

GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE  
**FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**  
LANDWIRTSCHAFT UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

**FORSCHUNGSARBEIT FÜR DEN AGRI-  
AUSSCHUSS – REFORM DER GAP NACH  
2020 - HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE  
LANDWIRTSCHAFT**

DOKUMENTATION ZUM WORKSHOP

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

## **AUTOREN**

1. Alan Matthews
2. Louis Pascal Mahé (Professor Em. at AgroCampus Ouest, Rennes, France) and Jean-Christophe Bureau (Professor at AgroParisTech, Paris, France)  
Our thanks to S.Hélaine, C. Laroche-Dupraz, MM. Faverdin, Blanchard, Cordier, Ramanantsoa who were helpful through discussions or accessing data.
3. *Federal Institute for Less-Favoured and Mountainous Areas, Austria: Thomas Dax*  
*The James Hutton Institute – Social, Economic and Geographical Sciences, Aberdeen, UK; and Nordic Center for Spatial Development – NORDREGIO, Sweden: Andrew Copus*  
**Peer reviewed by Janet Dwyer, Teresa Pinto Correia**  
**Expert interviews with Wolfgang Pfefferkorn, Ignaz Knöbl, Markus Hopfner, Pelagia Monou, Eleni Papadopoulou, Yurena Lorenzo de Quintana**

## **VERANTWORTLICHE BEAMTER**

Guillaume Ragonnaud  
Europäisches Parlament  
Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik  
B-1047 Brüssel  
E-Mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **EDITIONSASSISTENZ**

Lyna Pärt

## **SPRACHFASSUNGEN**

Original: EN.

Übersetzungen: BG, CS, DA, DE, EL, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

## **ÜBER DEN HERAUSGEBER**

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters:  
[poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Redaktionsschluss: Oktober, 2016.  
© Europäische Union, 2016.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:  
<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

## **HAFTUNGSAUSSCHLUSS**

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

**GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE**  
**FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**  
**LANDWIRTSCHAFT UND LÄNDLICHE ENTWICKLUNG**

# **FORSCHUNGSARBEIT FÜR DEN AGRI- AUSSCHUSS – REFORM DER GAP NACH 2020 - HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE LANDWIRTSCHAFT**

## **DOKUMENTATION ZUM WORKSHOP**

### **Abriss**

Dieses Dokument wurde für den Workshop zum Thema „*Reflections on the agricultural challenges post-2020 in the EU: preparing the next CAP reform*“ (Überlegungen zu den landwirtschaftlichen Herausforderungen in der EU nach 2020: Vorbereitungen für die nächste Reform der GAP) am 8. November 2016, der vom Ausschuss des Europäischen Parlaments für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (COMAGRI) und seiner Fachabteilung (AGRI Research) veranstaltet wurde, erstellt.

Drei Studien sind darin enthalten:

1. „The future of direct payments“ (Die Zukunft der Direktzahlungen) (von Alan Matthews),
2. „The future of market measures and risk management schemes“ (Die Zukunft von Marktmaßnahmen und Risikomanagementsystemen (von Louis-Pascal Mahé und Jean-Christophe Bureau),
3. „The future of rural development“ (Die Zukunft der ländlichen Entwicklung) (von Thomas Dax und Andrew Copus).



## **INHALT**

<b>DIE ZUKUNFT DER DIREKTZAHLUNGEN (ALAN MATTHEWS)</b>	<b>5</b>
<b>DIE ZUKUNFT VON MARKTBEZOGENEN MASSNAHMEN UND RISIKOMANAGEMENT-INSTRUMENTEN (LOUIS-PASCAL MAHÉ AND JEAN-CHRISTOPHE BUREAU)</b>	<b>7</b>
<b>DIE ZUKUNFT DER ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS (THOMAS DAX AND ANDREW COPUS)</b>	<b>13</b>

Dieses Dokument enthält die Übersetzung der Zusammenfassungen der drei Studien, die anlässlich des vom Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments (AGRI) und seiner Fachabteilung organisierten Workshops zum Thema „GAP-Reform nach 2020: Herausforderungen in der Landwirtschaft“ vom 8. November 2016 durchgeführt wurden. Die vollständigen Studien (in englischer Sprache) finden sich unter

[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL\\_STU\(2016\)585898](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/de/document.html?reference=IPOL_STU(2016)585898).

Redaktionsschluss: Oktober 2016.



## ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Themenpapier wurde erstellt, da vor dem Hintergrund der zukünftigen Herausforderungen für die EU-Landwirtschaft von den Mitgliedern des AGRI-Ausschusses politische Empfehlungen angefordert wurden, die mögliche Verbesserungen an den gegenwärtigen Direktzahlungsmechanismen betreffen. Die Zukunft der Direktzahlungen steht im Mittelpunkt der Debatte über die zukünftige GAP, da sie für die Unterstützung, die die Landwirte insgesamt erhalten, und den GAP-Haushalt wichtig sind. Mittelübertragungen bilden den größten Einzelbestandteil der Unterstützung für landwirtschaftliche Einkommen in der EU. Auf Direktzahlungen entfielen im Zeitraum 2013-2015 etwa 72 % des GAP-Haushalts und knapp weniger als 30 % des EU-Gesamthaushaltes.

