahlungsansprüchen eingeführt⁽¹⁰¹⁾. Dies würde angesichts der komplexen Vorschriften und Berechnungen, die üblicherweise mit solchen Ansprüchen einhergehen, zu einer erheblichen Vereinfachung für diejenigen Mitgliedstaaten führen, die derzeit die Basisprämienregelung anwenden.

⁽⁹⁶⁾ Artikel 65 Absatz 8 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁹⁷⁾ Artikel 28 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽⁹⁸⁾ Verglichen mit 118 Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2014-2020.

⁽⁹⁹⁾ In Artikel 111 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne ist eindeutig festgelegt, dass ein Mitgliedstaat einen Ausschuss zur Überwachung der Durchführung des GAP-Strategieplans („Begleitausschuss“) einsetzen muss. In Erwägungsgrund 70 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne wird auch erwähnt, dass der Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Ausschuss für Direktzahlungen in einem Begleitausschuss verschmolzen werden. Im laufenden Zeitraum müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 47 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 einen Ausschuss zur Begleitung der Durchführung des Programms einrichten.

⁽¹⁰⁰⁾ Obwohl die Stellen gleich bleiben, würde sich insbesondere die Rolle der bescheinigenden Stellen ändern (siehe Abbildung 9 und Ziffer 89).

⁽¹⁰¹⁾ Nach den derzeitigen Vorschriften verwenden 18 Mitgliedstaaten Zahlungsansprüche im Rahmen der Basisprämienregelung, während die 10 übrigen Mitgliedstaaten eine ähnliche Regelung ohne Zahlungsansprüche anwenden (Regelung für die einheitliche Flächenzahlung).

64. Mit dem Vorschlag würden einige EU-Anforderungen gestrichen, was zwar zu einer Vereinfachung beitragen, jedoch zulasten der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung gehen kann. Zum Beispiel:

- Der Vorschlag würde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben ⁽¹⁰²⁾, die Mehrwertsteuer zu finanzieren, die derzeit nicht förderfähig ist. Die Finanzierung der Mehrwertsteuer wäre allerdings keine wirksame Verwendung von EU-Mitteln, da sie nicht zu den EU-Zielen, sondern nur zum Haushalt der Mitgliedstaaten beitragen würde ⁽¹⁰³⁾.
- Im Gegensatz zum laufenden Zeitraum würde der Vorschlag die Finanzierung von Projekten ermöglichen, die vor dem Antragsdatum begonnen wurden ⁽¹⁰⁴⁾. Dies würde das Risiko von Mitnahmeeffekten vergrößern.

65. Einige Bestimmungen des Vorschlags erhöhen die Komplexität. So ist beispielsweise in Artikel 15 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne festgelegt, wie die Beträge der Direktzahlungen gekürzt würden. Der Hof schlägt vor, diese Bestimmung zu präzisieren, da nicht explizit angegeben wird, um wie viel die Mitgliedstaaten die Beträge im Falle von bezahlter Arbeit kürzen sollten. Einerseits besagt Absatz 2 Buchstabe a dieses Artikels, dass die vom Betriebsinhaber gemeldeten Löhne oder Gehälter, einschließlich zugehöriger Steuern und Sozialabgaben, abgezogen werden sollen. Andererseits bezieht sich Absatz 2 Unterabsatz 2 desselben Artikels auf die Berechnung der Beträge auf der Grundlage der durchschnittlichen Standardlöhne. Selbst wenn diese Bestimmung präzisiert würde, wäre es kompliziert, sie anzuwenden.

66. Insgesamt stellen die gewählten Instrumente nicht immer die kosteneffizientesten Optionen dar. So könnten beispielsweise die Zusammenführung der Umweltregelungen und die Differenzierung der Kofinanzierung von Interventionen auf der Grundlage des EU-Mehrwerts (siehe Ziffer 43) den Verwaltungsaufwand verringern, ohne den wirksamen Einsatz von EU-Mitteln zu beeinträchtigen. Der Vorschlag würde jedoch mehrere Aspekte der GAP vereinfachen und die Einführung der GAP-Strategiepläne könnte dazu beitragen, Synergien zwischen verschiedenen GAP-Instrumenten zu schaffen. Die Kommission hat bis dato noch keine Verwaltungsmodalitäten für den Übergang zum neuen Umsetzungsmodell festgelegt. Aus diesem Grund können diese hier noch nicht bewertet werden.

67. Die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen und eines ausreichenden Ausmaßes an Ehrgeiz wäre bei der Genehmigung der GAP-Strategiepläne eine der zentralen Herausforderungen für die Kommission. Der Vorschlag enthält keine Einzelheiten darüber, wie die Kommission diese Pläne bewerten würde ⁽¹⁰⁵⁾. Der Hof weist darauf hin, wie wichtig es ist, dass die Kommission in ihren Erwartungen in Bezug auf Inhalt und Qualität der GAP-Strategiepläne transparent ist und gegebenenfalls einen Muster-Strategieplan und Kriterien für die Bewertung der Strategiepläne in einem Durchführungsrechtsakt veröffentlicht.

Verknüpfung der Inputs, Outputs, Ergebnisse und Auswirkungen der GAP

Kriterien

- 5.1. Ein wirksames Leistungssystem verbindet die Ziele der Politik mit ihren Outputs, Ergebnissen und Auswirkungen.
- 5.2. Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der Auszahlung von Mitteln aus dem EU-Haushalt und dem Erreichen vereinbarter Leistungsziele.
- 5.3. Die Leistung der Politik und einschlägige exogene Faktoren werden überwacht und die Politik wird erforderlichenfalls angepasst.

⁽¹⁰²⁾ In Artikel 68 Absatz 3 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten eine Liste nicht förderfähiger Investitionen und Ausgabenkategorien erstellen, und es wird vorgegeben, welche Elemente diese Liste mindestens enthalten muss. Die Mehrwertsteuer wird in diesem Artikel nicht genannt.

⁽¹⁰³⁾ Obwohl die Finanzierung der erstattungsfähigen Mehrwertsteuer mit dem Vorschlag der Kommission für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für andere Politikbereiche im Einklang stünde, verstieße sie gegen die Grundsätze der direkten Mittelverwaltung gemäß Artikel 186 der Haushaltsordnung.

⁽¹⁰⁴⁾ Artikel 73 Absatz 5 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹⁰⁵⁾ Artikel 106 Absatz 2 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne enthält eine nicht in die Tiefe gehende Beschreibung des Genehmigungsverfahrens.

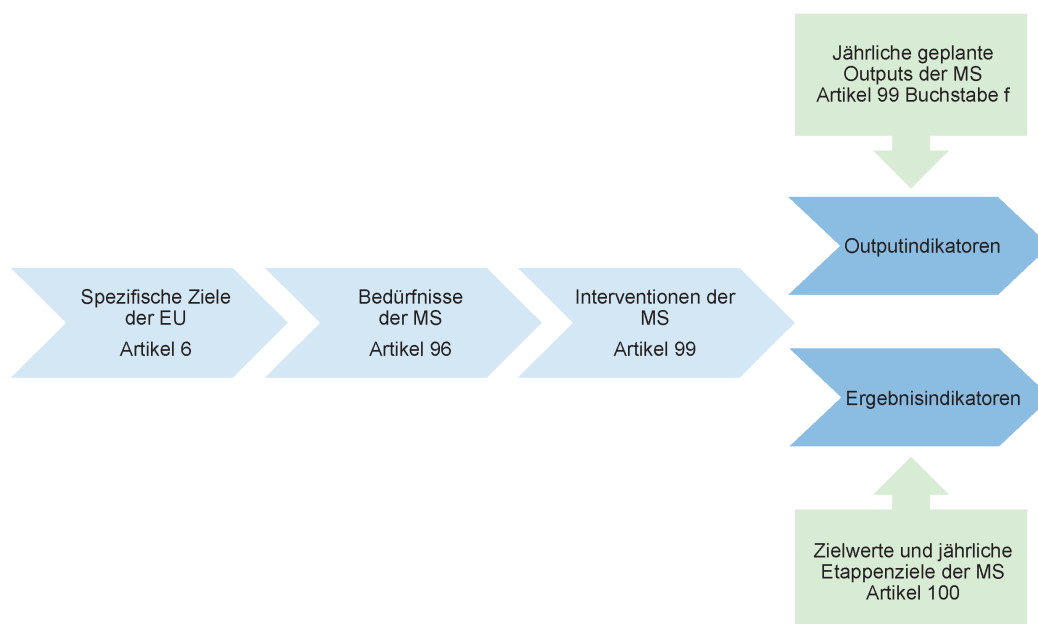
Gestaltung des Leistungssystems

68. In dem Vorschlag ist das Verhältnis zwischen Inputs und Outputs sowie zwischen Ergebnissen und Auswirkungen, einschließlich auf der Ebene der Endbegünstigten, häufig nicht klar oder nicht nachgewiesen (beispielsweise bei den Direktzahlungen, siehe Ziffer 33). Trotz des angestrebten Übergangs zu einem leistungsorientierten Umsetzungsmodell bleibt der Zusammenhang zwischen Zielen, einzelnen Maßnahmen und Indikatoren im Vorschlag vage.

69. Der Vorschlag stellt keine Verknüpfung zwischen den Interventionskategorien und den Zielen her. In ihren GAP-Strategieplänen müssten die Mitgliedstaaten die Bedürfnisse für jedes „spezifische Ziel“ ermitteln⁽¹⁰⁶⁾. Auf der Grundlage der Bewertung ihrer Bedürfnisse würden die Mitgliedstaaten relevante Interventionen und entsprechende Output- und Ergebnisindikatoren festlegen⁽¹⁰⁷⁾ (siehe **Abbildung 5**).

Abbildung 5

Verknüpfung zwischen EU-Zielen und Indikatoren



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

70. Die Kommission schlägt in Anhang I der Verordnung über die GAP-Strategiepläne gemeinsame Leistungsindikatoren vor. Diese Indikatoren wären ein entscheidendes Element des Leistungssystems, sie sind aber noch nicht vollumfänglich ausgearbeitet. Die Kommission räumt ein, dass weitere Investitionen in die Entwicklung geeigneter Indikatoren erforderlich wären⁽¹⁰⁸⁾. Sie würde auch Durchführungsrechtsakte zum Inhalt des Leistungsrahmens erlassen⁽¹⁰⁹⁾, einschließlich weiterer Definitionen von Indikatoren.

71. Der Hof prüfte die Indikatoren unter Berücksichtigung der in **Abbildung 6** dargestellten Definitionen. Die Relevanz und Qualität der vorgeschlagenen Indikatoren ist unterschiedlich, und der Hof legt seine ausführlichen Bemerkungen dazu in **Anhang I** vor. Nur diejenigen Outputindikatoren, die eindeutig zur Erreichung der gesetzten Ziele beitragen, sind aussagekräftig. Die Mehrzahl der Ergebnisindikatoren würde in Wirklichkeit eher den Output widerspiegeln und mehrere „Wirkungsindikatoren“ tragen den tatsächlichen Auswirkungen nicht Rechnung.

⁽¹⁰⁶⁾ Artikel 96 Buchstabe b der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹⁰⁷⁾ Artikel 91 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹⁰⁸⁾ S. 12 der Begründung.

⁽¹⁰⁹⁾ Artikel 120 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

Abbildung 6

Definition der Begriffe Input, Output, Ergebnis und Auswirkungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof, Handbuch der Wirtschaftlichkeitsprüfung.

Verknüpfung der Auszahlung von Mitteln und der erreichten Leistung

72. Die Messung der Leistung (Output und Ergebnisse) auf der Ebene der Mitgliedstaaten mit möglichen finanziellen Folgen kann für die Mitgliedstaaten ein Anreiz sein, ihre Zielvorgaben zu erreichen. In einem solchen System wären jedoch die Qualität der Indikatoren und die Zuverlässigkeit der Monitoringdaten entscheidend. Sowohl der Hof⁽¹¹⁰⁾ als auch der Interne Auditdienst der Kommission⁽¹¹¹⁾ haben den derzeitigen gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen kritisiert.

73. Aus dem Vorschlag geht nicht hervor, ob es den Mitgliedstaaten gestattet wäre, zusätzlich zu den gemeinsamen Indikatoren (siehe Ziffer 70) eigene Indikatoren zur Leistungsmessung zu entwickeln. In Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung über die GAP-Strategiepläne wird dies durch die Erwähnung von „für den GAP-Strategieplan spezifischen Ergebnisindikatoren“ angedeutet. Diese Art von Indikator wird jedoch in der Beschreibung der Elemente des in Artikel 115 Absatz 2 Buchstabe a derselben Verordnung beschriebenen Leistungsrahmens nicht erwähnt, und in Artikel 91 heißt es, dass die Mitgliedstaaten ihre Zielwerte anhand der gemeinsamen Indikatoren bestimmen.

⁽¹¹⁰⁾ Zum Beispiel Kapitel 3 des Jahresberichts 2015 des Hofes; Kapitel 3 des Jahresberichts 2016 des Hofes; Sonderbericht Nr. 12/2013: „Können die Kommission und die Mitgliedstaaten nachweisen, dass die EU-Haushaltsmittel für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sinnvoll eingesetzt werden?“, Sonderbericht Nr. 12/2015: „Die EU-Priorität der Förderung einer wissensbasierten Wirtschaft im ländlichen Raum wurde durch die unzureichende Verwaltung von Wissenstransfer- und Beratungsmaßnahmen beeinträchtigt“, Sonderbericht Nr. 1/2016: „Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?“, Sonderbericht Nr. 31/2016: „Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen“, Sonderbericht Nr. 1/2017: „Netz Natura 2000: Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich“, Sonderbericht Nr. 2/2017: „Die Verhandlungen der Kommission über die Partnerschaftsvereinbarungen und Programme der Kohäsionspolitik 2014-2020: gezieltere Ausrichtung der Ausgaben auf die Prioritäten von Europa 2020, aber zunehmend komplexere Regelungen für die Leistungsmessung“, Sonderbericht Nr. 10/2017: „EU-Unterstützung für Junglandwirte sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden“, Sonderbericht Nr. 16/2017: „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden“, Sonderbericht Nr. 5/2018: „Erneuerbare Energien für eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums: beträchtliche, aber größtenteils ungenutzte Synergiepotenziale“.

⁽¹¹¹⁾ COM(2017) 497 final — Jahresbericht 2016 des IAS.

