Zeitschrift: Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie

Band: - (2007)

Heft: 2

Artikel: Die zweite Säule der gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union

Autor: Wehrheim, Peter

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-966517

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union

Peter Wehrheim, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, B-1049 Brüssel

Anfang der 90-er Jahre beschäftigte ich mich im Rahmen meiner Dissertation mit den agrarsektoralen Effekten der EU-Erweiterung um die damaligen fünf größeren EFTA-Mitgliedstaaten. Die Quintessenz war, dass insbesondere für die Schweiz und Norwegen ein EU-Beitritt schwierig sein würde. Eine Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wäre mit weitreichenden Verlusten der Landwirte infolge des vergleichsweise niedrigeren Stützungsniveaus in der damaligen EG verbunden gewesen. Meine damalige Analyse bezog sich allerdings nur auf die 1. Säule der GAP. Die 2. Säule gab es damals zumindest dem Namen nach noch nicht. Heute spielt diese 2. Säule der Agrarpolitik für die Landwirtschaft insbesondere in Österreich aber auch Schweden und Finnland, also denjenigen EFTA-Mitgliedstaaten die 1995 im Gegensatz zur Schweiz der EG beigetreten sind, eine herausragende Rolle. Auch deshalb möchte ich im Folgenden diesen Politikbereich der EU vorstellen und freue mich besonders auf den Gedankenaustausch mit Ihnen.

Bekanntlich nimmt die GAP hinsichtlich ihres Anteils am Gesamtbudget der EU nach wie vor eine herausragende Stellung ein. Gleichzeitig ist die GAP einer der ältesten Politikbereiche der Gemeinschaft, der gleichzeitig den höchsten Grad der "Vergemeinschaftung" aufweist - d.h. der Politikbereich wird von den Mitgliedstaaten in Kooperation mit den europäischen Institutionen konzipiert.

Ich werde zunächst die Entstehungsgeschichte und die Herausforderungen der 2. Säule der GAP skizzieren. In einem zweiten Schritt werde ich Ihnen vorstellen, wie dieser Politikbereich für die kommende Förderperiode, die Jahre 2007-2013, fit gemacht wurde. In einem dritten Schritt werde ich dann noch kurz erwähnen wie die ländliche Entwicklungspolitik in Deutschland und in Österreich in die Praxis umgesetzt wird und welche Unterschiede es hierbei zwischen beiden Ländern gibt.

Zunächst also zur Bedeutung und den Problemen ländlicher Räume in Europa. Die Gestalt ländlicher Gebiete in Europa ist sehr unterschiedlich. Von abgelegenen ländlichen Gebieten, die unter Entvölkerung und rückläufiger Entwicklung leiden, bis hin zu Stadtrandgebieten, die sich

dem zunehmenden Druck von Ballungszentren ausgesetzt fühlen, besteht eine Vielzahl von Gebietstypen mit jeweils spezifischen Elementen und Ausprägungen.

Nach der OECD-Definition, die sich auf die Bevölkerungsdichte stützt, machen ländliche Gebiete 92 % der Fläche der EU aus. Hier leben etwa 56 % der europäischen Bevölkerung. Diese Regionen erwirtschaften 45 % der Bruttowertschöpfung (BWS) in der EU und stellen 53 % der Arbeitsplätze.

Betrachtet man allerdings eine Reihe von sozioökonomischen Indikatoren, so muss man sagen, dass diese Regionen im Vergleich zu nicht ländlichen Gebieten deutlich in der Entwicklung hinterherhinken. So ist zum Beispiel das durchschnittliche Einkommen je Einwohner in den ländlichen Gebieten um etwa ein Drittel niedriger, der Anteil der erwerbstätigen Frauen ist geringer, der Dienstleistungssektor ist weniger entwickelt, der Anteil der höheren Bildungsabschlüsse ist im Allgemeinen niedriger und ein geringerer Prozentsatz der Haushalte hat Zugang zum Breitband-Internet.

Die Abgelegenheit und die Randlage gehen in vielen ländlichen Gebieten mit großen Problemen einher wie zum Beispiel einer vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit. Diese Nachteile verstärken sich häufig in Regionen mit zunehmendem ländlichen Charakter, obwohl es im EU-weiten Vergleich erhebliche Unterschiede zwischen den ländlichen Räumen in den verschiedenen Mitgliedstaaten gibt.