Für das Themenpapier wurde ein strukturierender und synthetisierender Ansatz gewählt, in dessen Rahmen die vorhandenen Möglichkeiten der MdEP systematisch dargestellt werden, um den Mitgliedern des AGRI-Ausschusses Unterstützung zu bieten, falls sie weitere Reformen der GAP in Erwägung ziehen wollen.

Im Kapitel 2 wird die Struktur der Direktzahlungen nach der Reform der GAP im Jahr 2013 beschrieben. Entkoppelte Zahlungen in der Form der Basisprämienregelung und der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung bilden weiterhin das wichtigste Element. Aber weitere Elemente wurden ergänzt, einschließlich Ökologisierungszahlungen und Zahlungen für Junglandwirte, die für die Mitgliedstaaten zwingend vorgeschrieben sind, sowie Regelungen für gekoppelte Stützung, Kleinerzeuger, Bereiche mit natürlichen Hindernissen, die den Mitgliedstaaten freigestellt bleiben. Durch die Reform im Jahr 2013 wurde die Flexibilität für die Mitgliedstaaten im Hinblick auf ihre Umsetzung des Direktzahlungssystems enorm vergrößert.

Durch die Formel der „externen Konvergenz“ wurde eine zwar in beschränktem Umfang erfolgende, jedoch bis dahin beispiellose Umverteilung von Mitteln der Säule 1 der GAP zwischen den Mitgliedstaaten eingeführt. Hierdurch ergaben sich jedoch keine Veränderungen in der relativen Rangfolge der Staaten und weiterhin gibt es erhebliche Unterschiede bei der Höhe der Zahlungen je Hektar, insbesondere unter den alten Mitgliedstaaten und zwischen den alten und neuen Mitgliedstaaten.

Zwölf der 18 Staaten, die die Basisprämienregelung anwenden, werden das Teilkonvergenzmodell noch im Jahr 2020 nutzen. Der Umfang der beihilfeberechtigten Flächen hat nach der Reform im Jahr 2013 wahrscheinlich zugenommen. Die beliebteste freiwillige Maßnahme, die von den Mitgliedstaaten gewählt wurde, war die gekoppelte Stützung, die von allen Mitgliedstaaten außer Deutschland eingeführt wurde. 15 Mitgliedstaaten entschieden sich für die Kleinerzeugerregelung, die für 41 % der EU-Landwirte und 5 % der landwirtschaftlichen Fläche in der EU gilt.

Zudem machten die Mitgliedstaaten in großem Umfang von der Flexibilität Gebrauch, die Ökologisierungszahlung an unterschiedliche Bedingungen zu knüpfen.

Das Kapitel 3 geht der Frage nach, ob die Ziele durch die neue Direktzahlungsregelung erreicht werden und ob sie zweckmäßig ist. Landwirtschaftliche Einkommen sind weiterhin in hohem Maße auf diese Zahlungen angewiesen. Ausgehend von den INLB-Daten für den Zeitraum 2004-2013 lag der Anteil der Direktzahlungen an den landwirtschaftlichen Nettoeinkommen bei 47 %, sonstige öffentliche Transferleistungen bei 15 % und das Markteinkommen bei 38 %. In diesem Zeitraum lag der

durchschnittliche Anteil der Direktzahlungen bei Gartenbaubetrieben bei nur 7 % und erreichte in landwirtschaftlichen Betrieben mit sonstigem Weidevieh eine Höhe von 101 %.

Mit der Reform im Jahr 2013 wurden verschiedene Maßnahmen eingeführt, um die Verteilung der Direktzahlungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe auszugleichen. Jedoch hatte die Degressivität/Kappung kaum einen Einfluss auf die Verteilung der Zahlungen zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben, auch wenn die Umverteilungsprämie eine wichtige, jedoch weiterhin eingeschränkt bedeutsame Rolle spielen kann. Die große Mehrzahl der Direktzahlungen im aktuellen Programmplanungszeitraum wird weiterhin an landwirtschaftliche Betriebe fließen, deren landwirtschaftliches Einkommen oberhalb des mittleren landwirtschaftlichen Einkommens liegt.

Kapitalisierungseffekte verringern die Vorteile von Direktzahlungen für bestehende landwirtschaftliche Betriebe und erhöhen die Kosten für den Einstieg und das Wachstum von jungen und expandierenden Landwirten. Direktzahlungen haben den Ausstieg einiger Landwirte aus der Landwirtschaft und die Neuzuweisung von Flächen an effizientere landwirtschaftliche Betriebe verlangsamt. Direktzahlungen tragen zur Stabilisierung des landwirtschaftlichen Einkommens bei. Jedoch sind sie nicht sehr zielgenau, da sie nicht speziell auf diejenigen landwirtschaftlichen Betriebe ausgerichtet sind, die von den größten Einkommensschwankungen betroffen sind. Zwischen Direktzahlungen und der Produktivität des landwirtschaftlichen Betriebes besteht generell ein negativer Zusammenhang, obwohl der Wechsel zu entkoppelten Zahlungen die Effizienzverluste im Zusammenhang mit den zuvor teilweise gekoppelten Zahlungen verringert hat.