74. Die Bereitstellung von Mitteln aus mehr als einem Programm für „integrierte territoriale Investitionen“⁽¹¹²⁾ könnte dazu beitragen, Synergien zwischen den Politikbereichen zu schaffen. Die Verwaltungsbehörden müssten jedoch dafür Sorge tragen, dass mit solchen Investitionen verbundene Vorhaben, Outputs und Ergebnisse identifizierbar sind. Da das Nichterreichen von Outputs und Ergebnissen finanzielle Folgen für die GAP-Zahlungen haben könnte, wäre es von entscheidender Bedeutung, diese Outputs und Ergebnisse dem richtigen Fonds zuzuordnen, und es bleibt unklar, wie die Mitgliedstaaten die Outputs und Ergebnisse für Investitionen melden würden, die aus mehr als einem Fonds finanziert werden. Während im Vorschlag für die GAP vorgesehen ist, dass die Stellungnahme der bescheinigenden Stelle der Zuverlässigkeit der Leistungsberichterstattung Rechnung tragen muss⁽¹¹³⁾, enthält die Dachverordnung keine ähnlichen Bestimmungen über die Zuverlässigkeit von Indikatoren für die anderen Politikbereiche. Dadurch entsteht das Risiko einer Doppelberichterstattung über erzielte Outputs und Ergebnisse, was die bescheinigenden Stellen bei ihrer Bewertung berücksichtigen müssten.

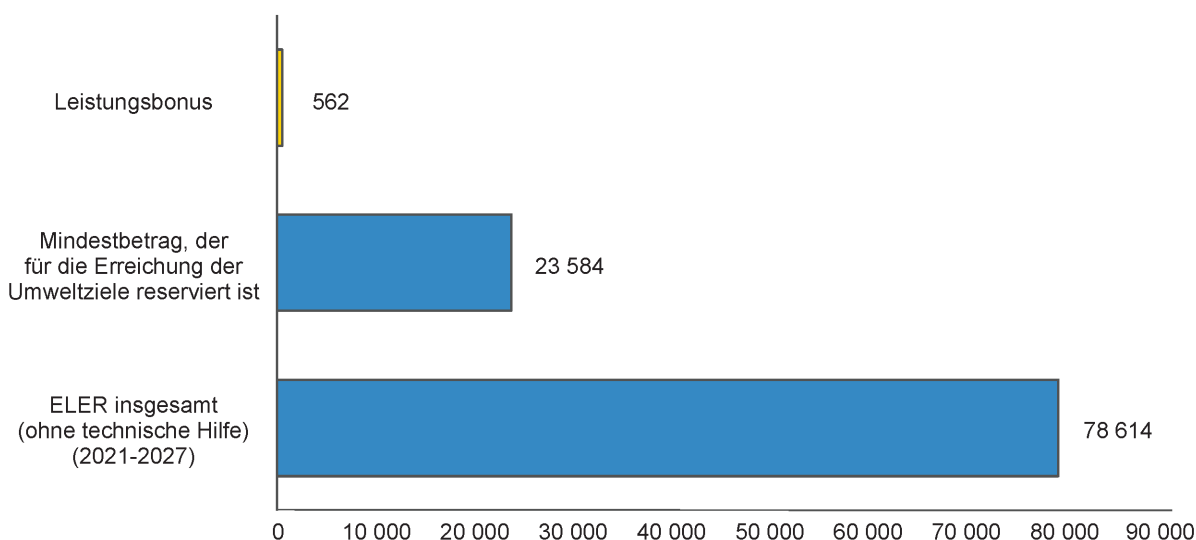
75. Die Mitgliedstaaten müssten jedes Jahr Berichte über die Erreichung von Outputs und Ergebnissen erstellen. Die Kommission würde die Outputs mit den geltend gemachten Ausgaben⁽¹¹⁴⁾ und die Ergebnisse mit den in den GAP-Strategieplänen festgelegten Zielwerten⁽¹¹⁵⁾ vergleichen. Lagen die gemeldeten Outputs erheblich unter dem entsprechenden Betrag der geltend gemeldeten Ausgaben (Differenz von mehr als 50 %)⁽¹¹⁶⁾, könnte die Kommission die Zahlungen an die Mitgliedstaaten aussetzen oder kürzen⁽¹¹⁷⁾. Würden die Mitgliedstaaten die Zielvorgaben für die Ergebnisse nicht erreichen, könnte die Kommission sie auffordern, Aktionspläne zu erstellen. Sie könnte die Zahlungen auch aussetzen oder sie als letztes Mittel kürzen.

76. Relevanz und Qualität der Indikatoren sind uneinheitlich (siehe Ziffer 71). Für den größten Teil der Ausgaben würde die Kommission den Mitgliedstaaten Finanzmittel auf der Grundlage der Begünstigten und der unterstützten Anzahl Hektar gewähren. Unter diesen Umständen erscheint es unwahrscheinlich, dass eine Differenz von mehr als 50 % zwischen Outputs und Ausgaben auftreten würde. Nach Ansicht des Hofes wären die meisten Zahlungen nicht leistungsorientiert, da die Mitgliedstaaten keine Zahlungen für die Erreichung von Leistungszielen erhalten würden.

77. Für den neuen Zeitraum schlägt die Kommission vor, die im laufenden Zeitraum eingeführte leistungsgebundene Reserve durch einen Leistungsbonus zur Erreichung umwelt- und klimabezogener Zielvorgaben zu ersetzen. Angesichts der begrenzten finanziellen Auswirkungen dieses Leistungsbonus (siehe **Abbildung 7**) ist es unwahrscheinlich, dass er den Mitgliedstaaten als Anreiz dienen wird, diese Ziele zu erreichen.

Abbildung 7

Gesamtwert des Leistungsbonus in Millionen Euro im Vergleich zum zweckgebundenen Betrag für Umweltzahlungen und zur insgesamt vorgeschlagenen ELER-Mittelausstattung



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Artikel 86, 123 und 124 und von Anhang IX der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹¹²⁾ Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne, Artikel 24 des Vorschlags für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (COM(2018) 375 final).

⁽¹¹³⁾ Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe c der horizontalen Verordnung.

⁽¹¹⁴⁾ Jährlicher Leistungsabschluss für die Outputindikatoren: Artikel 38 und Artikel 52 Absatz 2 der horizontalen Verordnung.

⁽¹¹⁵⁾ Mehrjährige Leistungsüberwachung der Ergebnisindikatoren: Artikel 39 der horizontalen Verordnung.

⁽¹¹⁶⁾ In Artikel 38 Absatz 2 der horizontalen Verordnung heißt: „Stellt die Kommission [...] fest, dass die Differenz zwischen den geltend gemachten Ausgaben und dem Betrag des entsprechenden gemeldeten Outputs mehr als 50 % beträgt, und kann der Mitgliedstaat dies nicht ordnungsgemäß begründen [...]“.

⁽¹¹⁷⁾ Durch die Annahme eines Durchführungsrechtsakts gemäß Artikel 52 der horizontalen Verordnung.

Überwachung der Leistung der Politik und relevante externe Faktoren

78. Zusätzlich zur jährlichen Leistungsüberprüfung der Kommission und zum Abschluss der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Outputs und Ergebnisse würde die Kommission die Leistung eines jeden GAP-Strategieplans und der GAP als Ganzes messen. Die Mitgliedstaaten müssten umfassende Evaluierungen ihrer GAP-Strategiepläne vornehmen⁽¹¹⁸⁾, und die Kommission würde Zwischen- und Ex-post-Evaluierungen durchführen⁽¹¹⁹⁾, die über ihre jährlichen Leistungsüberprüfungen hinausgingen und keine Auswirkungen auf die Zahlungen an die Mitgliedstaaten hätten.

79. Diese Evaluierungen der Kommission würden die Bewertung von Wirkungsindikatoren⁽¹²⁰⁾ umfassen, die auf externen Datenquellen und nicht der Berichterstattung der Mitgliedstaaten basieren. Externe Faktoren erschweren die Messung der direkten Auswirkungen der Politik. Folglich können in den Evaluierungen zur Bewertung der Wirkungsindikatoren die Auswirkungen der Politik nicht direkt mit den durch die GAP-Strategiepläne finanzierten Interventionen in Verbindung gebracht werden.

80. Zusammenfassend hält der Hof das vorgeschlagene Modell nicht für ein wirksames Leistungsmanagementsystem. Die Ziele der GAP lassen sich nicht eindeutig mit den Interventionen oder deren Outputs, Ergebnissen und Auswirkungen verknüpfen. Große Unterschiede bei der Zielerreichung hätten nur geringe Auswirkungen auf die EU-Finanzierung. Die Ergebnisse und Auswirkungen der im Rahmen des EU-Haushalts finanzierten Maßnahmen wären nicht eindeutig. Die Vorlage der vorgeschlagenen Elemente in einem kohärenten Rahmen (siehe **Anhang II**) wäre hilfreich, um deren Abdeckung und Kohärenz zu prüfen.

Bewertung der Rechenschaftspflicht im Rahmen der GAP

Kriterium

6.1. Es gibt eine starke Kette der Rechenschaftspflicht und Finanzkontrolle.

81. Ein entscheidender Schritt in Richtung Leistung mit einem starken Leistungsmanagementsystem könnte die Rechenschaftspflicht stärken; dadurch entfielen aber nicht die Notwendigkeit einer Überprüfung, ob die Begünstigten die Bedingungen für die Gewährung einer Unterstützung erfüllt haben (ein Schlüsselement der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit). Nach Ansicht des Hofes ist ein robustes System der externen Prüfung erforderlich, um die Einhaltung der geltenden Regeln und Bedingungen sicherzustellen. Angesichts der Merkmale des vorgeschlagenen Umsetzungsmodells und der Beschränkungen des vorgeschlagenen Leistungsmodells (siehe beispielsweise Ziffer 76) dürften die Vorschläge dazu führen, dass die Rahmenbedingungen für die Rechenschaftspflicht geschwächt werden.

Förderfähigkeit

82. Eine der wichtigsten Änderungen des Vorschlags wäre eine Neudefinition der EU-Förderfähigkeit von GAP-Zahlungen. Die Kommission stellt fest, dass die Förderfähigkeit von Zahlungen nicht mehr von der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen an einzelne Begünstigte abhängen sollte⁽¹²¹⁾. Gemäß dem Vorschlag kämen Zahlungen der Mitgliedstaaten für eine EU-Finanzierung in Betracht, wenn sie mit den entsprechenden Outputs übereinstimmen und im Einklang mit den geltenden Verwaltungssystemen erfolgen. Dies hätte erhebliche Auswirkungen auf die Prüfungskette.

83. **Abbildung 8** zeigt die vorgeschlagenen Förderfähigkeitskriterien für die EU-Finanzierung der GAP und inwieweit sie die GAP-Ausgaben abdecken würden.

⁽¹¹⁸⁾ Artikel 126 Absatz 7 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹¹⁹⁾ Artikel 127 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹²⁰⁾ Gemeinsame Wirkungsindikatoren werden in Anhang I der Verordnung über die GAP-Strategiepläne vorgeschlagen.

⁽¹²¹⁾ Erwägungsgrund 25 und Artikel 35 der horizontalen Verordnung.

Abbildung 8

Vorgeschlagene EU-Förderfähigkeitskriterien für GAP-Ausgaben

Vorgeschlagene EU-Förderfähigkeitskriterien	Abdeckung auf der Grundlage des Vorschlags	Mögliche alternative Abdeckung
a) von zugelassenen Zahlstellen getätigt,	100 % der GAP	
b) im Einklang mit den geltenden Unionsvorschriften getätigt oder	Ausgaben, die unter die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 fallen -> 2 % der GAP	100 % der GAP (durch den Austausch von „oder“ durch „und“)
c) bezüglich der Interventionskategorien gemäß der Verordnung über die GAP-Strategiepläne i) mit einem entsprechenden gemeldeten Output übereinstimmend und ii) im Einklang mit den geltenden Verwaltungssystemen getätigt, die sich nicht auf die Bedingungen für die Förderfähigkeit einzelner Begünstigter gemäß den nationalen GAP-Strategieplänen erstrecken.	Ausgaben, die unter die Verordnung über die GAP-Strategiepläne fallen -> 98 % der GAP	Ausgaben, die unter die Verordnung über die GAP-Strategiepläne fallen -> 98 % der GAP

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 35 der horizontalen Verordnung.

84. Nach dem Vorschlag müsste nur ein sehr kleiner Teil der GAP-Ausgaben gemäß Artikel 35 Buchstabe b der horizontalen Verordnung „im Einklang mit den geltenden Unionsvorschriften getätigt“ werden. Artikel 35 Buchstabe c würde auf die Mehrheit der GAP-Ausgaben Anwendung finden. Der Gesetzgeber sollte prüfen, ob die Unionsvorschriften für alle EU-Finanzierungen relevant sind. In diesem Falle sollte Artikel 35 Buchstabe b geändert werden, um alle GAP-Ausgaben abzudecken⁽¹²²⁾. Dem Vorschlag zufolge haben Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zwei Dimensionen: die Einhaltung der geltenden Unionsvorschriften (Artikel 35 Buchstabe b) und die Erreichung von Ergebnissen im Einklang mit den geltenden Verwaltungssystemen (Artikel 35 Buchstabe c). Der Hof befürchtet, dass eine Rechtsvorschrift, wonach nur ein geringer Teil der Ausgaben im Einklang mit den Unionsvorschriften ausgeführt werden muss, dazu führen könnte, dass diese an Bedeutung verlieren und die Anwendung des EU-Rechts untergraben wird.

85. Es ist unklar, was unter dem in Artikel 35 Buchstabe c Ziffer i der horizontalen Verordnung genannten „entsprechenden Output“ zu verstehen ist. So würde beispielsweise im Falle von Umweltbewirtschaftungsverpflichtungen der Output in Hektar, die unter die Verpflichtung fallen, gemessen⁽¹²³⁾. Nach Ansicht des Hofes sollte dieser Output nicht dadurch als erreicht betrachtet werden⁽¹²⁴⁾, dass lediglich eine Verpflichtung für eine bestimmte Anzahl Hektar eingegangen wird, sondern nur dadurch, dass die Verpflichtung während eines bestimmten Zeitraums erfüllt wird. Da die Verpflichtung selbst jedoch im GAP-Strategieplan (oder möglicherweise in einem Vertrag zwischen dem Mitgliedstaat und dem Endbegünstigten) definiert wäre, ist nicht klar⁽¹²⁵⁾, inwieweit dies unter die EU-Förderfähigkeitsregeln fallen würde. Erstreckt sich der Geltungsbereich nicht auf die Erfüllung der Verpflichtung, könnten die vorgeschlagenen Förderfähigkeitskriterien (siehe **Abbildung 8**) unter anderem dazu führen, dass die EU Zahlungen an einen einzelnen Begünstigten finanzieren kann, obwohl die im GAP-Strategieplan festgelegten Förderfähigkeitsbedingungen nicht erfüllt sind⁽¹²⁶⁾.

⁽¹²²⁾ Obwohl Artikel 9 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne besagt, dass die Interventionen nach den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts konzipiert werden müssen, sollte dies auch aus den Förderfähigkeitskriterien hervorgehen.

