



Brüssel, den 8.4.2021  
SWD(2021) 79 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

**der Auswirkungen der GAP auf den Generationswechsel, die lokale Entwicklung und  
die Beschäftigung in ländlichen Gebieten**

{SWD(2021) 78 final}

Im Jahr 2016 war die Gruppe der über 65-jährigen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe in der EU drei Mal so groß wie die der unter 40-Jährigen. Die Überalterung der europäischen Landwirte ist eine der größten Herausforderungen für die ländlichen Gebiete in der EU.

Mit dieser Bewertung sollte ermittelt werden, ob die im Rahmen der GAP angebotenen Instrumente ausreichen – und ausreichend genutzt werden –, um den Generationswechsel, die lokale Entwicklung und die Beschäftigung in ländlichen Gebieten zu fördern. Bewertet wurden hierbei die Maßnahmen, die für den Generationswechsel am relevantesten sind: i) Unterstützung von Junglandwirten in Form von Direktzahlungen, ii) Investitionsförderung und iii) Existenzgründungsbeihilfen („GAP-Maßnahmen für den Generationswechsel“). Schwerpunkt der Analyse im Rahmen dieser Bewertung war die Landwirtschaft, denn die GAP ist außerhalb des Agrarsektors für den Generationswechsel in ländlichen Gebieten kein so entscheidender Faktor. Da detaillierte und homogene Daten nur begrenzt zur Verfügung standen, der Beobachtungszeitraum sehr kurz war und sich bestimmte Analysen nur auf ein kleines geografisches Gebiet bezogen, war die Bewertung mit einer Reihe von Herausforderungen und Einschränkungen verbunden. Durch die Kombination zahlreicher qualitativer und quantitativer Analysen konnten dennoch relevante Schlussfolgerungen gezogen werden.

Die Bewertung ergab, dass die GAP-Maßnahmen für den Generationswechsel die Zahl der Junglandwirte überwiegend positiv beeinflussen, dieser Einfluss aber in einigen Regionen gering ist, insbesondere dort, wo es an grundlegender Infrastruktur und Basisdienstleistungen mangelt. Diese positive Wirkung hängt auch von anderen Faktoren ab, wozu auch soziokulturelle Aspekte und allgemeine wirtschaftliche Anreize/Hemmfaktoren für Menschen gehören, sich in ländlichen Gebieten niederzulassen und dort Landwirtschaft zu betreiben. Aus diesem Grund können die GAP-Maßnahmen für den Generationswechsel nicht losgelöst von anderen Politikbereichen der EU, allgemeinen sozioökonomischen Rahmenbedingungen in ländlichen Gebieten und nationalen Maßnahmen und Vorschriften bewertet werden.

Die GAP-Maßnahmen für den Generationswechsel verbessern die Leistungsfähigkeit und die Widerstandsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe und erleichtern deren sicheren Übergang von der älteren auf die jüngere Generation. Allerdings wird durch diese Maßnahmen weniger die Betriebsnachfolge gefördert, sondern eher die sozioökonomische Nachhaltigkeit landwirtschaftlicher Betriebe verbessert, nachdem Junglandwirte einen Betrieb gegründet haben. Darüber hinaus eignen sich die GAP-Maßnahmen für den Generationswechsel nicht besonders für die Übertragung landwirtschaftlicher Betriebe an Personen außerhalb der eigenen Familie.

Erschwert wird der Eintritt in den Landwirtschaftssektor vor allem durch fehlenden Zugang zu Land und Kapital. Im Rahmen der Beihilfen für den Generationswechsel werden Mittel bereitgestellt, um Neueinsteiger bei Folgendem zu unterstützen: i) den allgemeinen Kosten nach der Betriebsgründung und ii) Investitionen in den ersten Jahren. Diese Beihilfen allein reichen jedoch häufig nicht aus, um die bestehenden Hürden zu überwinden, da einige der übergreifenden Faktoren, die ein effizientes Funktionieren der Boden- und Kreditmärkte verhindern, durch die GAP-Finanzierung nicht ausgeräumt werden können. Darüber hinaus kann die Einkommensstützung im Rahmen der GAP in einigen Regionen den Übergang landwirtschaftlicher Betriebe an die nächste Generation verlangsamen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass ältere Landwirte möglicherweise diese Zahlungen behalten wollen, um geringe Renten auszugleichen (dies zeigt, welche Rolle nationale Rentensysteme bei der Förderung des Generationswechsels spielen können). Dennoch ist die Unterstützung im Rahmen der ersten Säule nur eine von vielen Erklärungen für die geringe Aktivität auf dem Bodenmarkt. Um den Zugang zu Land und Kapital zu erleichtern, kann es auch erforderlich

sein, die jeweilige nationale Rechts-, Sozial- und Steuerpolitik besser auf die Ziele des Generationswechsels im Rahmen der GAP abzustimmen.

Obwohl das Ausbildungsniveau von Junglandwirten unter 35 Jahren im Laufe der Zeit gestiegen ist, hatten 2016 gerade einmal 43 % der Junglandwirte mehr als eine praktische Einweisung im Betrieb erhalten. Die Analyse zeigt, wie wichtig offizielle Schulungen und Beratung als Voraussetzung sind, damit die Betroffenen Zugang zu Kapitalzuschüssen, Existenzgründungsbeihilfen und/oder Ergänzungszahlungen für Junglandwirte im Rahmen der ersten Säule erhalten. Werden solche Beratungsleistungen und Schulungen angeboten, zeigt sich ein deutlicher und positiver Zusammenhang zwischen Maßnahmen für den Generationswechsel und einer besseren generationsübergreifenden Wissensweitergabe.

Sehr wichtig ist auch, dass die Unterstützung vor Ort zielgerichtet erfolgt. Die Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raums, die – ergänzend zu anderen EU-Instrumenten wie den Regional- und Kohäsionsfonds – die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, die Schaffung eines Mehrwerts, bessere Dienstleistungen und bessere Infrastruktur (einschließlich Breitbandzugang) fördert, ist vermutlich entscheidend für die Verbesserung des allgemeinen Wirtschaftsklimas, insbesondere in abgelegenen Gebieten. Die anhaltend positiven Auswirkungen der GAP-Unterstützung zeigen sich insbesondere in den Mitgliedstaaten, die einen strategischen Ansatz verfolgen, bei dem verschiedene Maßnahmen und Instrumente einander ergänzen, z. B.: i) Finanzierungs- und Investitionsbeihilfen für Unternehmensgründungen, ii) Beratung und Schulung und iii) Anreize für gemeinsame institutionelle und/oder steuerrechtliche Regelungen, die den Übergang zwischen den Generationen erleichtern. Die Umsetzung und Wirkung der GAP-Maßnahmen für den Generationswechsel ließen sich durch integrierte Ansätze in den Mitgliedstaaten verbessern, bei denen folgende Elemente sinnvoll ineinandergreifen: i) verschiedene GAP-Instrumente und andere Instrumente, ii) Institutionen und iii) allgemeine rechtliche und steuerliche Vorschriften.