Die vorhandenen Daten ermöglichen keine direkten Aussagen über den Umweltnutzen der Ökologisierungsmethoden. Die Tatsache, dass die Aufrechterhaltung der Erfordernis von Dauergrünland und die Verpflichtung zur Anbaudiversifizierung zu geringfügigen Veränderungen bei der Landnutzung geführt haben, und die Tatsache, dass die große Mehrheit der Flächen, die als im Umweltinteresse genutzte Flächen gemeldet sind, für produktive Zwecke genutzt wird, weisen darauf hin, dass der zusätzliche Umweltnutzen im Vergleich zum Bezugspunkt vor der Ökologisierung und verglichen mit den Ausgaben in Höhe von jährlich 12 Mrd. EUR wahrscheinlich gering ausfällt. Die Ökologisierungsmaßnahmen, die von den Mitgliedstaaten und den Landwirten getroffen wurden, lassen nicht darauf schließen, dass die Chancen für eine bedeutsame ökologische Wertschöpfung in den meisten Fällen ergriffen wurden.

Es gibt keine spezifischen Herausforderungen und keine spezifischen öffentlichen Güter, für welche die geeignete politische Antwort in einer einheitlichen, festgelegten, entkoppelten Zahlung je Hektar besteht. Es ist notwendig, die Direktzahlungen in Form einer Reihe von zielgerichteten Zahlungen umzustrukturieren, die auf wohldefinierte Ziele ausgerichtet sind.

Es werden drei verschiedene Modelle vorgeschlagen, um die AGRI-Mitglieder dabei zu unterstützen, zentrale Entscheidungen im Hinblick auf die Zukunft der Direktzahlungen zu treffen.



- Modell 1 beruht auf der Annahme, dass die Entscheidungsträger die gegenwärtige Struktur von Direktzahlungen bis in den nächsten Programmplanungszeitraum hinein aufrechterhalten, aber auch technische Anpassungen an der Rechtsetzung vornehmen wollen, um deren Effektivität zu verbessern und deren Verwaltung zu vereinfachen.
- Das Modell 2 folgt dem Beispiel der USA, wobei entkoppelte Direktzahlungen gestrichen werden und die Einsparungen entweder für die Einführung von antizyklischen Zahlungen oder eine Reihe von Instrumenten zur Einkommensstabilisierung verwendet werden. Mit antizyklischen Zahlungen wird kein Vorteil in Verbindung gebracht. Es gibt Gründe, die für eine Verlagerung der Mittel zu Instrumenten zur Einkommensstabilisierung sprechen, aber diese sollten grundsätzlich auf Ebene der Mitgliedstaaten verwaltet werden.
- Im Modell 3 werden die Ökologisierungszahlungen erneut aufgegriffen und vier verschiedene Optionen in Erwägung gezogen, die sie ersetzen könnten. Hierzu gehört, von den Ökologisierungsverpflichtungen zu den Vorschriften über die anderweitigen Verpflichtungen zurückzukehren; die Ökologisierungsverpflichtungen durch einen Ansatz auf Ebene der Mitgliedstaaten/regionaler Ebene zu ersetzen, in dessen Rahmen eine Reihe Handlungsalternativen zur Auswahl steht („menu approach“); eine „auflagengebundenen Ökologisierung“ einzuführen, bei der die Anspruchsberechtigung für die Basisprämie davon abhängig wäre, dass eine Anmeldung bei einer grundlegenden Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (AECM) in der Säule 2 vorliegt; und die Ökologisierungszahlung für freiwillige AECM in Säule 2 zu übertragen.

Das gegenwärtige System der Direktzahlungen ist langfristig weder nachhaltig, noch dafür ausgelegt, die Herausforderungen anzugehen, mit denen Landwirte und Landbewirtschafter heute und zukünftig in Europa konfrontiert sind. In Kapitel 5 wird eine empfohlene Struktur für die Zukunft der Direktzahlungen vorgestellt, die auf folgenden Grundsätzen beruht:

- Die Zahlungen sollten auf spezifische Ziele zugeschnitten sein und eine klare Ergebnisorientierung aufweisen.
- Die Zahlungen sollten innerhalb einer auf einer einzelnen Säule beruhenden, programmierten, mehrjährigen GAP neu strukturiert werden.
- Für sämtliche GAP-Ausgaben sollte eine nationale Kofinanzierung erforderlich sein.
- Entkoppelte Direktzahlungen sollten im Rahmen eines vorher angekündigten Übergangszeitraums schrittweise abgeschafft werden.
- Die Einsparungen sollten für höhere Ausgaben für Risikomanagement, eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit, Klimamaßnahmen und öffentliche Umweltgüter verwendet werden.
- Die Zahlungsansprüche sollten durch vertragliche Rahmenbedingungen zur Regelung der Beziehung zwischen Landwirten und öffentlichen Behörden ersetzt werden.

- Die Vorschriften über die anderweitigen Verpflichtungen und die Ökologisierungszahlungen sollten durch eine „auflagengebundene Ökologisierung“ ersetzt werden, bei welcher der Erhalt öffentlicher Fördermittel an die Anmeldung bei einem grundlegenden (oberflächlichen) Umweltprogramm, das vom Mitgliedstaat ausgearbeitet wurde, gebunden ist.
- Die Verteilung von Haushaltsmitteln sollte auf Anreizen beruhen, sodass die Mitgliedstaaten Haushaltsmittel auf der Grundlage der Leistung sowie des Bedarfs erhalten.