⁽¹²³⁾ Zum Beispiel O.13 in Anhang I der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹²⁴⁾ In Artikel 35 der horizontalen Verordnung wird der gemeldete Output genannt, wohingegen der Hof erwarten würde, dass der erzielte Output die Zahlungsgrundlage bildet. In Artikel 121 Absatz 4 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne ist festgelegt, dass die jährlichen Leistungsberichte Informationen über erzielte Outputs, getätigte Ausgaben, erzielte Ergebnisse und den Abstand zu den jeweiligen Zielwerten enthalten müssen.

⁽¹²⁵⁾ Im Gegensatz zu Artikel 35 Buchstabe c Ziffer ii werden die in den GAP-Strategieplänen festgelegten Bedingungen für die Förderfähigkeit einzelner Begünstigter in Artikel 35 Buchstabe c Ziffer i der horizontalen Verordnung nicht explizit ausgeschlossen.

⁽¹²⁶⁾ Mit Ausnahme von Vorhaben, für die eine Unterstützung in Form von Finanzierungsinstrumenten gewährt wird, da bei diesen die von den Mitgliedstaaten geltend gemachten Ausgaben die förderfähigen Kosten des Vorhabens nicht überschreiten dürfen (Artikel 74 Absatz 4 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne).

86. Auch die Bedeutung von „im Einklang mit den geltenden Verwaltungssystemen getätigt“ ist unklar⁽¹²⁷⁾. Gemäß Artikel 2 der horizontalen Verordnung umfassen die Verwaltungssysteme die Verwaltungseinrichtungen und die EU-Vorschriften, die in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne und der horizontalen Verordnung enthalten sind. Diese Verordnungen umfassen mehrere Vorschriften, die für einzelne Begünstigte gelten, z. B. die Begriffsbestimmungen⁽¹²⁸⁾, die die Mitgliedstaaten in ihren GAP-Strategieplänen festlegen müssen. Es ist unklar, ob diese Vorschriften, die in den GAP-Strategieplänen definiert werden, aber in den EU-Verordnungen verbindlich sind, Teil der Verwaltungssysteme wären.

Verwaltung, Kontrolle und Prüfungssicherheit

87. Die Verwaltungseinrichtungen würden die gleichen bleiben wie im laufenden Zeitraum, aber ihre Rollen würden sich auf der Grundlage des Vorschlags ändern. **Abbildung 9** enthält einen Vergleich zwischen einigen Kernelementen des Verwaltungs- und Kontrollsystems der GAP im laufenden Zeitraum mit denen des Vorschlags.

⁽¹²⁷⁾ Der Hof empfiehlt, die Verwendung von „Verwaltungs- und Kontrollsystem“ [englisch: „management and control system“] und „Verwaltungssystem“ [englisch: „governance system“] zu vereinheitlichen. Artikel 1 Buchstabe b der horizontalen Verordnung bezieht sich auf die „Verwaltungs- und Kontrollsysteme“ [englisch: „management and control systems“], während in Erwägungsgrund 36 der Begriff „Systeme für die Verwaltung und Kontrolle“ [englisch: „management and inspection systems“] verwendet wird. In Artikel 57 Absatz 2 ist von „Verwaltungs- und Kontrollsystemen“ [englisch: „management and control systems“] die Rede, in Artikel 2 und Artikel 40 jedoch von „Verwaltungssystemen“ [englisch: „governance systems“] und in Artikel 53 von „Verwaltungssystemen der Mitgliedstaaten“ [englisch: „Member States' governance systems“].

⁽¹²⁸⁾ Artikel 4 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

Abbildung 9

Kernelemente des Verwaltungs- und Kontrollsystems

	Gemeinsame Elemente der GAP 2014-2020 und des Vorschlags für die GAP nach 2020	Nur Elemente der GAP 2014-2020	Neue Elemente des Vorschlags für die GAP nach 2020
Recht der Kommission, Prüfungen in den Mitgliedstaaten vorzunehmen	Überprüfung der Übereinstimmung der Verwaltungsverfahren mit den Vorschriften der Union und der Zulassungskriterien der Zahlstellen (Artikel 47 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Artikel 47 der horizontalen Verordnung)	Überprüfung der Bedingungen für Vorhaben und Belege für Ausgaben (Artikel 47 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013)	Überprüfung, ob die Ausgaben einen entsprechenden Output liefern und die Arbeit der bescheinigenden Stellen mit der Verordnung im Einklang steht (Artikel 47 der horizontalen Verordnung)
Konformitätsverfahren der Kommission	Überprüfung, ob die Ausgaben in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht getätigt worden sind (Artikel 52 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Artikel 53 der horizontalen Verordnung)	Überprüfung, ob die Ausgaben für den ELER in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht getätigt worden sind (Artikel 52 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013)	Die Überprüfung erstreckt sich nicht auf die Einhaltung der Förderfähigkeitskriterien für einzelne Begünstigte, die in den nationalen GAP-Strategieplänen und den nationalen Vorschriften festgelegt sind (Artikel 47 der horizontalen Verordnung)
Rechnungsabschluss der Kommission	Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit der Jahresabschlüsse/Jahresrechnungen (Artikel 51 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Artikel 51 der horizontalen Verordnung)		Überprüfung, ob die Ausgaben einen entsprechenden gemeldeten Output geliefert haben (Artikel 52 der horizontalen Verordnung)
Leistungsabschluss der Kommission			
Von der bescheinigenden Stelle gelieferte Prüfungssicherheit	Stellungnahme zu: Rechnungslegung, Verwaltungserklärung (Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Artikel 11 der horizontalen Verordnung)	Stellungnahme zu: Funktionsweise des internen Kontrollsystems der Zahlstelle, Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben (Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013)	Stellungnahme zu: Verwaltungssysteme der MS, Richtigkeit der Leistungsberichterstattung (Outputs und Ergebnisse) (Artikel 11 der horizontalen Verordnung)
Berichterstattung der Zahlstelle	Erstellung: Jahresrechnung, Verwaltungserklärung (Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Artikel 8 der horizontalen Verordnung) Durchführung von Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen (Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit) und Wiedereinziehung von Beträgen bei Begünstigten im Falle einer unrechtmäßigen Verwendung (Artikel 59 und 63 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Artikel 54, 55 und 57 der horizontalen Verordnung)	Erstellung: jährliche Übersicht über die abschließenden Prüfungsberichte und durchgeführten Kontrollen (Artikel 7 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013)	Erstellung: jährlicher Leistungsbericht (Artikel 8 der horizontalen Verordnung)

88. Die Aufgaben der Zahlstellen würden sich grundsätzlich nur geringfügig ändern. Sie würden eingehende Kontrollen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben durchführen⁽¹²⁹⁾ und dabei die in den GAP-Strategieplänen festgelegten Vorschriften berücksichtigen. Die Zahlstellen würden auch weiterhin Jahresrechnungen erstellen und Verwaltungserklärungen abgeben, wie in **Abbildung 9** beschrieben.

89. Die Aufgaben der bescheinigenden Stellen würden sich jedoch erheblich ändern. In seinem Sonderbericht über die bescheinigenden Stellen⁽¹³⁰⁾ begrüßte der Hof die Einführung einer Stellungnahme der bescheinigenden Stellen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit. Nach dem Vorschlag wären die bescheinigenden Stellen nicht direkt verpflichtet, über Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu berichten⁽¹³¹⁾. Stattdessen würden ihre Stellungnahmen die in Artikel 35 der horizontalen Verordnung genannten Elemente abdecken, was in der Praxis Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit im neuen Modell bedeuten würde (siehe Ziffern 82-83). Die Aufgaben der bescheinigenden Stellen gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstaben b und c der horizontalen Verordnung zur Einführung der Berichterstattung über die Zuverlässigkeit von Leistungsdaten wären mit Artikel 63 Absatz 7 der neuen Haushaltsordnung⁽¹³²⁾ kompatibel. In Durchführungsrechtsakten würden detaillierte Vorschriften für die Aufgaben der bescheinigenden Stellen festgelegt, einschließlich der Grundsätze für die Prüfungen und der Prüfverfahren, die für ihre Stellungnahmen anzuwenden sind⁽¹³³⁾.

90. Die bescheinigenden Stellen würden Stellungnahmen unter anderem über das Funktionieren der von den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungssysteme abgeben⁽¹³⁴⁾. Die in der vorgeschlagenen Definition der Förderfähigkeit genannten Verwaltungssysteme werden definiert⁽¹³⁵⁾ als die Verwaltungseinrichtungen — Zahlstellen und Koordinierungsstellen, zuständige Behörde und bescheinigende Stellen — und die „grundlegenden Anforderungen der Union“.

91. Die „grundlegenden Anforderungen der Union“ würden als die Vorschriften definiert, die in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne und der horizontalen Verordnung festgelegt sind⁽¹³⁶⁾. Nach diesen Verordnungen wären Mitgliedstaaten verpflichtet, Begriffsbestimmungen und spezifische Förderfähigkeitskriterien in ihre GAP-Strategiepläne aufzunehmen. Dies bedeutet, dass einige der in den GAP-Strategieplänen enthaltenen Förderfähigkeitskriterien auf den „grundlegenden Anforderungen der Union“ beruhen würden (siehe **Abbildung 10**). Nach Auffassung des Hofes bedeutet dies, dass die GAP-Strategiepläne daher sowohl Vorschriften, die sich aus den Verordnungen ergeben, als auch andere nationale Förderfähigkeitskriterien enthalten würden.

⁽¹²⁹⁾ Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe a der horizontalen Verordnung.

⁽¹³⁰⁾ Sonderbericht Nr. 7/2017: „Die neue Rolle der Bescheinigenden Stellen im Bereich der GAP-Ausgaben: ein positiver Schritt hin zum Modell der ‚Einzigsten Prüfung‘, doch sind noch erhebliche Schwachstellen anzugehen“.

⁽¹³¹⁾ Durch Artikel 11 der horizontalen Verordnung wird die Berichterstattung über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit auf Ausgaben beschränkt, die im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über die gemeinsame Marktorganisation finanziert werden.

⁽¹³²⁾ Verordnung (EU, Euratom) 2018/1046 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1296/2013, (EU) Nr. 1301/2013, (EU) Nr. 1303/2013, (EU) Nr. 1304/2013, (EU) Nr. 1309/2013, (EU) Nr. 1316/2013, (EU) Nr. 223/2014, (EU) Nr. 283/2014 und des Beschlusses Nr. 541/2014/EU sowie zur Aufhebung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 (ABl. L 193 vom 30.7.2018, S. 1). Gemäß Artikel 63 Absatz 7 müssen unabhängige Prüfstellen einen Bestätigungsvermerk erteilen, in dem sie feststellen, ob die Angaben über die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln, ob die Ausgaben, für die bei der Kommission eine Rückerstattung beantragt wurde, rechtmäßig und ordnungsmäßig sind und ob die bestehenden Kontrollsysteme ordnungsgemäß funktionieren.

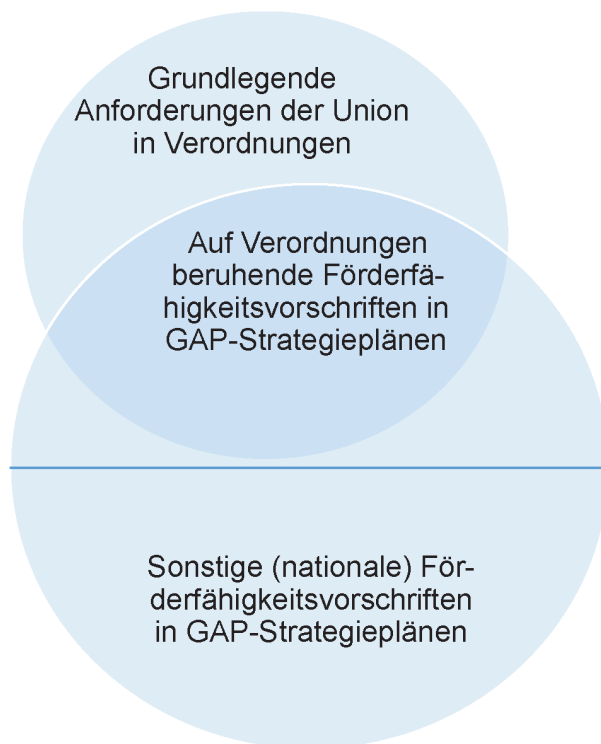
⁽¹³³⁾ Artikel 11 Absatz 3 der horizontalen Verordnung.

⁽¹³⁴⁾ Artikel 11 Absatz 1 der horizontalen Verordnung. Die bescheinigenden Stellen wären selbst Teil dieser Verwaltungssysteme. Die Kommission erklärte in Gesprächen, dass die bescheinigenden Stellen nicht den Auftrag hätten, sich selbst zu überprüfen, was jedoch aus dem Vorschlag nicht hervorgeht.

⁽¹³⁵⁾ Artikel 2 der horizontalen Verordnung.

⁽¹³⁶⁾ Artikel 2 Buchstabe c der horizontalen Verordnung.

Abbildung 10

Überschneidung zwischen den grundlegenden Anforderungen der Union und den Vorschriften in den GAP-Strategieplänen

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

92. Die Tätigkeiten der bescheinigenden Stellen, die ihre Stellungnahmen zum ordnungsgemäßen Funktionieren der Verwaltungssysteme stützen⁽¹³⁷⁾, würden auch die Überprüfung der Kontrollen der Zahlstellen umfassen. Während die Zahlstellen sowohl die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen der Union und als auch der in den GAP-Strategieplänen enthaltenen Förderfähigkeitsregeln überprüfen müssten, wird in dem Vorschlag nicht angegeben, ob die Kontrollen der bescheinigenden Stellen letztere abdecken würden. Erwartet der Gesetzgeber von den bescheinigenden Stellen, dass sie überprüfen, ob die Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten die in die GAP-Strategiepläne aufgenommenen grundlegenden Anforderungen der Union abdecken, sollte dies in der Verordnung präzisiert werden.

93. Würde die Tätigkeit der bescheinigenden Stellen nicht die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit einschließlich der Einhaltung der Unionsvorschriften und der in den GAP-Strategieplänen festgelegten Bedingungen umfassen, würde dies nur von den Zahlstellen überprüft. Nach Ansicht des Hofes wäre dies kein hinreichend zuverlässiges System, das Prüfungssicherheit hinsichtlich der Einhaltung dieser Regeln und Bedingungen liefert.