Bereits seit den 60-er Jahren hat die EG bzw. die EU mit spezifischen Politikmaßnahmen die strukturellen Probleme zuerst der Landwirtschaft und später auch der ländlichen Räume adressiert.

Der Ursprung der ländlichen Entwicklungspolitik liegt in den Agrarstrukturmaßnahmen, die ab Mitte der sechziger Jahre eingeführt wurden und auf Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben und im nachgelagerten Bereich abzielten. Dazu kamen in den frühen siebziger Jahren Maßnahmen, die auf die Unterstützung der Humanressourcen ausgerichtet waren (Vorruhestand, Junglandwirte). Im Zeitablauf sind dann weitere Maßnahmen dazugekommen, wie z.B. die Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete als erste territoriale Komponente. Ziel dieser Maßnahme war es die Aufgabe landwirtschaftlicher Produktionsflächen, die damit einhergehende Abwanderung aus den benachteiligten Gebieten, die Offenhaltung der Landschaft und die kulturräumlichen Eigenschaften der ländlichen Räume in den Mitgliedstaaten der EU zu erhalten.

Einen grundlegenden Einschnitt stellt das Politikkonzept dar, das die Kommission 1988 im Rahmen ihrer Mitteilung zur Zukunft der ländlichen Gesellschaft präsentierte und das sich nicht länger auf den landwirtschaftlichen Sektor beschränkte. Neu hinzu kam die Gemeinschaftsinitiative Leader, die auf die Entwicklung lokaler integrierter ländlicher Entwicklungsstrategien setzte. Dabei wurden ein bottom-up Ansatz und das Prinzip der lokalen Partnerschaft angewandt.

Ein weiterer wichtiger Schritt war die Einführung der begleitenden Maßnahmen 1992, die unter anderem die Agrarumweltmaßnahmen in die ländliche Entwicklungspolitik einbrachten. Im Zusammenhang mit den Erfordernissen und zusätzlichen Aufgabestellungen durch die Erweiterung sind dann weitere Maßnahmen dem bestehenden Spektrum hinzugefügt worden. Diese Maßnahmen wurden erstmals mit der AGENDA 2000 zu einem integrierten Politikbereich gebündelt.

Die GAP wurde damit wesentlich weiterentwickelt. Neben die Marktordnungen der 1. Säule trat die 2. Säule als neues wesentliches Politikelement, wenngleich insgesamt mit einer niedrigeren Finanzausstattung. Für einige Mitgliedstaaten allerdings, wie eben zum Beispiel Österreich, hat die 2. Säule heute eine größere Bedeutung als die 1. Säule. Dazu später mehr Details.

Die Landwirtschaft nutzt nach wie vor die meisten Flächen im ländlichen Raum und ist somit wichtigste Faktor für die Qualität der Landschaft und der Umwelt. Ohne die zwei Säulen der GAP, der Markt- und Einkommenspolitik einerseits und der ländlichen Entwicklungspolitik andererseits, würden zahlreiche ländliche Gebiete Europas immer größeren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Problemen gegenüberstehen.

Die Reform der GAP 2003 brachte schließlich für die ländliche Entwicklung die Einführung der Modulation. Mit Hilfe dieses Mechanismus werden jährlich Finanzmittel aus der ersten Säule der GAP in die ländliche Entwicklung überführt. Die Anwendung dieses Mechanismus ist verpflichtend für die Mitgliedstaaten.

Die zunehmende Bedeutung der 2. Säule ist aber auch als Reaktion auf andere Herausforderungen zu sehen: Zu nennen sind hier u.a. die Notwendigkeit auch den ländlichen Raum fitter zu machen für den Umgang mit der Globalisierung. Aber natürlich hat auch die Erweiterung der EU um die 12 neuen Mitgliedstaaten dazu geführt, dass dieser Politikbereich ausgebaut wurde. Sie hat vor allem zu einem relativen Anstieg der ländlichen Gebiete und insbesondere der ländlichen Bevölkerung ge-

führt. In den neuen Mitgliedstaaten ist der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung dreimal so hoch (12 %) wie in den alten Mitgliedstaaten (4 %).