Es wird ein GAP-Richthaushalt für das Jahr 2025 erarbeitet, um die Effekte dieser verschiedenen Entscheidungen zu verdeutlichen. Sämtliche Elemente der empfohlenen Struktur für zukünftige Direktzahlungen an Landwirte ähneln der gegenwärtigen GAP. Der Vorschlag besteht darin, diese Zahlungen neu zu gestalten, sodass ihre Ziele effektiver erreicht werden, sie für Landwirte besser verständlich sind, sie den nationalen Behörden größere Spielräume eröffnen und für die Steuerzahler in einem besseren Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen. Die politischen Entscheidungsträger können bestimmen, in welchem Tempo sich dieser Übergang vollziehen kann. Wichtig dabei ist, dass Reformen an einzelnen Elementen der Direktzahlungsregelungen mit der vorgeschlagenen langfristigen Richtung der Bestrebungen in Einklang stehen.

Die Vorteile eines Wechsels zu einem stärker zielgerichteten Ansatz sind jedoch so überzeugend, dass jede Verzögerung bedauerlich wäre.

## ZUSAMMENFASSUNG

Das Konzept der GAP für Agrarmärkte hat sich seit 1993 stark verändert. Anstelle strikter Preiskontrollen oder Angebotssteuerung lauten die Grundsätze heute Marktorientierung und Direktzahlungen. Marktbezogene Maßnahmen sind für die meisten Güter nur noch „ruhend“ vorgesehen, so dass sie unter außergewöhnlichen Umständen aktiviert werden können. Es wurde eine Krisenreserve eingerichtet und es wurden Hilfen für Versicherungen sowie Fonds auf Gegenseitigkeit ermöglicht. Diese wurden von den Mitgliedstaaten uneinheitlich genutzt. Trotz dieses neuen Instrumentariums für das Risikomanagement wurde der Agrarsektor durch die Booms und Krisen der jüngeren Vergangenheit so stark erschüttert, dass sich die Frage stellt, wie sehr die neue GAP eigentlich geeignet ist, Marktstörungen abzufedern.

Anhand einer Fallstudie zum EU-Markt für Milch und Milcherzeugnisse sollen die Mechanismen einer recht typischen landwirtschaftlichen Krise veranschaulicht werden. Um die Funktionsweise des Milcherzeugnismarkts zu illustrieren und alternative Maßnahmenzenarien darzustellen, haben wir ein vereinfachtes Ad-hoc-Modell erstellt, das nur auf die Jahre 2013-2015 abgestimmt ist.

Die Landwirtschaft reagiert empfindlich auf Preisstörungen, wobei diese Empfindlichkeit zum Teil jedoch durch aktuelle öffentliche Intervention mit verursacht wird. Direktzahlungen, die die Angebotsreaktion unterstützen, sind Teil des Problems.

Die Krisenreserve ist als Instrument zu schwach, um Marktstörungen abzufedern. Es müssen Haushaltsmittel von den Basisprämien umgeschichtet werden, um Finanzmittel rechtssicher zu machen und ihre Eignung für die Herausforderung der Preisvolatilität zu verbessern. Die Rolle der Reserve sollte nicht allein darin bestehen, landwirtschaftliche Betriebe in finanziellen Schwierigkeiten zu retten; stattdessen sollte dieses Instrument auch eine Botschaft für die Zukunft beinhalten. Aus der Krise des Bankensystems müssen Lehren gezogen werden, um risikoreiche Geschäftspläne sowie unvorsichtiges Angebotsverhalten bei Landwirten zu vermeiden und Initiativen zur Risikominderung zu fördern.

Nachträgliche, kurative marktbezogene Maßnahmen können wirksam sein, sind aber kaum eine „First-best-Lösung“. Dass Marktrücknahmen bei der Erhöhung der Preise kurzfristig Wirksamkeit zeigen, steht nicht in Zweifel, auch wenn Verluste unvermeidlich sind. Allerdings ist Wirksamkeit nicht gleichbedeutend mit Effizienz. Ist das Ziel tatsächlich die konsequente Stabilisierung, dann ist der Verkauf öffentlicher Lagerbestände, sobald eine Preiserholung eintritt, für die verantwortliche Institution die beste Option. Es ist völlig offensichtlich, dass der GAP der 1970er und 1980er dies nicht erfolgreich gelungen ist.

Die größte Schwachstelle von Marktrücknahmen besteht darin, dass sie im Wirtschaftsprozess zu spät kommen: nämlich dann, wenn die Waren bereits erzeugt und Mittel dafür aufgewendet wurden. Befürworter von Intervention sollten sich an die anhaltenden Exzesse der GAP vor 1993 und die geringen Anreize für die Wertschöpfung erinnern. Die erklärten Ziele der öffentlichen Lagerhaltung in der einheitlichen Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) müssen neu formuliert werden. Es müssen breitere Ziele festgelegt werden, die über die reine „Vermeidung von Marktstörungen“ hinausgehen.

Das System muss so ausgelegt sein, dass nur solche Erzeuger finanzielle Anreize erhalten, die bereit sind, sich bei der Krisenvermeidung und -minderung miteinander abzustimmen. Auf einem Binnenmarkt führt Intervention dazu, dass für alle Erzeuger die

Preise steigen – folglich stellt sie ein öffentliches Gut zur Verfügung. Von öffentlichen Gütern können aber auch Trittbrettfahrer profitieren; daher ist Intervention ein schwaches Instrument, wenn es darum geht, geeignete Anreize zu setzen.