94. Der Leistungsabschluss der Kommission wäre ein neues Element (siehe Ziffer 76), und der Umfang ihres Konformitätsverfahrens⁽¹³⁸⁾ wäre auf die EU-Förderfähigkeitskriterien beschränkt. Dies würde bedeuten, dass eine mangelhafte Kontrolle der Einhaltung der in den GAP-Strategieplänen festgelegten Förderfähigkeitsregeln durch eine Zahlstelle nicht zu Finanzkorrekturen führen könnte. Weniger detaillierte Vorschriften verringern die Fehlerwahrscheinlichkeit und die Kommission erwartet daher, dass sie weniger risikobasierte Konformitätsverfahren durchführt, was zu weniger Finanzkorrekturen führt. Im Vorschlag der Kommission wird aufgrund der Einführung des neuen Umsetzungsmodells eine deutliche Verringerung der zweckgebundenen Einnahmen aus Abschlüssen und Unregelmäßigkeiten erwartet⁽¹³⁹⁾ (siehe **Abbildung 11**).

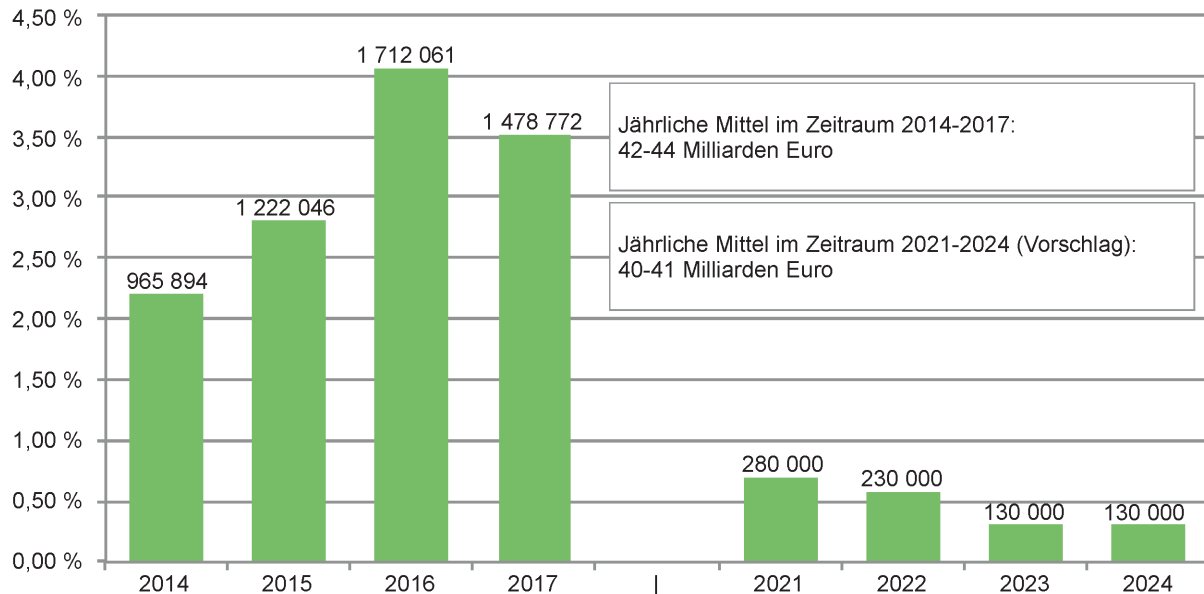
⁽¹³⁷⁾ Erstellt nach international anerkannten Prüfstandards gemäß Artikel 11 Absatz 1 der horizontalen Verordnung.

⁽¹³⁸⁾ Artikel 53 Absatz 1 der horizontalen Verordnung.

⁽¹³⁹⁾ Geschätzte finanzielle Auswirkungen des Vorschlags.

Abbildung 11

Geschätzte zweckgebundene Einnahmen (EGFL) aus Abschlüssen und Unregelmäßigkeiten (in Tausend Euro und als Prozentsatz der EGFL-Mittel)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der EU-Gesamthaushaltspläne 2016-2019 und des Finanzbogens zu Rechtsakten, der dem Vorschlag für die Verordnung über die GAP-Strategiepläne beigelegt ist.

Testatsorientierte Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof

95. Schließlich ist der Hof gemäß dem Vertrag als externer Prüfer der EU verpflichtet, eine Zuverlässigkeitserklärung über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge abzugeben⁽¹⁴⁰⁾. Nach Ansicht der Kommission⁽¹⁴¹⁾ würden die zugrunde liegenden Vorgänge nach der neuen Definition der EU-Förderfähigkeit nicht mehr aus Zahlungen an Endbegünstigte bestehen, sondern aus Zahlungen an die Mitgliedstaaten. Da einige „grundlegende Anforderungen der Union“⁽¹⁴²⁾ für einzelne Begünstigte gelten⁽¹⁴³⁾, könnten sie nur auf dieser Ebene überprüft werden.

96. Die vom Hof festgestellten Probleme und Unsicherheiten in Bezug auf die vorgeschlagene Definition des Begriffs der förderfähigen Ausgaben (siehe Ziffern 83-86) und den Zuverlässigkeitsrahmen würden keine Grundlage für eine testatsorientierte Prüfung⁽¹⁴⁴⁾ zur Erstellung der Zuverlässigkeitserklärung bilden, die der Hof derzeit in Erwägung zieht. Insbesondere die nicht genau festgelegte Rolle der bescheinigenden Stellen (siehe Ziffern 89-93) könnte bedeuten, dass es nicht möglich ist, sich stärker auf die von den geprüften Stellen bereitgestellten Informationen über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu verlassen. Auf der Grundlage der vorgeschlagenen Definition der EU-Förderfähigkeit würden die GAP-Zahlungen an die Mitgliedstaaten vom erzielten Output abhängen. Eine zukünftige testatsorientierte Prüfung könnte

⁽¹⁴⁰⁾ Artikel 287 Absatz 1 AEUV.

⁽¹⁴¹⁾ Erwägungsgrund 25 der horizontalen Verordnung.

⁽¹⁴²⁾ In Artikel 2 der horizontalen Verordnung definiert als die in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne und in der horizontalen Verordnung festgelegten Anforderungen.

⁽¹⁴³⁾ Beispielsweise die Kürzung von Zahlungen in Artikel 15, der Flächenschwellenwert in Artikel 16 Absatz 2 und die Konzepte des echten Betriebsinhabers in Artikel 4 Buchstabe d und der Flächen, die dem Betriebsinhaber zur Verfügung stehen, in Artikel 4 Buchstabe c Ziffer i der Verordnung über die GAP-Strategiepläne.

⁽¹⁴⁴⁾ Der Hof erwägt, dazu überzugehen, für seine Zuverlässigkeitserklärung eine testatsorientierte Prüfung durchzuführen, indem er sich stärker auf die von den geprüften Stellen bereitgestellten Informationen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit stützt. Auf der Grundlage der Norm ISSAI 4000 bewertet die zuständige Stelle (in diesem Zusammenhang: die Kommission) den Prüfungsgegenstand (in diesem Zusammenhang: die GAP-Ausgaben) zunächst anhand bestimmter Maßstäbe (in diesem Zusammenhang: in den EU-Rechtsvorschriften festgelegte Regeln und in den EU-Vorschriften geforderte Teile der GAP-Strategiepläne) und stellt die Ergebnisse als Gegenstandsinformation zur Verfügung (in diesem Zusammenhang: Ausmaß, in dem Zahlungen gegen die Regeln verstoßen haben). Auf dieser Grundlage holt die Prüferin oder der Prüfer ausreichende und angemessene Prüfungsnachweise zur Untermauerung des Bestätigungsvermerks ein.

den neuen Rahmenbedingungen Rechnung tragen, indem z. B. der erzielte Output testiert wird. Hierzu müsste die Kommission jedoch Gewähr dafür geben, dass die Outputs tatsächlich erzielt wurden, und der Hof müsste diese Gewährleistung als zuverlässig bewerten. Sind die Zahlstellen die einzigen Stellen, die die Einhaltung der in den GAP-Strategieplänen festgelegten Regeln — der Grundlage für die Erzielung zumindest eines Teils des Outputs — überprüfen (siehe Ziffer 85), dürfte diese Gewähr für eine testatsorientierte Prüfung nicht ausreichen.

Diese Stellungnahme wurde vom Europäischen Rechnungshof in seiner Sitzung vom 25. Oktober 2018 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG I

BESONDERE BEMERKUNGEN ZU DEN VORGESCHLAGENEN INDIKATOREN

Dieser Anhang enthält spezifische Bemerkungen zu den im Vorschlag der Kommission enthaltenen Indikatoren. Ziffer 71 enthält die allgemeinen Bemerkungen des Hofes. Die erste Tabelle umfasst die Outputindikatoren, die im Vorschlag mit den jeweiligen Interventionen in Zusammenhang stehen. Die zweite Tabelle umfasst die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die im Vorschlag mit den jeweiligen Zielen in Zusammenhang stehen.

Outputindikatoren

Rechtsvorschrift	Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (AKIS)	Outputindikator	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Artikel 13 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Europäische Innovationspartnerschaft für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (EIP)	O.1 Anzahl operationeller Gruppen im Rahmen der EIP O.2 Anzahl der Berater, die operationelle Gruppen im Rahmen der EIP einrichten oder sich daran beteiligen	Im Vorschlag werden die Outputindikatoren in Anhang I der Verordnung über die GAP-Strategiepläne beschrieben, wobei sich der erste Teil auf AKIS und der zweite Teil auf „große Interventionskategorien“ bezieht. AKIS können durch eine Reihe verschiedener GAP-Interventionen unterstützt werden. O.1 und O.2 beziehen sich auf die Interventionen „Zusammenarbeit“ und „Wissensaustausch und Information“. Die Zuordnung dieser Indikatoren zu den relevanten Interventionen würde den Leistungsrahmen klarer gestalten. Mit O.2 werden offenbar zwei getrennte Tätigkeiten gemessen, nämlich die Einrichtung der Gruppen im Rahmen der EIP durch die Berater und deren Beteiligung daran (Artikel 64 Buchstabe g und Artikel 71). Um Doppelzählungen zu vermeiden, empfiehlt der Hof, entweder das „Einrichten“ zu streichen oder diesen Indikator in zwei Teile aufzuteilen.

Rechtsvorschrift	Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (AKIS)	Outputindikator	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
	GAP-Unterstützung	O.3 Anzahl der Begünstigten der GAP-Unterstützung	„GAP-Unterstützung“ ist keine Interventionskategorie und die Relevanz des vorgeschlagenen Indikators ist unklar. Möchte die Kommission die Gesamtzahl der Begünstigten überwachen, wäre es sinnvoller, dies für jede Interventionskategorie zu tun. Der Vorschlag enthält zwar keine Definition des Begriffs „grobe Interventionskategorie“, eine „Intervention“ sollte jedoch auf einer Interventionskategorie beruhen, die in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne vorgesehen ist (Artikel 3). In Titel III der Verordnung über die GAP-Strategiepläne sind die Interventionskategorien der GAP festgelegt, insbesondere Artikel 14 (Interventionen in Form von Direktzahlungen), Artikel 39, 43, 49, 52, 55, 57 und 60 (sektorale Interventionen) und Artikel 64 (Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums). Um den Wortlaut anzupassen, schlägt der Hof vor, die Überschrift „Interventionskategorie“ zu verwenden.
Artikel 14 Absatz 6 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Entkoppelte Direktzahlungen	O.4 Anzahl der Hektar für entkoppelte Direktzahlungen O.5 Anzahl der Begünstigten für entkoppelte Direktzahlungen O.6 Anzahl der Hektar, für die erweiterte Einkommensstützung für Junglandwirte gezahlt wird O.7 Anzahl der Begünstigten, für die erweiterte Einkommensstützung für Junglandwirte gezahlt wird	In Artikel 14 sind vier Kategorien von Interventionen in Form von entkoppelten Direktzahlungen festgelegt. O.4 und O.5 decken alle vier Kategorien ab (Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe a bis d), während O.6 und O.7 sich auf Junglandwirte beziehen (Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe c). Der Vorschlag sieht keine gesonderte Überwachung der anderen Kategorien von entkoppelten Direktzahlungen vor, z. B. die neuen Öko-Regelungen (Artikel 14 Buchstabe d). Eine getrennte Überwachung der verschiedenen Kategorien von entkoppelten Direktzahlungen wäre sinnvoller. Würden für jede der vier in Artikel 14 Absatz 6 genannten Interventionskategorien zwei Indikatoren festgelegt, die O.6 und O.7 ähneln, wären O.4 und O.5 nicht erforderlich.
Artikel 64 Buchstabe f der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Risikomanagement-instrumente	O.8 Anzahl der Betriebsinhaber, die unter geförderte Risikomanagement-instrumente fallen	Angesichts der Bandbreite der verfügbaren Risikomanagement-instrumente wäre es sinnvoll, O.8 für jede Art von Instrument zu überwachen. Die Bezeichnung des Indikators wäre im Englischen klarer, wenn die Terminologie an den Rechtstext angepasst würde (Artikel 70), d. h. „risk management tools“ statt „risk management instruments“.

Rechtsvorschrift	Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (AKIS)	Outputindikator	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Artikel 14 Absatz 7 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Gekoppelte Stützung	O.9 Anzahl der Hektar, für die gekoppelte Stützung gezahlt wird O.10 Anzahl der Tiere, für die gekoppelte Stützung gezahlt wird	Um die Terminologie zu vereinheitlichen und die Kohärenz der Maßnahmen sicherzustellen, schlägt der Hof für O.10 vor, „Anzahl der Tiere“ durch „Großvieheinheiten“ zu ersetzen. Ein separater Outputindikator könnte verwendet werden, um die Anzahl der Begünstigten zu überwachen, die eine gekoppelte Stützung erhalten, was nützlicher wäre als der vorgeschlagene Indikator O.3 .
Artikel 64 Buchstaben b und c, Artikel 66 und Artikel 67 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Zahlungen für naturbedingte und andere regionspezifische Benachteiligungen	O.11 Anzahl der Hektar, für die eine Aufstockung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen gezahlt wird (3 Kategorien) O.12 Anzahl der Hektar, für die im Rahmen von Natura 2000 oder der Wasserrahmenrichtlinie Unterstützung gewährt wird	Diese Indikatoren beziehen sich auf zwei Interventionskategorien: „naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen“ (Artikel 64 Buchstabe b) und „gebietsspezifische Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben“ (Artikel 64 Buchstabe c). Eine Auflistung der Interventionskategorien nacheinander und die Verwendung des Wortlauts des vorgeschlagenen Rechtstexts würde zu einer klareren Struktur führen. Eine Angleichung der Terminologie würde die Lesbarkeit der Rechtsvorschriften erhöhen; so bezieht sich beispielsweise die Interventionskategorie auf „regionspezifische Benachteiligungen“, während in Artikel 64 Buchstaben b und c der Begriff „gebietsspezifisch“ verwendet wird. Für O.11 schlägt der Hof vor, „Aufstockung“ durch „Unterstützung“ zu ersetzen. Im Vorschlag wird keine „Aufstockung“ erwähnt; die Aufnahme dieses Konzepts in den Indikator kann verwirrend sein. Es ist unklar, ob der Indikator dazu bestimmt ist, die drei Kategorien zusammen zu messen, oder ob sie separat überwacht werden sollen. Die durch O.12 überwachten Aktionen tragen zu unterschiedlichen Zielen bei (Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben e und f). Eine getrennte Überwachung der Unterstützung im Zusammenhang mit Natura 2000 und der Wasserrichtlinie, indem der Indikator in zwei Teile aufgeteilt wird, wäre sinnvoller, um die Beiträge zum jeweiligen Ziel zu bewerten. Es wäre auch sinnvoll, Indikatoren aufzunehmen, mit denen die Anzahl der Begünstigten zusätzlich zur Fläche überwacht wird, wie dies bei anderen Interventionen der Fall ist.