Betrachtet man die historische Entwicklung der Ausgaben für die ländliche Entwicklungspolitik der EU so bestätigt sich dieser Trend. Es fällt auf, dass der Anstieg der Mittel auch jeweils mit den verschiedenen Erweiterungsrunden verbunden war.

Kommen wir nun dazu, was die 2. Säule der GAP in der neuen Förderperiode, die in diesem Jahr beginnt, für die ländlichen Gebiete in der EU tun kann.

In der neuen Programmperiode, den Jahren 2007-2013, steht den Mitgliedstaaten der EU ein ähnliches Bündel von Maßnahmen zur Verfügung wie in der vergangenen Förderperiode (2000-2006). Insgesamt hat man den Politikbereich aber schlanker gemacht und einiges in der Durchführung vereinfacht. So stehen heute ein Finanzierungsinstrument und ein Programmierungsverfahren für die Umsetzung des Politikbereichs zur Verfügung. Ein verbessertes System des Monitoring und der Überwachung soll es erlauben, die Effekte der Politik vor Ort aber auch für die gesamte EU besser abzuschätzen.

Neu ist aber vor allem der strategische Ansatz. Eine strategische Politikplanung soll dabei helfen, die übergeordneten Ziele des Politikbereichs stärker zu berücksichtigen: Die EU-Ziele, die mit den Stichworten Lissabon und Göteborg verbunden sind - also Wachstum und Beschäftigung sowie Nachhaltigkeit - sollen auch in der Umsetzung der ländlichen Entwicklungspolitik stärker Berücksichtigung finden.

Dazu sind drei Etappen der Programmplanung eingeführt worden. Weiterhin haben wir die Programmierung in einen strategischen Zusammenhang gebracht: Die Einzelmaßnahmen sind in Achsen gruppiert, die jeweils einem bestimmten Oberziel dienen sollen. Die Mitgliedstaaten müssen zunächst eine Nationale Strategie ausarbeiten, bevor die Ausgestaltung der Politik und insbesondere die Auswahl der Maßnahmen festgelegt werden kann.

Es gibt verschiedene Verordnungstexte, die die Eckpfeiler des rechtlichen Rahmens für diesen Politikbereich darstellen. Zum einen die Finanzverordnung zur Agrarpolitik, mit welcher der ehemalige EAGFL abgeschafft und der ELER, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, geschaffen wurde. Schließlich die so genannte ELER-Verodnung: Die Ratsverordnung (EG) Nr.

1698/2005. Als weiteres strategisches Element haben die EU-Mitgliedstaaten „Strategische Leitlinien der Gemeinschaft zur ländlichen Entwicklung“ beschlossen.

Damit ist dieser Politikbereich bildlich gesprochen zu einem Haus ausgebaut worden, das Haus der ländlichen Entwicklungspolitik, das drei vertikale, thematische und eine horizontale, thematische Achse hat. Die drei thematischen Achsen, spiegeln jeweils eines der übergreifenden Ziele der ländlichen Entwicklungspolitik der EU wider. Leader und damit die Achse 4 ist als horizontale Achse formuliert und als Methode auf alle drei thematischen Achsen anwendbar.

Ich möchte nun ganz kurz auf die Achsen und ihre Maßnahmen zu sprechen kommen. In diesem Zusammenhang möchte ich auch kurz auf die, in den Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft zur ländlichen Entwicklung definierten Prioritäten für die jeweiligen Achsen eingehen.

Achse 1 verfolgt das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft. Die zur Verfügung stehenden Maßnahmen sind vielen von Ihnen bekannt. Priorität sollten in dieser Achse Maßnahmen zur Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals wie zum Beispiel durch die Förderung der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe, Verbesserung von Qualität im Nahrungsmittelbereich, oder durch den Ausbau der land- und forstwirtschaftlichen Infrastruktur haben. Aber auch Maßnahmen zur Förderung des Wissenstransfers, zur Stärkung von Innovation und des Humankapitals im ländlichen Raum sollen in dieser Achse helfen die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Räume in der EU zu erhalten bzw. zu verbessern. Aufgrund der strukturellen Besonderheiten der Landwirtschaft in den neuen Mitgliedstaaten gibt es ferner unter Achse 1 einige Maßnahmen die ausschließlich diesen Ländern zur Verfügung stehen.