Beihilfen für die private Lagerhaltung (PSA) scheinen einige der Vorteile der öffentlichen Lagerhaltung zu bieten, ohne die Nachfrage zu dämpfen. Sie könnten die Entwicklung von Verkaufsstellen auf ausländischen Märkten fördern, allerdings kehren sich Gewinne aus Marktanteilen im Ausland bei Grunderzeugnissen schnell wieder um, sobald der Preisvorteil nicht mehr besteht. Ausländische Verkaufsstellen könnten im Rahmen der PSA dauerhafter gesichert werden, wenn mehr hochwertige Verarbeitungserzeugnisse förderfähig wären. Eine flexiblere Umsetzung der PSA könnte dazu beitragen, Chancen für solche Verkaufsstellen zu nutzen.

Lebensmittelhilfen sind in der EU deutlich schwächer verbreitet als in den USA, in denen sie gleichzeitig zur Steigerung der Nachfrage und als Mittel der Armenhilfe eingesetzt werden. Als Instrument zur Störungsbewältigung sind Lebensmittelhilfen kaum geeignet, da mit Wohlfahrtsmaßnahmen ganz andere Hauptzwecke verfolgt werden.

Bislang wurden in der EU, insbesondere im Hinblick auf die Einkommensstabilisierung, noch keine Risikomanagement-Programme entwickelt. Verfahren, mit denen sich natürliche Risiken von üblichem Ausmaß abdecken ließen, könnten angesichts ihres häufig lokalen Charakters weiterhin in der zweiten Säule angesiedelt sein. Preisrisikomanagement und Preisregulierung, die sehr eng mit marktbezogenen Maßnahmen verbunden sind, sollten dagegen nicht nach dem Subsidiaritätsprinzip geplant, finanziert und überwacht werden, sondern vielmehr in Verbindung mit marktbezogenen Maßnahmen und sogar mit der Krisenreserve konzipiert und verwaltet werden.

Artikel 39 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 (Einkommensstabilisierungsinstrument) muss überarbeitet und erweitert werden. Der Begriff des Einkommens ist zu allgemein definiert, was zu unerwünschten Auswirkungen bei der Aufteilung zwischen Landwirten und zwischen Mitgliedstaaten führen und die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt beeinträchtigen könnte.

Der Begriff „Fonds auf Gegenseitigkeit“ ist irreführend: Da Preisschocks auf einem Binnenmarkt systemischer Art sind, können die Akteure nicht gegen solche Schocks versichert werden, indem die Beiträge von Landwirten, die zur gleichen Zeit mit denselben Preisschocks konfrontiert sind, zusammengelegt werden. Wir bevorzugen ein „Erstattungsfondsprogramm“ („Matching Fund“ Scheme), bei dem die EU abgerufene Entschädigungen mit den Beiträgen der Landwirte abgleichen würde.

Für die Bewältigung exogener Schocks ist Risikominderung die Hauptstrategie. Die wichtigsten Instrumente dafür sind die Beteiligung am Einkommensstabilisierungsinstrument, Vorsorgespargen sowie die Beschränkung der Risikoexposition, die durch exzessive Spezialisierung oder unvorsichtiges Finanzverhalten entsteht. Der Anwendungsbereich von Intervention und Marktrücknahmen ist begrenzt, ausgenommen bei Erzeugnissen wie Obst und Gemüse, bei denen die Volatilität außergewöhnlich hoch und hauptsächlich auf natürliche und exogene Ursachen zurückzuführen ist.

Für zyklische Sektoren sind Vorbeugungsstrategien möglich und am effizientesten. Allerdings muss bei diesen Strategien Koordinationsversagen zwischen Erzeugern und Erzeugergruppen verhindert werden. Dies ist nur mit politischen Instrumenten möglich, die stark genug sind, um das Verhalten zu beeinflussen, und gleichzeitig weich genug, um das politische Versagen im Zusammenhang mit Erzeugungsquoten zu vermeiden.

Für eine vielversprechende Zukunft der EU-Landwirtschaft reichen verbesserte Preise und Einkommensstabilität nicht aus. Strategische Aspekte sind Wertschöpfung und das Teilen von Werten in der Nahrungsmittelkette, die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen auf dem Binnenmarkt sowie die preisliche und nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit des EU-Agrarsektors. In der GAP und der einheitlichen GMO werden einige dieser Aspekte behandelt, wenngleich der Schwerpunkt der GAP übermäßig stark auf der Landwirtschaft statt auf Fragen der Lebensmittelindustrie liegt.

Die Wettbewerbsbehörden haben ausreichend Befugnisse zur Überwachung von Kartellen, scheinen jedoch bei Fusionen und der Konzentration von Käufergruppen im Vertriebssektor Nachsicht walten zu lassen – die wirtschaftliche Logik dieser Haltung ist fraglich.

Wir empfehlen ein allgemeines Vorgehen auf Grundlage von „Soft Ruling“, um sicherzustellen, dass Marktversagen behoben, aber auch Regierungsversagen vermieden wird. Entscheidend ist, welche Anreize politische Maßnahmen für die Akteure schaffen.