Rechtsvorschrift	Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (AKIS)	Outputindikator	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Artikel 64 Buchstabe a und Artikel 65 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Zahlungen für Bewirtschaftungs-verpflichtungen (Umwelt- und Klimaschutz, genetische Ressourcen, Tierschutz)	<p>O.13 Anzahl der (landwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen</p> <p>O.14 Anzahl der (forstwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen</p> <p>O.15 Anzahl der Hektar, für die eine Unterstützung für den ökologischen Landbau gewährt wird</p> <p>O.16 Anzahl der Großvieheinheiten, für die Unterstützung für Tierschutz, Gesundheit oder verstärkte Biosicherheitsmaßnahmen gewährt wird</p> <p>O.17 Anzahl der Projekte zur Förderung genetischer Ressourcen</p>	<p>O.13 und O.14 decken Interventionen ab, die zu verschiedenen Zielen beitragen. Nach Ansicht des Hofes wäre eine getrennte Überwachung von Klima, Umwelt und Biodiversität sinnvoller.</p> <p>Es ist unklar, warum sich der Indikator O.16 auf die Tiergesundheit und Biosicherheit bezieht. Der Vorschlag (Artikel 65) bezieht sich nicht ausdrücklich auf Tiergesundheits- und Biosicherheitsmaßnahmen, obwohl die Mitgliedstaaten sich dafür entscheiden könnten, solche Maßnahmen in ihre GAP-Strategiepläne aufzunehmen. Darüber hinaus ist nicht klar, ob die Anzahl der Großvieheinheiten für jede Interventionskategorie (Tierschutz, Gesundheit und Biosicherheit) separat ausgewiesen würde, was den Indikator nützlicher machen würde.</p>
Artikel 64 Buchstabe d und Artikel 68 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Investitionen	<p>O.18 Anzahl geförderter produktiver Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben</p> <p>O.19 Anzahl geförderter lokaler Infrastrukturen</p> <p>O.20 Anzahl geförderter nichtproduktiver Investitionen</p> <p>O.21 Anzahl produktiver Investitionen außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe</p>	<p>Für eine einheitliche Berichterstattung über O.18, O.19 und O.20 sind Begriffsbestimmungen für „Investitionen“ und „lokale Infrastrukturen“ erforderlich, da diese Begriffe im Vorschlag nicht definiert sind. Zum Beispiel könnte die Definition des Begriffs „Vorhaben“ in Artikel 3 verwendet werden.</p> <p>Angesichts der Vielfalt der Investitionen, die im Rahmen dieser Intervention unterstützt werden können, geben diese Indikatoren wenig Aufschluss darüber, was produziert oder erreicht wurde (d. h. wenig Ergebnisorientierung).</p> <p>Darüber hinaus können sowohl Finanzhilfen als auch Finanzierungsinstrumente zur Finanzierung von Investitionen eingesetzt werden. Beabsichtigt die Kommission, getrennte Outputindikatoren für verschiedene Finanzierungsmodi zu schaffen, schlägt der Hof vor, separate Indikatoren in der Verordnung über die GAP-Strategiepläne selbst festzulegen.</p>

Rechtsvorschrift	Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (AKIS)	Outputindikator	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Artikel 64 Buchstabe e und Artikel 69 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Niederlassungsbeihilfen	<p>O.22 Anzahl der Betriebsinhaber, die Niederlassungsbeihilfen erhalten</p> <p>O.23 Anzahl der Unternehmer im ländlichen Raum, die Niederlassungsbeihilfen erhalten</p>	<p>Die Intervention „Niederlassungsbeihilfen“ bezieht sich auf Junglandwirte und Existenzgründungen im ländlichen Raum (Artikel 69). Aus Gründen der Klarheit schlägt der Hof vor, das Wort „jung“ in O.22 aufzunehmen und den Wortlaut von O.23 an den vorgeschlagenen Rechtstext anzupassen, indem „Unternehmer“ durch „Existenzgründer“ ersetzt wird.</p> <p>Für Junglandwirte wäre es sinnvoll, auch die Anzahl der betroffenen Hektar einzubeziehen.</p>
Artikel 64 Buchstabe g und Artikel 71 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Zusammenarbeit	<p>O.24 Anzahl geförderter Erzeugergemeinschaften/-organisationen</p> <p>O.25 Anzahl der Betriebsinhaber, die Unterstützung für die Teilnahme an Qualitätsregelungen der EU erhalten</p> <p>O.26 Anzahl der Generationswechsel-Projekte (Junglandwirte/Nicht-Junglandwirte)</p> <p>O.27 Anzahl von der örtlichen Bevölkerung betriebener Strategien für die lokale Entwicklung (LEADER)</p> <p>O.28 Anzahl sonstiger Gruppen für die Zusammenarbeit (ausgenommen unter O.1 gemeldete EIP)</p>	<p>Für eine klarere Strukturierung könnten die Outputindikatoren der Reihenfolge des Rechtstextes folgen (Artikel 71):</p> <ul style="list-style-type: none"> — EIP (O.1 und O.2) — LEADER (O.27) — Förderung von Qualitätsregelungen (O.25) — Erzeugerorganisationen oder -gruppierungen (O.24) — Sonstige Formen der Zusammenarbeit (O.28) — Generationswechsel (O.26) <p>Siehe auch die Bemerkungen zu O.1 und O.2 in Bezug auf EIP.</p> <p>Aus Gründen der Kohärenz sollte O.25 umformuliert werden, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Ziel der Intervention darin besteht, die Förderung von Qualitätsregelungen zu unterstützen, anstatt die an solchen Regelungen teilnehmenden Betriebsinhaber zu unterstützen. Da die Intervention die Förderung von Qualitätsregelungen unterstützt, wäre die Teilnahmequote bei solchen Regelungen eher ein Ergebnisindikator.</p> <p>Es sollte auch geklärt werden, ob O.27 dazu bestimmt ist, alle unterstützten oder nur die zur Umsetzung ausgewählten Strategien zu messen (angesichts des derzeitigen zweistufigen Ansatzes bei der Unterstützung von LEADER-Strategien).</p>

Rechtsvorschrift	Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (AKIS)	Outputindikator	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Artikel 64 Buchstabe h und Artikel 72 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Wissensaustausch und Information	O.29 Anzahl geschulter/beratener Betriebsinhaber O.30 Anzahl geschulter/beratener Nicht-landwirte	Um O.29 und O.30 nützlicher zu machen, sollten Begünstigte nur jeweils einmal gezählt werden.
Artikel 11 und 12 und Anhang III der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Horizontale Indikatoren	O.31 Anzahl der Hektar, auf denen ökologische Verfahren angewendet werden (zusammenfassender Indikator für die tatsächliche Fläche, die der Konditionalität, Öko-Regelungen [in der englischen Fassung: ELS = Basisregelungen], Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, forstwirtschaftlichen Maßnahmen, ökologischem/biologischem Landbau unterliegt) O.32 Anzahl der Hektar, für die die Konditionalität gilt (aufgeschlüsselt nach GLÖZ-Standards)	<p>Damit die Struktur von Anhang I gestrafft und das Leistungselement gestärkt wird, indem für den jährlichen Leistungsabschluss und die mehrjährige Leistungsüberprüfung relevante Indikatoren festgelegt werden, empfiehlt der Hof, keine horizontalen Indikatoren aufzunehmen.</p> <p>O.31 liefert keine zusätzlichen Informationen, da andere Indikatoren (die bei Bedarf ergänzt werden könnten) diese Bereiche abdecken; dieser Indikator könnte daher entfernt werden. Basisregelungen („entry level schemes“) werden im Rechtstext nicht erwähnt (außer in Erwägungsgrund 31).</p> <p>Die Überwachung der Konditionalität mithilfe von O.32 bezieht sich offenbar nur auf den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen“ (GLÖZ); dies sollte geklärt und in der englischen Fassung statt „GAEP“ „GAEC“ [im Deutschen weiterhin GLÖZ] verwendet werden. Die Mitgliedstaaten würden in ihren GAP-Strategieplänen GLÖZ-Standards festlegen (vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission). Nach Ansicht des Hofes könnten die den GLÖZ-Standards unterliegenden Flächen als Ergebnisindikatoren unter den drei Umwelt-/Klimaschutzziele, denen sie in Anhang III zugeordnet sind, einbezogen werden.</p>

Rechtsvorschrift	Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft (AKIS)	Outputindikator	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Artikel 39, Artikel 44 Absatz 1 und Artikel 49 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne	Sektorale Programme	<p>O.33 Anzahl der Erzeugerorganisationen, die einen Betriebsfonds/ein operationelles Programm einrichten</p> <p>O.34 Anzahl der Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen und Marktbeobachtung</p> <p>O.35 Anzahl der Maßnahmen zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Bienenzucht</p>	<p>Um den Wortlaut anzupassen, empfiehlt der Hof, die Bezeichnung der Interventionskategorie in „Sektorale Interventionen“ zu ändern.</p> <p>Da es sich nur um eine von 16 Teilinterventionen im Obst- und Gemüsektor handelt (Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe n), ist unklar, warum Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen in O.34 zur Überwachung herausgegriffen werden. Weitere Teilinterventionen, wie z. B. Maßnahmen zum Klimaschutz im Obst- und Gemüsektor (Artikel 43 Absatz 1 Buchstabe l), erscheinen mindestens ebenso relevant. Darüber hinaus wird die Marktbeobachtung nicht als Teilintervention für den Obst- und Gemüsektor (Artikel 43 Absatz 1), sondern für den Bienenzuchtsektor (Artikel 49 Buchstabe g) genannt. Es ist unklar, ob O.34 dazu bestimmt ist, Interventionen in verschiedenen Sektoren zu überwachen.</p> <p>Ebenso ist unklar, was genau mit O.35 gemessen werden soll, da „Erhaltung bzw. Verbesserung der Bienenzucht“ im Vorschlag nicht erwähnt wird (Artikel 49).</p> <p>Der Hof schlägt vor, O.34 und O.35 durch „Anzahl der (einzelnen) Erzeuger, die an den unterstützten Betriebsfonds/operationellen Programmen beteiligt sind (gegebenenfalls aufgeteilt in die sechs Sektoren)“ zu ersetzen. Will die Kommission eine getrennte Überwachung wie O.35 für die Bienenzucht beibehalten (angesichts der zunehmenden Aufmerksamkeit für diesen Sektor), sollte der Wortlaut des Indikators an den vorgeschlagenen Rechtstext angepasst werden. Wird der Begriff „Maßnahmen“ verwendet, muss er definiert werden (z. B. anhand der Definition des Begriffs „Vorhaben“ in Artikel 3).</p>

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über die GAP-Strategiepläne (hauptsächlich Anhang I).

Ergebnis- und Wirkungsindikatoren

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Querschnittsziel: Modernisierung — Förderung von Wissen, Innovation und Digitalisierung in der Landwirtschaft und in ländlichen Gebieten und Förderung von deren Verbreitung			<p>In Artikel 96 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten die Bedürfnisse für jedes der neun spezifischen Ziele der GAP gemäß Artikel 6 der Verordnung ermitteln müssen. Das Querschnittsziel fällt nicht darunter, sondern wird in Artikel 5 gesondert erwähnt. Dies macht den Rahmen unnötig komplex.</p> <p>Durch die gesonderte Nennung des Querschnittsziels bleiben die mit diesem Ziel verbundenen Indikatoren außerhalb des Geltungsbereichs des Leistungsabschlusses und der mehrjährigen Leistungsüberprüfung.</p> <p>Das Ziel überschneidet sich teilweise mit dem spezifischen Ziel der „Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung“ (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b). Um die Struktur des Rahmens zu vereinfachen, schlägt der Hof vor, das Querschnittsziel in die spezifischen Ziele zu integrieren.</p>

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
<p>R.1 Steigerung der Leistung durch Wissen und Innovation: Anteil der Betriebsinhaber, die für Beratung, Schulung, Wissensaustausch oder Beteiligung an operationellen Gruppen zur Verbesserung der Wirtschaft-, Umwelt- und Klimaleistung sowie der Ressourceneffizienz Unterstützung erhalten</p> <p>R.2 Verknüpfung von Beratung und Systemen für den Wissenstransfer: Anzahl der in AKIS integrierten Berater (gemessen an der Gesamtzahl der Betriebsinhaber)</p> <p>R.3 Digitalisierung der Landwirtschaft: Anteil der Betriebsinhaber, die im Rahmen der GAP Unterstützung für Technologien der Präzisionslandwirtschaft erhalten</p>	<p>In ihrer aktuellen Formulierung werden durch R.1 und R.3 keine Ergebnisse gemessen.</p> <p>Um die Ergebnisse (unmittelbare Veränderungen) der Unterstützung von Beratung, Schulung, Wissensaustausch oder Beteiligung an operationellen Gruppen zu messen, könnte ein Indikator z. B. dazu, wie viele Betriebsinhaber aufgrund der erhaltenen Beratung oder Schulung Maßnahmen ergriffen haben, nützlich sein.</p> <p>Wird das Querschnittsziel wie vorstehend vorgeschlagen in die spezifischen Ziele integriert, würde ein neu formulierter R.1 als Ergebnisindikator zu dem neuen/neu formulierten spezifischen Ziel passen. Alternativ könnte die Anzahl der Betriebsinhaber, die eine solche Unterstützung erhalten, als Outputindikator im Rahmen der Intervention „Wissensaustausch und Information“ verwendet werden. Offenbar gibt es jedoch eine Überschneidung zwischen R.1 und R.24, die angegangen werden muss.</p> <p>R.3 wäre ein sinnvoller Outputindikator für „Investitionen“.</p> <p>Erkennt ein Mitgliedstaat einen Mangel an Beratern bei der Bedarfsermittlung und führt in seinem GAP-Strategieplan Interventionen ein, mit denen der Anteil der Berater erhöht werden soll, kann das in R.2 gemessene Verhältnis der Anzahl der Betriebsinhaber pro Berater ein relevanter Ergebnisindikator sein. Wird das Querschnittsziel wie vorstehend vorgeschlagen in die spezifischen Ziele integriert, würde R.2 zu dem neuen/neu formulierten spezifischen Ziel passen.</p>	<p>I.1 Wissensaustausch und Innovation: Anteil von Wissensaustausch und Innovation am GAP-Haushalt</p>	<p>I.1 ist kein Wirkungsindikator. Da er die finanziellen Ressourcen misst, könnte I.1 als Inputindikator betrachtet werden (siehe Abbildung 6).</p> <p>Hält die Kommission den Indikator in seiner jetzigen Formulierung für Überwachungszwecke für relevant, wäre es sinnvoll zu klären, ob er sich auf den Anteil der zugewiesenen GAP-Haushaltsmittel oder den Anteil der zu einem bestimmten Zeitpunkt ausgegebenen Haushaltsmittel bezieht.</p>