In der Achse 2 sind Maßnahmen zusammengefasst, die der Verbesserung der Umwelt und der Landschaft zugute kommen sollen. Die Agrarumweltmaßnahmen sollen weiterhin eine herausragende Rolle in der Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums und bei der Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen spielen. Die Zahlungen werden gewährt, wenn die Bewilligungsempfänger freiwillige Verpflichtungen eingehen, die zum Schutz und der Verbesserung der Umwelt beitragen. Die entsprechenden Verpflichtungen (z.B. Verzicht auf Mineraldünger oder biologische Anbauverfahren) müssen über die Standards, die im Rahmen der 1. Säule der GAP als Mindeststandards festgelegt wurden (im EU-

Chargon: "Cross Compliance"), hinausgehen. Außerdem werden unter der Achse 2 stärker als bisher nun Forstmaßnahmen mit einbezogen. Die eingesetzten Mittel sollen einen Beitrag zu drei auf EU-Ebene prioritären Gebieten leisten: Zur biologischen Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert und traditioneller landwirtschaftlicher Landschaften sowie zu Schutz von Boden, Wasser und Klima. Besondere Betonung wird auch auf die Verbindung dieser Achse mit den übrigen Achsen gelegt, so z.B. zum Erreichen von win-win-Situationen, bei denen landschaftliche und ökologische Effekte von Aktionen auch positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und Wirtschaftskraft des ländlichen Raumes haben.

Bei der Achse 3 geht es um die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und um die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum. Im Mittelpunkt der Bemühungen sollte dabei die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und die Verbesserung der Voraussetzungen für Wachstum stehen.

Die positive Bewertung von Leader ist zum Anlass genommen worden, diese ehemals gesondert umgesetzte Gemeinschaftsinitiative vollständig in die ländliche Entwicklungsplanung einzubeziehen (Achse 4). Leader ist insbesondere für die Unterstützung innovativer Konzepte geeignet, da die Maßnahmen nicht vordefiniert sind und die Zusammenarbeit in Netzwerken den Wissenstransfer vereinfacht. Durch zusätzliche Anreize werden Kooperation zwischen Leader-Gruppen in einem Mitgliedstaat aber auch über die Grenzen hinaus gefördert. Hier gibt es bereits viele interessante Formen der Kooperation auch mit Gruppen der ländlichen Entwicklung in der Schweiz. Bei der Umsetzung des Leader-Ansatzes geht es darum das endogene Entwicklungspotenzial der ländlichen Gebiete zu mobilisieren. Nach meinen persönlichen Erfahrungen ist Leader ein besonders geeignetes Instrument, da es tatsächlich der Initiative der Bewohner ländlicher Gebiete überlassen wird, die Entwicklung ihres Gebietes mit eigenen Ideen, aktiv und engagiert voranzutreiben. Daraus ergibt sich ein hoher Mobilisierungsgrad, der auch in freiwilligen Leistungen zum Ausdruck kommt und auf der anderen Seite oft eine hohe Ausführungsqualität der Aktionen gewährleistet.

Für die einzelnen Achsen des Politikbereichs sind Mindestsätze für die Finanzbeteiligung der Gemeinschaft vorgesehen (Achse 1 und 3 jeweils 10 %; Achse 2: 25 %; Achse 4: 5 %). Dadurch soll die Ausgewogenheit der Programme sichergestellt werden. Letztendlich steht dahinter die Überlegung, dass die Ziele und Inhalte aller vier Achsen unverzichtbare Bestandteile dieses Politikbereichs sind. Gleichwohl steht den Mitglied-

staaten erheblicher Spielraum bei der Aufteilung offen, womit den länderspezifischen Probleme der ländlichen Räume adäquat Rechnung getragen werden kann. Schließlich sollte auch noch über die Finanzausstattung gesprochen werden. Der ursprüngliche Finanzansatz der Kommission für die Förderung der ländlichen Entwicklung für den Zeitraum 2007-2013 ging von einem erheblich höheren Betrag aus, als dem von den Staats- und Regierungschefs letztendlich im Dezember letzten Jahres beschlossenen Förderumfang. Dies war für Viele überraschend, da der Einschnitt in einem Politikbereich erfolgte, der von politischer Seite gern als zukunftsweisend dargestellt wird.