Wir schlagen vor, dass alle politischen Instrumente, die sich direkt oder indirekt auf Preise und Einkommensstabilität beziehen, in einem einheitlichen Rahmen zusammengefasst werden, beispielsweise in einer dritten Säule.

Damit marktbezogene Maßnahmen, die Krisenreserve, Unterstützung für Preisrisikomanagement-Programme und Basisprämien nicht im Widerspruch zueinander stehen, sondern sich vielmehr gegenseitig stützen, sollte Cross-Compliance zwischen Vorteilen aus politischen Maßnahmen und der Teilnahme an ordnenden Maßnahmen der Grundsatz sein. Insbesondere muss die Förderfähigkeit in Bezug auf Basisprämien und Soforthilfen aus der Reserve abhängig sein von der Beteiligung an einem Einkommensstabilisierungsinstrument und der Befolgung agrarpolitischer Regeln, die zur Bewältigung oder Verhinderung von Marktkrisen eingerichtet werden, etwa die Eindämmung des Angebots während Preisbooms. Das Syndrom des „too big too fail“ (zu groß, um zu scheitern) während der Bankenkrise hat gezeigt, wie sich nachsichtige Regulierung auf risikofreudiges Verhalten auswirkt und infolgedessen die Wiederholung von Krisen begünstigt.

Um Zeitbeständigkeit öffentlicher Maßnahmen zu gewährleisten, asymmetrische Nachfrage nach öffentlichen Maßnahmen zu bewältigen und ein politisches Gleichgewicht zwischen den Institutionen des Trilogs im Hinblick auf Marktregulierung zu schaffen, würde die Trennung von Politikgestaltung und -umsetzung einen widerstandsfähigeren institutionellen Rahmen schaffen. Zu Beginn des mehrjährigen Finanzrahmens würden Ziele und Regeln der Maßnahmen von den Trilog-Institutionen unter dem „Schleier des Nichtwissens“, um die Fairness der Regeln zu gewährleisten, festgelegt. Eine unabhängige Behörde wäre zuständig für die Durchsetzung des Programms, das in dem vom Trilog erteilten Mandat festgelegt ist.

Wenn eine ausgewogene – das heißt begrenzte, aber faire – Regulierung der Agrarmärkte nicht gelingt, würde dies zu Problemlösung durch schwere Krisen, politischen Spannungen und den Verlust des Vertrauens in die europäischen Institutionen führen.

Nachfolgend werden einige der 27 Vorschläge vorgestellt, die in der Studie gemacht werden:

- Einführung einer neuen Säulenstruktur, die besser mit dem Subsidiaritätsprinzip und der Unterscheidung zwischen europäischen und lokalen öffentlichen Gütern im Einklang steht;
- Neugestaltung der Direktzahlungen und Stärkung der Krisenreserve;
- Einrichtung einer unabhängigen Verwaltungsbehörde, die mit einem aus einer überarbeiteten GMO abgeleiteten Mandat ausgestattet und für marktbezogene Maßnahmen und zur Unterstützung der Risikomanagement-Programme zuständig ist;
- Eingliederung marktbezogener Maßnahmen gemeinsam mit dem Einkommensstabilisierungsinstrument und den verbleibenden Basisprämien in ein umfassendes, sich gegenseitig verstärkendes System der Krisenverhütung und -entschärfung;
- Umsetzung von *Cross-Compliance für Krisenverhütung* und anreizkonformer Verteilung von Hilfe, um die gegenseitige Verstärkung der politischen Instrumente zu gewährleisten;
- Verlagerung des Schwerpunkts der Krisenbewältigung auf vorbeugende Maßnahmen und Handeln während Preisblasen sowie bei Preisverfall.

## ZUSAMMENFASSUNG

Bei eingehender Betrachtung des Verlaufs der europäischen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zeigt sich, dass sie bereits vor knapp dreißig Jahren aufkam. Mit der Formulierung der **zweiten Säule** in den Beschlüssen zur Agenda 2000 wurde die Entwicklung des ländlichen Raums zu einem eigenständigen tragenden Bestandteil der breiter angelegten GAP. Die weitere Entwicklung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums setzt voraus, dass ihr aus politischer Sicht nach und nach größere Bedeutung beigemessen wird.

Da ein breites Spektrum nichtlandwirtschaftlicher Politikbereiche Auswirkungen auf ländliche Gebiete zeitigt, waren und sind die Spannungen zwischen branchen- und regionsbezogenen Maßnahmen und der Aspekt der **Kohärenz** zwischen der GAP und der Kohäsionspolitik in allen Programmplanungszeiträumen von wesentlicher Bedeutung.

Dies führte zu wiederholten Diskussionen über die Ziele, Prioritäten, Ebenen und organisatorischen Aspekte der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie Bemühungen um ein **integriertes Konzept mit stärkerer strategischer Ausrichtung**, bei dem der Schwerpunkt auf der nachhaltigen und ausgewogenen Entwicklung des ländlichen Raums liegen sollte.

Bei den Herausforderungen für die nächste Reform geht es vor allem darum, den Regelungsrahmen im Hinblick auf eine wirksamere Umsetzung anzupassen, die territorialen Vorzüge und Potenziale auf regionaler Ebene auszuschöpfen und Anreize für Strategien mit dem Ziel zu schaffen, Innovation zu fördern und die Annehmlichkeiten des ländlichen Raums auszugestalten.