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Spezifisches Ziel 1: Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit			
R.4 Knüpfung von Einkommensstützung an Standards und gute fachliche Praxis: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die Einkommensstützung gezahlt wird und die der Konditionalität unterliegt	Es gibt keinen Zusammenhang zwischen R.4 und dem Ziel, die Ernährungssicherheit zu verbessern. In seinem derzeitigen Wortlaut misst der Indikator zudem keine Ergebnisse. Wie der Hof in seinem Sonderbericht zur Cross-Compliance empfohlen hat, wäre ein Ergebnisindikator nützlich, der den Anteil der — Vor-Ort-Kontrollen unterliegenden — Betriebe misst, die den Anforderungen der Konditionalität entsprechen. Ein solcher Ergebnisindikator würde z. B. gut zu dem spezifischen Ziel passen, die gesellschaftlichen Erwartungen zu erfüllen (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe i).	I.2 Verringerung von Einkommensunterschieden: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft I.3 Begrenzung von Schwankungen der landwirtschaftlichen Einkommen: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen I.4 Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen nach Sektoren (verglichen mit dem Durchschnitt in der Landwirtschaft) I.5 Beitrag zum räumlichen Gleichgewicht: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen (verglichen mit dem Durchschnitt)	Für I.2, I.3, I.4 und I.5 wird der Begriff „landwirtschaftliche Einkommen“ verwendet [in der englischen Fassung mal „farm income“, mal „agricultural income“]. Nach Ansicht des Hofes ist das „Betriebsinkommen“ („farm income“) eine geeignetere Messgröße (siehe Ziffern 27, 28 und 30). Der Hof stellt fest, dass es keinen Wirkungsindikator für das Hauptziel, die Ernährungssicherheit, gibt, für das der größte Teil der GAP-Haushaltsmittel vorgesehen ist (die Rechtsvorschriften für den Zeitraum 2014-2020 enthalten z. B. I.05 Entwicklung der Verbraucherpreise für Lebensmittel, der mit dem allgemeinen Ziel einer rentablen Nahrungsmittelherzeugung verbunden ist). Eine Option wäre die Messung der Ernährungssicherheit in der EU durch Schätzung des Grades der Selbstversorgung. Dies könnte durch eine Messung der landwirtschaftlichen Erzeugung von Rohstoffen und der Primärerzeugung von Lebensmitteln in der EU im Verhältnis zu den geschätzten Ernährungsbedürfnissen der Bevölkerung und den Nahrungsmittelpferenzen für ein aktives und gesundes Leben erfolgen (siehe Ziffer 33). Darüber hinaus wäre die Messung der GAP-Unterstützung als Anteil am gesamten Betriebsinkommen ein wichtiger Indikator für die Auswirkungen der Politik.
R.5 Risikomanagement: Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe mit GAP-Risikomanagementinstrumenten	Angesichts der Bandbreite der verfügbaren Risikomanagementinstrumente wäre es sinnvoll, R.5 für jede Art von Instrument zu überwatchen.		
R.6 Umverteilung auf kleinere Betriebe: Anteil der zusätzlichen Unterstützung je Hektar für förderfähige landwirtschaftliche Betriebe unterhalb der durchschnittlichen Betriebsgröße (verglichen mit dem Durchschnitt)	Wird mit R.7 beabsichtigt, das Ergebnis von Interventionen nach den Artikeln 66 und 67 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne zu messen, wäre es aus Gründen der Klarheit besser, den Wortlaut anzupassen (z. B. gebietsspezifische Benachteiligungen).		
R.7 Ausweitung der Unterstützung für Betriebe in Gebieten mit besonderen Erfordernissen: Anteil der zusätzlichen Unterstützung je Hektar in Gebieten mit größeren Erfordernissen (verglichen mit dem Durchschnitt)			

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Spezifisches Ziel 2: Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung			
R.8 Gezielte Unterstützung von Betrieben in Sektoren, die sich in Schwierigkeiten befinden: Anteil der Betriebsinhaber, die gekoppelte Stützung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit oder Qualität erhalten	Es besteht kein Zusammenhang zwischen R.8 und dem Ziel, da allgemein anerkannt ist, dass gekoppelte Zahlungen zu Marktverzerrungen führen können.	I.6 Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität: <i>Totale Faktorproduktivität</i> I.7 Förderung des Agrar- und Lebensmittelhandels: <i>Importe und Exporte im Agrar- und Lebensmittelhandel</i>	
R.9 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe: Anteil der Betriebsinhaber, die Investitionsförderung für Umstrukturierung und Modernisierung, einschließlich Verbesserung der Ressourceneffizienz, erhalten	R.9 misst keine Ergebnisse (unmittelbare Veränderung), sondern bezieht die Anzahl der Begünstigten bestimmter Interventionen auf die Gesamtzahl. Es müssen weitere Ergebnisindikatoren entwickelt werden, um die Ergebnisse zu messen, die zu diesem Ziel beitragen. Neben dem Hauptziel der Ausrichtung auf den Markt und der Steigerung des Wettbewerbs wäre ein Indikator nützlich, der den „stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung“ überwachet.		
Spezifisches Ziel 3: Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette			
R.10 Bessere Organisation der Versorgungskette: Anteil der Betriebsinhaber, die sich an unterstützten Erzeugergemeinschaften, Erzeugerorganisationen, lokalen Märkten, kurzen Versorgungsketten und Qualitätsregelungen beteiligen	R.10 misst keine Ergebnisse (unmittelbare Veränderung) der Teilnahme an diesen Gemeinschaften oder Organisationen. Bei R.11 ist nicht klar, wie der Anteil berechnet würde, d. h., worauf der Wert der vermarkteten Erzeugung bezogen werden sollte.	I.8 Verbesserung der Position der Betriebsinhaber in der Lebensmittelversorgungskette: <i>Wertschöpfungsanteil für Primärerzeuger in der Nahrungsmittelkette</i>	
R.11 Bündelung des Angebots: Anteil der Erzeugerorganisationen mit operationellen Programmen am Wert der vermarkteten Erzeugung			

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Spezifisches Ziel 4: Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie			
<p>R.12 Anpassung an den Klimawandel: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zur Verbesserung der Anpassung an den Klimawandel bestehen</p> <p>R.13 Verringerung der Emissionen im Tierhaltungssektor: Anteil der Großvieheinheiten, für die Unterstützung zur Verringerung der Treibhausgas- und/oder Ammoniakemissionen, einschließlich Düngermanagement, gewährt wird</p> <p>R.14 Kohlenstoffspeicherung im Boden und in Biomasse: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen bestehen, Emissionen zu verringern, die Speicherung von CO₂ beizubehalten und/oder auszuweiten (Dauergrünland, landwirtschaftliche Flächen in Torfgebieten, Wälder usw.)</p> <p>R.15 Grüne Energie aus der Land- und Forstwirtschaft: Investitionen in die Kapazitäten zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen, auch biobasiert (MW)</p> <p>R.16 Verbesserung der Energieeffizienz: Energieeinsparungen in der Landwirtschaft</p> <p>R.17 Aufgeforstete Flächen: Geförderte Flächen zur Aufforstung und Anlage von Wäldern, einschließlich Agrarforstwirtschaft</p>	<p>Der Hof räumt ein, dass die Ergebnisse im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Folgen schwierig zu messen sind und dass unmittelbare Veränderungen oft nicht erkennbar sind. Sollen R.12, R.13, R.14 und R.17 jedoch als Ergebnisindikatoren betrachtet werden, müssen wissenschaftliche Nachweise für die erwarteten Ergebnisse der getroffenen Maßnahmen vorliegen. Darüber hinaus zählt jeder Hektar unabhängig von — oft erheblichen — Unterschieden im Beitrag der Verpflichtungen zum Klimawandel gleichermaßen für diese Indikatoren. Eine Differenzierung zwischen diesen Hektarflächen anhand ihres durch Nachweise gestützten Beitrags zu den Zielen könnte diese Indikatoren aussagekräftiger machen. Dies könnte beispielsweise durch ein Bewertungssystem wie die Rio-Marker der OECD geschehen, bei dem die Aktivitäten überprüft und gekennzeichnet werden, indem ihnen ein Anteil (von 0-100 %) als Beitrag zu einem Ziel zugewiesen wird.</p> <p>Es ist unklar, ob mit R.15 beabsichtigt wird, die Anzahl der Investitionen oder die Kapazitäten zu messen. Die geschaffenen Kapazitäten wären relevanter als die Anzahl der Investitionen, ein angemessenerer Ergebnisdikator könnte aber die nach einer bestimmten Zeit erzeugte erneuerbare Energie sein.</p> <p>Bei R.16 sollte klargestellt werden, ob die Absicht darin besteht, die Energieeinsparungen infolge von GAP-Investitionen zu messen, und ob es die jährlichen Energieeinsparungen sind, die gemessen werden sollten.</p>	<p>I.9 Verbesserung der Krisenfestigkeit: Index</p> <p>I.10 Beitrag zum Klimaschutz: Verringerung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft</p> <p>I.11 Ausweitung der CO₂-Bindung: Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden</p> <p>I.12 Erhöhung des Anteils nachhaltiger Energie in der Landwirtschaft: Erzeugung erneuerbarer Energien aus der Land- und Forstwirtschaft</p>	<p>Die Artikel 7, 96 und 97 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne verknüpfen die GAP-Interventionen mit den Klima- und Energievorschriften der EU. Daher muss mit dem Leistungsrahmen der GAP nachgewiesen werden, dass der Sektor die Klima- und Energieziele der EU umsetzt.</p> <p>Soll mit I.9 die Krisenfestigkeit gegen den Klimawandel gemessen werden, schlägt der Hof vor, dass dies aus dem Namen des Indikators hervorgeht. Der Begriff „Krisenfestigkeit“ wird im Ziel 1 mit einer anderen Bedeutung verwendet (wirtschaftliche Krisenfestigkeit), was verwirrend sein könnte. Der Index muss weiter präzisiert werden. Dem Hof ist bekannt, dass die DG AGRI derzeit gemeinsam mit der GD CLIMA einen Index zur Nachverfolgung der Anpassung an den Klimawandel entwickelt.</p>

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Spezifisches Ziel 5: Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft			
R.18 Verbesserung der Bodenqualität: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen für eine bodenschonende Bewirtschaftung bestehen	Der Hof räumt ein, dass die Ergebnisse im Zusammenhang mit Umweltzielen schwierig zu messen sind und dass unmittelbare Veränderungen oft nicht erkennbar sind. Sollen R.18 , R.19 , R.20 , R.21 und R.22 jedoch als Ergebnisindikatoren betrachtet werden, müssen wissenschaftliche Nachweise für die erwarteten Ergebnisse der getroffenen Maßnahmen vorliegen. Darüber hinaus zählen die Flächen unabhängig von — oft erheblichen — Unterschieden im ökologischen Wert der Verpflichtungen gleichermaßen für diese Indikatoren. Diese wären nützlicher, wenn zwischen verschiedenen Verpflichtungen unterschieden würde (siehe Bemerkung zu R.12 oben).	I.13 Verringerung der Bodenerosion: Anteil der Flächen mit mittlerer und schwerer Bodenerosion auf landwirtschaftlichen Flächen I.14 Verbesserung der Luftqualität: Verringerung der Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft I.15 Verbesserung der Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz auf landwirtschaftlichen Flächen I.16 Verringerung der Nährstoffaus-schwemmung: Nitrat im Grundwasser — Anteil der Grundwasser-Messstellen mit einer Stickstoffkonzentration von mehr als 50 mg/l (Nitratrithlinie) I.17 Verringerung des Drucks auf Wasserressourcen: Wasserverbrauchsindex Plus (WEI+)	Die Wirkungsindikatoren erscheinen relevant, müssen aber weiter spezifiziert werden. I.14: [Bemerkung nur zum englischen Wortlaut: „Reduction of“ wäre genauer als „Reduce“.]
R.19 Verbesserung der Luftqualität: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zur Verringerung der Ammoniakemissionen bestehen			
R.20 Schutz der Wasserqualität: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen im Zusammenhang mit einer besseren Nährstoffbewirtschaftung bestehen	Ebenso muss es für R.23 wissenschaftliche Nachweise/Studien geben, die den Umweltbeitrag der jeweiligen Investition bestätigen. R.24 wäre stärker ergebnisorientiert, wenn die Maßnahmen gemessen würden, die auf der Grundlage der erhaltenen Beratung/Schulungen ergriffen wurden.		
R.22 Nachhaltige Nutzung von Wasser: Anteil der bewässerten Flächen, für die Verpflichtungen zur Verbesserung des Wasserhaushalts bestehen	Um Doppelzahlungen zu vermeiden, muss für R.23 und R.24 festgelegt werden, dass Betriebsinhaber während des mehrjährigen Finanzrahmens nur einmal gezahlt werden dürfen.		
R.23 Umwelt-/Klimaleistungen durch Investitionen: Anteil der Betriebsinhaber, die Unterstützung für Investitionen in den Umwelt- oder Klimaschutz erhalten			
R.24 Umwelt-/Klimaleistungen durch Wissen: Anteil der Betriebsinhaber, die Unterstützung für Beratung/Schulung im Zusammenhang mit Umwelt-/Klimaleistungen erhalten			