Lassen Sie mich nun noch kurz auf die Umsetzung der Programme in Deutschland und Österreich eingehen. Zunächst fällt auf, dass die Finanzausstattung der 2. Säule in den beiden Ländern höchst unterschiedlich ausfällt. Im Vergleich zur Gesamtgröße der beiden Länder hat die 2. Säule der GAP in Österreich eine sehr viel größere Bedeutung als in Deutschland. Dies hat zum einen mit der sehr unterschiedlichen Agrarstruktur in beiden Ländern zu tun. Zum anderen sind die Produktionsbedingungen nahezu in ganz Österreich von der weitgehend alpinen Lage (60 % des Landes sind als Berggebiet klassifiziert) geprägt, während dies in Deutschland nur auf den Süden des Landes zutrifft. Deshalb ist der Anteil der benachteiligten Gebiete an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in Österreich im Vergleich zu Deutschland auch deutlich höher (A: ca. 70 %, D: ca. 50 %). Diese naturräumlichen Unterschiede erklären, weshalb auch in der kommenden Förderperiode (2000-2007) in Österreich die Maßnahmen der Achse 2 zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt mit über 70 % einen deutlich höheren Anteil der Fördermittel ausmachen werden als im Durchschnitt Deutschlands. Ferner wird der Politikbereich in Österreich mit einem einzigen Programm, in dem alle Maßnahmen für alle Bundesländer enthalten sind, umgesetzt. Im Gegensatz hierzu erfolgt die Umsetzung des Politikbereichs in Deutschland mit Hilfe eines nationalen Rahmenprogramms, mit welchem die wichtigsten Politikinstrumente auf nationaler Ebene konzipiert werden. Diese können dann von den deutschen Bundesländern in deren Programmen für die ländliche Entwicklung übernommen und mit eigenen länderspezifischen Maßnahmen ergänzt werden. Damit versucht Deutschland, der Vielfalt der ländlichen Räume und dem Subsidiaritätsprinzip in der Umsetzung dieses Politikbereichs Rechnung zu tragen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der ländlichen Entwicklungspolitik sowohl in Österreich als auch in Deutschland eine herausragende Be-

deutung zukommt. Der größere Stellenwert der 2. Säule der GAP in Österreich verdeutlicht, dass dieser Politikbereich insbesondere für die Lösung der spezifischen Probleme, die mit der alpinen Landwirtschaft und der Entwicklung ländlicher Räume in den Alpen einhergehen besondere Lösungsansätze bietet.

Wie geht es weiter? Die Vorbereitung der Programme der ländlichen Entwicklung in den Mitgliedstaaten der EU für die nächste Förderperiode ist zum jetzigen Zeitpunkt (Mitte 2007) relativ weit fortgeschritten. Die Mitgliedstaaten setzen auf Kontinuität der Programme. Gleichzeitig wird es zu einer qualitativen Verbesserung kommen.

Aus Sicht der gesamten EU Agrarpolitik sind die Ergebnisse der "Gesundheitsüberprüfung" (des "Health Checks") der 1. Säule der Agrarpolitik abzuwarten. Dabei soll überprüft werden, inwieweit die Ziele der Agrarpolitik unter Berücksichtigung der Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten besser erreicht werden können. Aber auch in der 2. Säule kann es im Laufe der nächsten Förderperiode zu Anpassungen kommen. So steht zum Beispiel die Maßnahme zur Förderung der benachteiligten Gebiete, die nicht Berggebiete sind, auf dem Prüfstand.

Wie es nach Ende der neuen Förderperiode, das heißt nach 2013, mit der GAP insgesamt weitergeht hängt von den Problemstellungen ab, mit denen die europäische Landwirtschaft dann konfrontiert sein wird. Fest steht, dass die Europäische Kommission in Kopperation mit den anderen politischen Akteuren der EU bemüht sein wird, unter Berücksichtigung der entsprechenden Herausforderungen, eine zukunftsorientierte EU Agrarpolitik für die Jahre 2013-2020 zu entwickeln.

Anschrift des Verfassers:

Peter Wehrheim
Europäische Kommission
Generaldirektion Landwirtschaft
und ländliche Entwicklung
Rue de la Loi 130
B-1049 Brüssel

peter.wehrheim@ec.europa.eu