## Die Entwicklung des ländlichen Raums in der Europäischen Union

Ländliche Gebiete sind zunehmend von der Integration in ihr weiteres räumliches Umfeld geprägt. Diese Entwicklung hat in den letzten Jahrzehnten zugenommen, was den anhaltenden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen sowie technologischen Veränderungen, den Auswirkungen auf die Ökoeffizienz und allgemein einem Netz aus Wechselbeziehungen zuzuschreiben ist, die die Herausforderungen und Chancen des ländlichen Raums verändern.

Vor allem wegen der Globalisierung und der stärkeren Verknüpfung von ländlichen und städtischen Gebieten kommt „beziehungsspezifischen Aspekten“ des ländlichen Raums und „Nachbarschaftsverhältnissen“ eine besondere Bedeutung zu. Da diese komplexe Struktur von vielen Faktoren abhängig ist, müssen auch die Bewertung der politischen Maßnahmen in zahlreichen Bereichen und verstärkte Bemühungen um die Kohärenz dieser Maßnahmen in die Betrachtung der ländlichen Gebiete einbezogen werden.

Um eine vergleichende Beurteilung des ländlichen Umfelds und der politischen Erfolge zu ermöglichen, wurde auf internationaler Ebene eine Einstufung der ländlichen Gebiete vorgenommen. Die erste international vereinbarte Einstufung der OECD (1994) wurde von der Kommission/Eurostat überprüft und überarbeitet und anschließend wieder von der OECD angenommen. In vielen weiteren Typologiestudien wurde betont, dass klar abgegrenzte räumliche Kategorien (für ländliche und städtische Gebiete) dadurch eingeschränkt sind, dass dazwischen große Übergangsbereiche liegen, und dass Wechselbeziehungen zwischen Land und Stadt eine große Rolle spielen. Noch wichtiger für die künftige Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums ist aber, dass bei den ländlichen Gebieten deutlich unterschiedliche Typen auszumachen sind, was bei politischen Konzepten zum Tragen kommen sollte.

Bei der Prüfung der Umsetzung von Plänen für die Entwicklung des ländlichen Raums liegt der Fokus auf den Erkenntnissen vom Beginn des laufenden Programmplanungszeitraums 2014–2020. Studien haben gezeigt, dass sich die Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums mehrheitlich eher schrittweise verändern. Dies wiederum führt zu dem Schluss, dass die GAP und die Entwicklung des ländlichen Raums einen Politikbereich darstellen, der sich im Vergleich zur Bedarfsermittlung durch ein hohes Maß an Pfadabhängigkeit und Trägheit auszeichnet. Durch die neue Struktur der zweiten Säule mit ihren nunmehr sechs Prioritäten statt der früheren drei (bzw. vier) „Achsen“ der Programmaktivitäten ergaben sich bei der Zuweisung von Finanzmitteln an die Instrumente keine erheblichen Änderungen.

Es sind einige Programmänderungen (Mitgliedstaaten und Regionen) im Vergleich zum vorherigen Zeitraum zu verzeichnen, die durch einen Mechanismus zur Umschichtung von Mitteln zwischen den beiden Säulen der GAP ermöglicht wurden. Dies führte in vielen Ländern zu mehr Mitteln für die zweite Säule sowie zu einem Anstieg der gesamten ELER-Mittel um etwa 3 %.

Die wichtigste Erkenntnis aus der Beurteilung der aktuellen Anwendung der Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums ist, dass in der Struktur der gemeinsamen Politik deutliche Veränderungen der Programmstrategien und der Festlegung der Prioritäten auf einzelstaatlicher und regionaler Ebene erzielt wurden. Diese große Anwendungsvielfalt soll die unterschiedlichen Bedürfnisse ländlicher Gebiete widerspiegeln, gilt aber auch als Ergebnis unterschiedlicher strategischer Überlegungen.

Es liegen kaum Nachweise vor, dass die zweite Säule der GAP erhebliche positive Auswirkungen zeitigt, was die Minderung der regionalen Unterschiede betrifft. Die Entwicklung des ländlichen Raums ist ein Thema, bei dem die politischen Debatten über die GAP und über die Kohäsionspolitik aufeinandertreffen. Die Unterstützung der Entwicklung von Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen und die Ausrichtung auf nachhaltige Landwirtschaft werden auch künftig im Zentrum der Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums stehen. Daneben werden Aspekte der politischen Kohärenz zwischen der GAP und anderen Politikbereichen, die sich auf ländliche Gebiete auswirken, an Bedeutung gewinnen.

In diesem komplexen und umstrittenen Bereich der Politik ist es nicht leicht, die wesentlichen Schlussfolgerungen für die Reformdebatte herauszufiltern. Die unterschiedlichen Sichtweisen der Interessenträger und die verschiedenen Strategien der einzelnen Länder bringen mit sich, dass sich die Erwartungen an die Zukunft der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums stark unterscheiden: Sie reichen von der grundsätzlichen Fortführung der Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums und des Aufbaus der GAP (mit nur winzigen Änderungen bei der zweiten Säule) auf der einen Seite bis hin zum Wechsel zu einer branchenübergreifenden „Kohäsionspolitik für den ländlichen Raum“, bei der der Schwerpunkt auf der endogenen Entwicklung des gesamten Kapitals der Regionen liegt, auf der anderen Seite.