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Spezifisches Ziel 6: Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften			
R.25 Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung: Anteil der forstwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Wälder bestehen	Wie bereits für die vorstehend genannten Klima- und Umweltergebnisindikatoren erwähnt, müssen R.25 , R.26 , R.27 , R.28 und R.29 durch wissenschaftliche Studien oder Nachweise gestützt werden, die den Beitrag von Biodiversitätsmaßnahmen bestätigen.	I.18 Erhöhung der Feldvogelpopulationen: Feldvogelindex I.19 Erweiterter Schutz der Biodiversität: Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln	
R.26 Schutz von Waldökosystemen: Anteil der forstwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Förderung von Landschaft, Biodiversität und Ökosystemleistungen bestehen	Es ist unklar, warum für R.28 vorgeschlagen wird, die absolute Fläche anstelle des Anteils wie bei den anderen Indikatoren zu messen.	I.20 Vermehrte Ökosystemleistungen: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Flächen mit Landschaftselementen	
R.27 Erhaltung von Lebensräumen und Arten: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Biodiversität bestehen			
R.28 Unterstützung von Natura 2000: Flächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten, für die Verpflichtungen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Wiederherstellung bestehen			
R.29 Erhaltung von Landschaftselementen: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zur Bewirtschaftung von Landschaftselementen, einschließlich Hecken, bestehen			

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Spezifisches Ziel 7: Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten			
R.30 Generationswechsel: Anzahl der Junglandwirte, die mit GAP-Unterstützung einen Betrieb gründen	Bei R.30 und I.21 liegt der Schwerpunkt auf der Anzahl der Junglandwirte oder neuen Betriebsinhaber, nicht auf dem Generationswechsel zwischen Junglandwirten/Neulandwirten und älteren Betriebsinhabern oder Junglandwirten/Neulandwirten und der Gesamtzahl der Betriebsinhaber. Die Messung solcher Verhältniszahlen wäre ein nützlicher Indikator für die Leistung der Politik. Nach Ansicht des Hofes sollten bei diesen Indikatoren nur Junglandwirte berücksichtigt werden, die die Phase der Niederlassung (z. B. die erfolgreiche Umsetzung ihres Geschäftsplans) erfolgreich abgeschlossen haben.	I.21 Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte: Entwicklung der Anzahl neuer Betriebsinhaber	Siehe die Bemerkungen zum Ergebnisindikator R.30.
Spezifisches Ziel 8: Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft			
R.31 Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Gebieten: Neue Arbeitsplätze in geförderten Projekten R.32 Entwicklung der Biowirtschaft im ländlichen Raum: Anzahl geförderter Unternehmen im Bereich der Biowirtschaft R.33 Digitalisierung der ländlichen Wirtschaft: Ländliche Bevölkerung, die unter eine geförderte Strategie für intelligente Dörfer fällt R.34 Vernetzung des ländlichen Raums in Europa: Anteil der ländlichen Bevölkerung, der aufgrund der GAP-Unterstützung besseren Zugang zu Dienstleistungen und Infrastruktur hat R.35 Förderung der sozialen Inklusion: Anzahl der Personen, die Minderheiten und/oder benachteiligten Gruppen angehören und von geförderten Projekten zur sozialen Inklusion profitieren	Damit R.31 die Realität widerspiegelt, sollte der Indikator die Anzahl der nach Abschluss eines Projekts geschaffenen „echten Arbeitsplätze“ (d. h. nicht die vorübergehenden) messen. Eine gemeinsame Begriffsbestimmung ist erforderlich. R.33 misst die Verbreitung von „Strategien für intelligente Dörfer“. Wird er als Ergebnisindikator verwendet, muss dieses Konzept in der Verordnung definiert werden. Außer in den Erwägungsgründen 16 und 45 wird eine Strategie für „intelligente Dörfer“ derzeit im Vorschlag nicht erwähnt. Um R.35 nützlicher zu gestalten, sollten Personen jeweils nur einmal gezählt werden (um Doppelzählungen zu vermeiden, wenn Einzelpersonen von mehr als einem Projekt zur sozialen Inklusion profitieren).	I.22 Beitrag zur Beschäftigung in ländlichen Gebieten: Entwicklung der Beschäftigungsquote in überwiegend ländlichen Gebieten I.23 Beitrag zum Wachstum in ländlichen Gebieten: Entwicklung des Pro-Kopf-BIP in überwiegend ländlichen Gebieten I.24 Eine fairere GAP: Bessere Verteilung der GAP-Unterstützung I.25 Förderung der Inklusion im ländlichen Raum: Entwicklung des Armutsindex in ländlichen Gebieten	Es ist unklar, was mit I.24 gemessen werden soll. Der Gesetzgeber könnte erwägen, eine Änderung des Gini-Koeffizienten spezifisch für GAP-Zuschüsse zu berechnen.

Ergebnisindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs	Wirkungsindikatoren	Bemerkungen des Europäischen Rechnungshofs
Spezifisches Ziel 9: Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit — einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel — sowie Tierschutz gerecht wird			
R.36 Beschränkung des Antibiotikaeinsatzes: Anteil der Großvieheinheiten, für die geförderte Maßnahmen zur Beschränkung des Antibiotikaeinsatzes (keine Antibiotika bzw. geringere Mengen) durchgeführt wurden	Damit R.36 , R.37 und R.38 als Ergebnisindikatoren betrachtet werden können, müssen wissenschaftliche Nachweise für die erwarteten Ergebnisse der getroffenen Maßnahmen vorliegen.	I.26 Beschränkung des Antibiotikaeinsatzes in der Landwirtschaft: Verkäufe/Verwendung bei der Lebensmittelerzeugung dienenden Tieren	Es gibt keinen Wirkungsindikator für den Tierschutz. Es ist nicht klar, ob I.26 für den Verkauf oder die Verwendung von Antibiotika gedacht ist. Auch sind Lebensmittel ein sehr breit gefasstes Konzept. Der Indikator wäre nützlicher, wenn er beispielsweise den Anteil der Lebensmittel messen würde, die im Laufe der Zeit ohne Antibiotika erzeugt wurden.
R.37 Nachhaltige Verwendung von Pestiziden: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die spezifische geförderte Maßnahmen zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden durchgeführt wurden, um die Risiken und Auswirkungen von Pestiziden zu verringern	R.36 bezieht sich auf Maßnahmen mit indirekten Auswirkungen auf den Tierschutz. Er bezieht sich nicht auf die Ergebnisse der Interventionen im Hinblick auf einen verbesserten Tierschutz/eine tatsächliche Verringerung des Antibiotikaeinsatzes.	I.27 Nachhaltige Verwendung von Pestiziden: Verringerung der Risiken und Auswirkungen von Pestiziden (Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden)	Es ist nicht klar, was mit I.27 gemessen werden soll. Geht es darum, die Verwendung von Pestiziden zu reduzieren, sollte der Indikator einen neuen Wortlaut erhalten. Die Verringerung der Risiken und Auswirkungen von Pestiziden ist wohl nicht messbar.
R.38 Verbesserung des Tierschutzes: Anteil der Großvieheinheiten, für die geförderte Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes durchgeführt wurden	R.38 misst keine tatsächlichen Ergebnisse. Der Anteil der Großvieheinheiten, für die Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes durchgeführt wurden, stellt keine Veränderung des Schutzstatus für die Tiere dar. Es ist nicht klar, ob dieser Indikator mit dem Outputindikator O.16 verknüpft ist, d. h., ob O.16 als Grundlage für die Berechnung von R.38 verwendet werden kann. Es besteht die Gefahr, dass Interventionen für andere Ziele als den Tierschutz (Gesundheit, Biosicherheit) unter diesem Indikator ausgewiesen werden, was irreführende Schlussfolgerungen über das Ausmaß der Tierschutzmaßnahmen zulässt.	I.28 Anpassung an die Nachfrage der Verbraucher nach hochwertigen Lebensmitteln: Wert der Erzeugung im Rahmen von Qualitätsregelungen der EU (einschl. ökologische/biologische Erzeugnisse)	I.28 bezieht sich nur auf den Wert der Erzeugung, ohne dies mit einem anderen Faktor in Beziehung zu setzen. Dadurch ist der Indikator anfällig für externe Einflüsse wie z. B. Preisänderungen. Die Messung als Prozentsatz der Gesamterzeugung könnte ein nützlicherer Indikator sein.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über die GAP-Strategiepläne (hauptsächlich Anhang I).

ANHANG II

VERKNÜPFUNG VON ZIELEN, INTERVENTIONEN UND INDIKATOREN

Um einen kohärenten Rahmen darzulegen (der ausschließlich auf den Zielen, Interventionen und Indikatoren im Vorschlag der Kommission basiert), analysiert der Hof in diesem Anhang für jeden Outputindikator und die damit verbundenen Interventionen, zu welchem Ziel/welchen Zielen damit beigetragen wird. Der Hof überprüfte auch die von der Kommission vorgenommene Zuordnung der Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zu den spezifischen Zielen und nahm bei Bedarf eine Neuordnung vor. In diesem Anhang bewertet er nicht die Qualität der Indikatoren. Bemerkungen zu den einzelnen Indikatoren finden sich in **Anhang I**.

Nach Ansicht des Hofes sollten die in der ersten Spalte dargestellten vorgeschlagenen spezifischen Ziele mit den Outputindikatoren und den entsprechenden Interventionen in einem kohärenten Rahmen verbunden werden (siehe Ziffer 80). Der fettgedruckte Text spiegelt einige der Inkonsistenzen und Lücken (z. B. fehlende Indikatoren) wider, bei denen weitere Bemühungen erforderlich sind.

Ziel	Intervention	Rechtsvorschrift	Outputindikatoren	Ergebnisindikatoren	Wirkungsindikatoren
Spezifisches Ziel 1: Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit	Entkoppelte Direktzahlungen — Einkommensgrundstützung und ergänzende Umverteilungseinkommensstützung	Artikel 14 Absatz 6 Buchstaben a und b	O.4 Anzahl der Hektar für entkoppelte Direktzahlungen O.5 Anzahl der Begünstigten für entkoppelte Direktzahlungen	R.5 Risikomanagement: Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe mit GAP-Risikomanagementinstrumenten R.6 Umverteilung auf kleinere Betriebe: Anteil der zusätzlichen Unterstützung je Hektar für förderfähige landwirtschaftliche Betriebe unterhalb der durchschnittlichen Betriebsgröße (verglichen mit dem Durchschnitt)	I.2 Verringerung von Einkommensunterschieden: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen im Vergleich zur Gesamtwirtschaft I.3 Begrenzung von Schwankungen der landwirtschaftlichen Einkommen: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen I.4 Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen nach Sektoren (verglichen mit dem Durchschnitt in der Landwirtschaft)
	Risikomanagementinstrumente	Artikel 64 Buchstabe f und Artikel 70	O.8 Anzahl der Betriebsinhaber, die unter geförderte Risikomanagementinstrumente fallen	R.7 Ausweitung der Unterstützung für Betriebe in Gebieten mit besonderen Erfordernissen: Anteil der zusätzlichen Unterstützung je Hektar in Gebieten mit größeren Erfordernissen (verglichen mit dem Durchschnitt)	I.5 Beitrag zum räumlichen Gleichgewicht: Entwicklung der landwirtschaftlichen Einkommen in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen (verglichen mit dem Durchschnitt)
	Zahlungen für naturbedingte oder andere gebietspezifische Benachteiligungen	Artikel 64 Buchstabe b und Artikel 66	O.11 Anzahl der Hektar, für die eine Aufstockung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen gezahlt wird (3 Kategorien)		I.2.4 Eine fairere GAP: Bessere Verteilung der GAP-Unterstützung

Ziel	Intervention	Rechtsvorschrift	Outputindikatoren	Ergebnisindikatoren	Wirkungsindikatoren
Spezifisches Ziel 2: Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung	Gekoppelte Direktzahlungen	Artikel 14 Absatz 7	O.9 Anzahl der Hektar, für die gekoppelte Stützung gezahlt wird O.10 Anzahl der Tiere, für die gekoppelte Stützung gezahlt wird	R.8 Gezielte Unterstützung von Betrieben in Sektoren, die sich in Schwierigkeiten befinden: Anteil der Betriebsinhaber, die gekoppelte Stützung zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit oder Qualität erhalten	L.6 Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität: <i>Totale Faktorproduktivität</i> L.7 Förderung des Agrar- und Lebensmittelhandels: <i>Importe und Exporte im Agrar- und Lebensmittelhandel</i>
	Investitionen	Artikel 64 Buchstabe d und Artikel 68	O.18 Anzahl geförderter produktiver Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben O.21 Anzahl produktiver Investitionen außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe	R.3 Digitalisierung der Landwirtschaft: Anteil der Betriebsinhaber, die im Rahmen der GAP Unterstützung für Technologien der Präzisionslandwirtschaft erhalten R.9 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe: Anteil der Betriebsinhaber, die Investitionsförderung für Umstrukturierung und Modernisierung, einschließlich Verbesserung der Ressourceneffizienz, erhalten	
	Wissensaustausch und Information	Artikel 64 Buchstabe h und Artikel 72	O.29 Anzahl geschulter/beratener Betriebsinhaber O.30 Anzahl geschulter/beratener Nichtlandwirte	R.1 Steigerung der Leistung durch Wissen und Innovation: Anteil der Betriebsinhaber, die für Beratung, Schulung, Wissensaustausch oder Beteiligung an operationellen Gruppen zur Verbesserung der Wirtschaftsfähigkeit, Umwelt- und Klimaleistung sowie der Ressourceneffizienz Unterstützung erhalten R.2 Verknüpfung von Beratung und Systemen für den Wissenstransfer: Anzahl der in AKIS integrierten Berater (gemessen an der Gesamtzahl der Betriebsinhaber)	

Ziel	Intervention	Rechtsvorschrift	Outputindikatoren	Ergebnisindikatoren	Wirkungsindikatoren
Spezifisches Ziel 3: Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette	Sektorale Interventionen	Artikel 39	O.33 Anzahl der Erzeugerorganisationen, die einen Betriebsfonds/ein operationelles Programm einrichten O.34 Anzahl der Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen und Marktbeobachtung	R.10 Bessere Organisation der Versorgungskette: Anteil der Betriebsinhaber, die sich an unterstützten Erzeugergemeinschaften, Erzeugerorganisationen, lokalen Märkten, kurzen Versorgungsketten und Qualitätsregelungen beteiligen R.11 Bündelung des Angebots: Anteil der Erzeugerorganisationen mit operationellen Programmen am Wert der vermarkteten Erzeugung	I.8 Verbesserung der Position der Betriebsinhaber in der Lebensmittel-versorgungskette: Wertschöpfungsanteil für Primärerzeuger in der Nahrungsmittelkette
	Zusammenarbeit	Artikel 64 Buchstabe g und Artikel 71	O.24 Anzahl geförderter Erzeugergemeinschaften/-organisationen		
	[verpflichtende Anforderungen — GLÖZ]	Artikel 11 und 12	O.32 Anzahl der Hektar, für die die Konditionalität gilt (aufgeschlüsselt nach GLÖZ 1-2-3)	R.12 Anpassung an den Klimawandel: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zur Verbesserung der Anpassung an den Klimawandel bestehen	I.9 Verbesserung der Krisenfestigkeit: Index I.10 Beitrag zum Klimaschutz: Verringerung der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft
Spezifisches Ziel 4: Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie	Entkoppelte Direktzahlungen — Regelungen für Klima und Umwelt	Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe d	[kein Outputindikator]	R.13 Verringerung der Emissionen im Tierhaltungssektor: Anteil der Großvieheinheiten, für die Unterstützung zur Verringerung der Treibhausgas- und/oder Ammoniakemissionen, einschließlich Düngermanagement, gewährt wird R.14 Kohlenstoffspeicherung im Boden und in Biomasse: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen bestehen, Emissionen zu verringern, die Speicherung von CO ₂ beizubehalten und/oder auszuweiten (Dauergrünland, landwirtschaftliche Flächen in Torfgebieten, Wälder usw.)	I.11 Ausweitung der CO ₂ -Bindung: Erhöhung des Gehalts an organischem Kohlenstoff im Boden I.12 Erhöhung des Anteils nachhaltiger Energie in der Landwirtschaft: Erzeugung erneuerbarer Energien aus der Land- und Forstwirtschaft
	Zahlungen für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen, die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehen	Artikel 64 Buchstabe a und Artikel 65	O.13 Anzahl der (landwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen O.14 Anzahl der (forstwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen	R.17 Aufgeforstete Flächen: Geförderte Flächen zur Aufforstung und Anlage von Wäldern, einschließlich Agrarforstwirtschaft	

Ziel	Intervention	Rechtsvorschrift	Outputindikatoren	Ergebnisindikatoren	Wirkungsindikatoren
	Investitionen	Artikel 64 Buchstabe d und Artikel 68	O.18 Anzahl geförderter produktiver Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben O.21 Anzahl produktiver Investitionen außerhalb landwirtschaftlicher Betriebe	R.15 Grüne Energie aus der Land- und Forstwirtschaft: <i>Investitionen in die Kapazitäten zur Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen, auch biobasiert (MW)</i> R.16 Verbesserung der Energieeffizienz: <i>Energieeinsparungen in der Landwirtschaft</i> R.23 Umwelt-/Klimaleistungen durch Investitionen: <i>Anteil der Betriebsinhaber, die Unterstützung für Investitionen in den Umwelt- oder Klimaschutz erhalten</i>	
	Wissensaustausch und Information	Artikel 64 Buchstabe h und Artikel 72	O.29 Anzahl geschulter/beratener Betriebsinhaber O.30 Anzahl geschulter/beratener Nichtlandwirte	R.1 Steigerung der Leistung durch Wissen und Innovation: Anteil der Betriebsinhaber, die für Beratung, Schulung, Wissensaustausch oder Beteiligung an operationellen Gruppen zur Verbesserung der Wirtschafts- , Umwelt- und Klimaleistung sowie der Ressourceneffizienz Unterstützung erhalten R.24 Umwelt-/Klimaleistungen durch Wissen: <i>Anteil der Betriebsinhaber, die Unterstützung für Beratung/Schulung im Zusammenhang mit Umwelt-/Klimaleistungen erhalten</i>	

Ziel	Intervention	Rechtsvorschrift	Outputindikatoren	Ergebnisindikatoren	Wirkungsindikatoren
Spezifisches Ziel 5: Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft	[verpflichtende Anforderungen — GLÖZ]	Artikel 11 und 12	O.32 Anzahl der Hektar, für die die Konditionalität gilt (aufgeschlüsselt nach GLÖZ 4-8)	Boden R.18 Verbesserung der Bodenqualität: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen für eine bodenschonende Bewirtschaftung bestehen	Boden I.13 Verringerung der Bodenerosion: Anteil der Flächen mit mittlerer und schwerer Bodenerosion auf landwirtschaftlichen Flächen
	Entkoppelte Direktzahlungen — Regelungen für Klima und Umwelt	Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe d	[kein Outputindikator]	Luft R.19 Verbesserung der Luftqualität: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zur Verringerung der Ammoniakemissionen bestehen	Luft I.14 Verbesserung der Luftqualität: Verringerung der Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft Wasser I.15 Verbesserung der Wasserqualität: Bruttonährstoffbilanz auf landwirtschaftlichen Flächen
	Zahlungen für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen, die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehen	Artikel 64 Buchstabe a und Artikel 65	O.13 Anzahl der (landwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen	Wasser R.20 Schutz der Wasserqualität: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen bezüglich der Wasserqualität bestehen	I.16 Verringerung der Nährstoffausschwemmung: Nitrat im Grundwasser — Anteil der Grundwasser-Messstellen mit einer Stickstoffkonzentration von mehr als 50 mg/l (Nitratrichtlinie)
	Zahlungen für gebietsbezogene Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben	Artikel 64 Buchstabe c und Artikel 67	O.14 Anzahl der (forstwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen O.15 Anzahl der Hektar, für die eine Unterstützung für den ökologischen Landbau gewährt wird	R.21 Nachhaltige Nährstoffbewirtschaftung: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen im Zusammenhang mit einer besseren Nährstoffbewirtschaftung bestehen R.22 Nachhaltige Nutzung von Wasser: Anteil der bewässerten Flächen, für die Verpflichtungen zur Verbesserung des Wasserhaushalts bestehen	I.17 Verringerung des Drucks auf Wasserressourcen: Wasserverbrauchindex Plus (WEI+)
	Wissensaustausch und Information	Artikel 64 Buchstabe h und Artikel 72	O.12 Anzahl der Hektar, für die im Rahmen von Natura 2000 oder der Wasserrahmenrichtlinie Unterstützung gewährt wird O.29 Anzahl geschulter/beratener Betriebsinhaber O.30 Anzahl geschulter/beratener Nichtlandwirte	R.23 Umwelt-/Klimaleistungen durch Investitionen: Anteil der Betriebsinhaber, die Unterstützung für Investitionen in den Umwelt- oder Klimaschutz erhalten R.1 Steigerung der Leistung durch Wissen und Innovation: Anteil der Betriebsinhaber, die für Beratung, Schulung, Wissensaustausch oder Beteiligung an operationellen Gruppen zur Verbesserung der Wirtschafts-, Umwelt- und Klimaleistung sowie der Ressourceneffizienz Unterstützung erhalten R.24 Umwelt-/Klimaleistungen durch Wissen: Anteil der Betriebsinhaber, die Unterstützung für Beratung/Schulung im Zusammenhang mit Umwelt-/Klimaleistungen erhalten	

Ziel	Intervention	Rechtsvorschrift	Outputindikatoren	Ergebnisindikatoren	Wirkungsindikatoren
Spezifisches Ziel 6: Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften	[verpflichtende Anforderungen — GLÖZ]	Artikel 11 und 12	O.32 Anzahl der Hektar, für die die Konditionalität gilt (aufgeschlüsselt nach GLÖZ 9-10)	R.25 Förderung einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung: Anteil der forstwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zum Schutz und zur Bewirtschaftung der Wälder bestehen	I.18 Erhöhung der Feldvogelpopulationen: Feldvogelindex
	Sektorale Interventionen	Artikel 39	O.35 Anzahl der Maßnahmen zur Erhaltung bzw. Verbesserung der Bienenzucht	R.26 Schutz von Waldökosystemen: Anteil der forstwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zur Förderung von Landschaft, Biodiversität und Ökosystemleistungen bestehen	I.19 Erweiterter Schutz der Biodiversität: Anteil der mit der Landwirtschaft im Zusammenhang stehenden Arten und Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse, die stabil bleiben oder sich positiv entwickeln
	Zahlungen für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen, die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehen	Artikel 64 Buchstabe a und Artikel 65	O.13 Anzahl der (landwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen	R.27 Erhaltung von Lebensräumen und Arten: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen zum Erhalt oder zur Wiederherstellung der Biodiversität bestehen	I.20 Vermehrte Ökosystemleistungen: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche mit Landschaftselementen
			O.14 Anzahl der (forstwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen	R.28 Unterstützung von Natura 2000: Flächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten, für die Verpflichtungen zum Schutz, zur Erhaltung und zur Wiederherstellung bestehen	
	Zahlungen für gebietsbezogene Benachteiligungen, die sich aus bestimmten verpflichtenden Anforderungen ergeben	Artikel 64 Buchstabe c und Artikel 67	O.17 Anzahl der Projekte zur Förderung genetischer Ressourcen	R.29 Erhaltung von Landschaftselementen: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Verpflichtungen zur Bewirtschaftung von Landschaftselementen, einschließlich Hecken, bestehen	
	Investitionen	Artikel 64 Buchstabe d und Artikel 68	O.20 Anzahl geförderter nichtproduktiver Investitionen		

Ziel	Intervention	Rechtsvorschrift	Outputindikatoren	Ergebnisindikatoren	Wirkungsindikatoren
Spezifisches Ziel 7: Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten	Entkoppelte Zahlungen — ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte	Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe d	O.6 Anzahl der Hektar, für die erweiterte Einkommensstützung für Junglandwirte gezahlt wird O.7 Anzahl der Begünstigten, für die erweiterte Einkommensstützung für Junglandwirte gezahlt wird	R.30 Generationswechsel: Anzahl der Junglandwirte, die mit GAP-Unterstützung einen Betrieb gründen	I.21 Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte: Entwicklung der Anzahl neuer Betriebsinhaber
	Niederlassungsbeihilfen	Artikel 64 Buchstabe e und Artikel 69	O.22 Anzahl der Betriebsinhaber, die Niederlassungsbeihilfen erhalten		
	Zusammenarbeit	Artikel 64 Buchstabe g und Artikel 71	O.26 Anzahl der Generationswechsel-Projekte (Junglandwirte/Nicht-Junglandwirte)		
	Investitionen	Artikel 64 Buchstabe d und Artikel 68	O.19 Anzahl geförderter lokaler Infrastrukturen	R.31 Wachstum und Beschäftigung in ländlichen Gebieten: Neue Arbeitsplätze in geförderten Projekten	I.22 Beitrag zur Beschäftigung in ländlichen Gebieten: Entwicklung der Beschäftigungsquote in überwiegend ländlichen Gebieten
Spezifisches Ziel 8: Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft	Niederlassungsbeihilfen	Artikel 64 Buchstabe e und Artikel 69	O.23 Anzahl der Unternehmer im ländlichen Raum, die Niederlassungsbeihilfen erhalten	R.32 Entwicklung der Biowirtschaft im ländlichen Raum: Anzahl geförderter Unternehmen im Bereich der Biowirtschaft	I.23 Beitrag zum Wachstum in ländlichen Gebieten: Entwicklung des Pro-Kopf-BIP in überwiegend ländlichen Gebieten
	Zusammenarbeit	Artikel 64 Buchstabe g und Artikel 71	O.1 Anzahl operationeller Gruppen im Rahmen der EIP O.2 Anzahl der Berater, die operationelle Gruppen im Rahmen der EIP einrichten oder sich daran beteiligen O.27 Anzahl von der örtlichen Bevölkerung betriebener Strategien für die lokale Entwicklung (LEADER) O.28 Anzahl sonstiger Gruppen für die Zusammenarbeit (ausgenommen unter O.1 gemeldete EIP)	R.33 Digitalisierung der ländlichen Wirtschaft: Ländliche Bevölkerung, die unter eine geförderte Strategie für intelligente Dörfer fällt R.34 Vernetzung des ländlichen Raums in Europa: Anteil der ländlichen Bevölkerung, der aufgrund der GAP-Unterstützung besseren Zugang zu Dienstleistungen und Infrastruktur hat R.35 Förderung der sozialen Inklusion: Anzahl der Personen, die Minderheiten und/oder benachteiligten Gruppen angehören und von geförderten Projekten zur sozialen Inklusion profitieren	I.25 Förderung der Inklusion im ländlichen Raum: Entwicklung des Armutsindex in ländlichen Gebieten I.1 Wissensaustausch und Innovation: Anteil von Wissensaustausch und Innovation am GAP-Haushalt

Ziel	Intervention	Rechtsvorschrift	Outputindikatoren	Ergebnisindikatoren	Wirkungsindikatoren
Spezifisches Ziel 9: Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit — einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel — sowie Tierschutz gerecht wird	Zahlungen für Umwelt-, Klima- und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen, die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehen	Artikel 64 Buchstabe a und Artikel 65	O.13 Anzahl der (landwirtschaftlich genutzten) Hektar, für die über die verpflichtenden Anforderungen hinausgehende Umwelt-/Klimaverpflichtungen bestehen O.16 Anzahl der Großvieheinheiten, für die Unterstützung für Tierschutz, Gesundheit oder verstärkte Biosicherheitsmaßnahmen gewährt wird	R.4 Knüpfung von Einkommensstützung an Standards und gute fachliche Praxis: Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche, für die Einkommensstützung gezahlt wird und die der Konditionalität unterliegt R.36 Beschränkung des Antibiotikaeinsatzes: Anteil der Großvieheinheiten, für die geförderte Maßnahmen zur Beschränkung des Antibiotikaeinsatzes (keine Antibiotika bzw. geringere Mengen) durchgeführt wurden	I.26 Beschränkung des Antibiotikaeinsatzes in der Landwirtschaft: Verkäufe/Verwendung bei der Lebensmittelerzeugung dienenden Tieren I.27 Nachhaltige Verwendung von Pestiziden: Verringerung der Risiken und Auswirkungen von Pestiziden (Richtlinie über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden) I.28 Anpassung an die Nachfrage der Verbraucher nach hochwertigen Lebensmitteln: Wert der Erzeugung im Rahmen von Qualitätsregelungen der EU (inschl. ökologische/biologische Erzeugnisse)
	Zusammenarbeit	Artikel 64 Buchstabe g und Artikel 71	O.25 Anzahl der Betriebsinhaber, die Unterstützung für die Teilnahme an Qualitätsregelungen der EU erhalten	R.37 Nachhaltige Verwendung von Pestiziden: Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die spezifische geförderte Maßnahmen zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden durchgeführt wurden, um die Risiken und Auswirkungen von Pestiziden zu verringern	
	[verpflichtende Anforderungen — GAB]	Artikel 11 und 12	O.3 Anzahl der Begünstigten der GAP-Unterstützung O.31 Anzahl der Hektar, auf denen ökologische Verfahren angewendet werden (zusammenfassender Indikator für die tatsächliche Fläche, die der Konditionalität, Öko-Regelungen, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, forstwirtschaftlichen ökologischem/biologischem Landbau unterliegt)	R.38 Verbesserung des Tierschutzes: Anteil der Großvieheinheiten, für die geförderte Maßnahmen zur Verbesserung des Tierschutzes durchgeführt wurden	

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Vorschlags der Kommission für eine Verordnung über die GAP-Strategiepläne, der spezifischen Ziele (Artikel 6), GAP-Interventionen und verpflichtenden Anforderungen (Artikel 11, 12, 14, 39 und 64 bis 72) und Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren (Anhang I der Verordnung über die GAP-Strategiepläne).