Zur Orientierung in der anstehenden Debatte sind eine Klarstellung der „ländlichen“ Ziele, die Diskussion über einschlägige Kriterien für die Beurteilung der Programmbedürfnisse, die Konzentration auf Optionen, die die verschiedenen Standpunkte und Entwicklungschancen widerspiegeln, eingehende Überlegungen bezüglich der künftigen Programmstruktur und Rahmenbedingungen, um die gezielte Anwendung und wirksame Verwaltungsverfahren zu verbessern, sowie eine ausführliche Analyse der geänderten Prioritäten in künftigen Plänen für die Entwicklung des ländlichen Raums erforderlich.



## Ausrichtung der Reform nach 2020

Anhand der Diskussionen und der verfügbaren Nachweise zeigt sich, dass großes Interesse an der Fortführung und weiteren Anpassung der Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums besteht. Eine radikale Umstrukturierung der Regelungen für die ESI-Fonds dürfte kein realistisches Ziel sein. Stattdessen sollte es bei der Debatte im Vorfeld der Reform vorrangig darum gehen, dass bei der Interventionslogik in der aktuellen Struktur der zweiten Säule wieder eine gewisse Ausgewogenheit erzielt wird. Beispielsweise wächst die Besorgnis bezüglich mangelnder „Zielausrichtung“ und mangelnder Wirksamkeit bei der Umsetzung. Vor allem folgende Hauptaspekte gelten als wesentlich für die künftige Reform der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums:

Die **Vielfalt der ländlichen Gebiete** und die unterschiedlichen **Bedürfnisse und Chancen** sollten zunehmend in die Programmplanung der Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums einfließen. Ein ortsbasierter Ansatz könnte dazu führen, dass bei der Wahl der Prioritäten in diesen Plänen der tatsächliche Kontext stärker zum Tragen kommt.

Darüber hinaus muss die **Mittelverteilung auf regionaler Ebene stärker in den Fokus** gerückt werden, damit regionspezifische Herausforderungen in Angriff genommen werden können, die sich beispielsweise durch Landflucht, Marginalisierungstendenzen und ein besonders hohes Verarmungsrisiko in bestimmten ländlichen Gebieten äußern. Derartige Situationen spielen vor allem in „neuen“ Mitgliedstaaten, Regionen in Mittelmeerländern und Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen sowie abgelegenen Regionen in anderen EU-Ländern eine große Rolle.

Neben den regionalen Aspekten müssen die Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums viel deutlicher als bisher zeigen, dass sie **allen Menschen** in ländlichen Gebieten zum Vorteil gereichen und sich auf die Gesellschaften als Ganzes auswirken. Diese (anhaltende) Verlagerung des Schwerpunkts bei den Begünstigten sollte entsprechende Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft und Gesellschaft sicherstellen und deutliche (positive) Folgen hinsichtlich des Wohlbefindens in ländlichen Gebieten nach sich ziehen.

Um die Annahme der Programme – insbesondere in Gebieten mit Beteiligungsdefiziten – zu verbessern, sollte besonderes Augenmerk auf Kapazitätsaufbau, Wissensentwicklung und auf lokale Entwicklungsmaßnahmen, die auf Mitwirkung beruhen, gelegt werden. Diesen **„weichen“ Unterstützungsmaßnahmen** muss in bestimmten Gebieten ein höherer Stellenwert eingeräumt werden, damit der Abwärtsspirale und Abwanderungstendenzen entgegengewirkt werden kann.

Zahlreiche **„soziale“ Maßnahmen** sind bereits in die Pläne für die Entwicklung des ländlichen Raums eingeflossen. Damit sie eine stärkere Wirkung entfalten können, sind ein beträchtlicher Stellenwert und Finanzierungsanteil erforderlich. Außerdem müssen diese Maßnahmen weiter ausgearbeitet werden, damit (messbare und deutliche) Auswirkungen auf die verschiedenen Typen von ländlichen Gebieten erzielt werden können.

Das Konzept der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums und der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen lokalen Entwicklung sowie die Kooperationsmaßnahme sind Instrumente mit großem Potenzial im Hinblick auf die **Beteiligung, die Verfahren der lokalen Entwicklungsstrategie** und die Identitätsbildung. Außerdem sollte die künftige Reform auch durch fortgesetzte Konsultationen und Lernprozesse hinsichtlich der Anwendung dieser Instrumente geprägt sein.

Vor allem sollten ländliche Gebiete nicht mehr nur als Orte mit Entwicklungsproblemen gelten, die städtischen Gebieten untergeordnet sind, sondern es sollte anerkannt werden, dass auch sie große Chancen bieten, die durchgängig gefördert werden sollten, damit die gewünschten Folgen erzielt werden können (siehe auch Debatten der Konferenz „Cork 2.0“). Ein umsichtiges und sorgfältig angepasstes Landwirtschaftssystem, das eine **nachhaltige Entwicklung** ermöglicht, **und die Konzentration auf Aspekte der gesellschaftlichen Innovation** sind wesentlich, damit diese (ortsgebundenen) Potenziale ausgeschöpft werden können.