

DE

2017

Nr.

10

Sonderbericht

**EU-Unterstützung für  
Junglandwirte sollte gezielter zur  
Förderung eines wirksamen  
Generationswechsels eingesetzt  
werden**

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)



40  
1977 - 2017



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

## **Prüferteam**

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Dieser Bericht wurde von Prüfungskammer I - Ausgabenbereich "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" - unter Vorsitz von Phil Wynn Owen, Mitglied des Hofes, angenommen. Die Prüfung stand unter der Leitung von Janusz Wojciechowski, Mitglied des Hofes. Herr Wojciechowski wurde unterstützt von seiner Kabinettschefin Kinga Wiśniewska-Danek und Kabinettattachée Katarzyna Radecka-Moroz, dem Leitenden Manager Helder Faria Viegas, dem Aufgabenleiter Lorenzo Pirelli und der stellvertretenden Aufgabenleiterin Małgorzata Frydel. Zum Prüferteam gehörten Antonio Caruda Ruiz, Anzela Poliulianaite, Carlos Sanchez Rivero, Frédéric Soblet, Matteo Tartaggia und Diana Voinea. Frederique Hussenet, Monika Schmidt und Terje Teppan-Niesen leisteten Sekretariatsassistenz.



*Von links nach rechts:* Kinga Wiśniewska-Danek, Carlos Sanchez Rivero, Małgorzata Frydel, Frédéric Soblet, Janusz Wojciechowski, Diana Voinea, Katarzyna Radecka-Moroz, Helder Faria Viegas, Lorenzo Pirelli.

## INHALT

	Ziffer
Glossar	
Zusammenfassung	
Einleitung	1 - 10
Anzahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen rückläufig	1 - 3
Der Generationswechsel steht weit oben auf der politischen Agenda	4 - 5
EU-Unterstützung für Junglandwirte	6 - 10
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	11 - 16
Bemerkungen	17 - 83
Teil I - Interventionslogik	17 - 37
Der Bedarf von Junglandwirten wurde auf allgemeiner Ebene bestimmt ...	18
... aber der allgemeine Bedarf wurde nicht weiter untersucht	19 - 23
Teilweise besteht eine Diskrepanz zwischen dem Bedarf und der Form der Unterstützung	24 - 25
Ziele wurden auf allgemeiner Ebene festgelegt ...	26
... aber das allgemeine Ziel einer Förderung des Generationswechsels spiegelt sich im Ziel der unter Säule 1 fallenden Zahlung an Junglandwirte nicht wider	27 - 28
Das allgemeine Ziel einer Förderung des Generationswechsels spiegelt sich im Ziel der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme wider	29 - 30
Begrenzte Koordinierung zwischen den Unterstützungsmaßnahmen, es wurden jedoch einige empfehlenswerte Verfahren ermittelt	31 - 37
Teil II - Gezielte Ausrichtung der Maßnahmen	38 - 68
Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1: Beihilfe zu stark standardisiert	39 - 51

Durch das System zur Projektauswahl im Rahmen von Säule 2 wird eine gute Zielausrichtung ermöglicht, obwohl nicht immer die besten Projekte priorisiert wurden	52 - 68
Teil III - Überwachung und Bewertung der Maßnahmen	69 - 83
Die CMEF-Indikatoren ermöglichen keine Bewertung der Leistung der Maßnahmen in Bezug auf das Erreichen der Ziele	70 - 71
... einige Mitgliedstaaten haben jedoch nützliche Indikatoren ausgearbeitet	72 - 73
Bewertungen enthalten im Allgemeinen keine wertvollen Informationen über die Leistung der Maßnahmen, obgleich ein empfehlenswertes Verfahren ermittelt wurde	74 - 75
Begrenzte Nachweise für die Erleichterung der Niederlassung von Junglandwirten	76 - 80
Kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den EU-Beihilfen und dem Generationswechsel	81 - 83
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	84 - 90

Anhang I - Veränderung der Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 44 Jahren in den Mitgliedstaaten (Zeitraum 2007-2013)

Anhang II - Verteilung der Landwirte nach Altersgruppe in den Mitgliedstaaten (2007 und 2013)

Anhang III - EU-Haushalt für Junglandwirte nach Mitgliedstaaten

Anhang IV - Interventionslogik von Säule 1

Anhang V - Umsetzungsentscheidungen der Mitgliedstaaten für die Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1

Antworten der Kommission

## GLOSSAR

**Aktiver Betriebsinhaber:** Mit der Bestimmung über aktive Betriebsinhaber gemäß Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013<sup>1</sup> soll verhindert werden, dass Personen und Unternehmen Unterstützung im Rahmen der GAP erhalten, wenn ihre Geschäftstätigkeit nicht oder nur zu einem geringen Teil landwirtschaftlicher Natur ist. Kernelement dieser Bestimmung ist eine Negativliste mit Unternehmen und Tätigkeiten, die Flughäfen, Wasserwerke, Immobiliendienstleistungen, Eisenbahnverkehrsleistungen und dauerhafte Sport- und Freizeitflächen umfasst. Falls sie es wünschen, können die Mitgliedstaaten eine strengere Definition für den Begriff des aktiven Betriebsinhabers anwenden.

**Auswirkungen:** Längerfristige gesellschaftliche Veränderungen, die zumindest zum Teil auf die EU-Maßnahme zurückzuführen sind.

**CMEF (*Common Monitoring and Evaluation Framework - gemeinsamer Überwachungs- und Bewertungsrahmen*):** EU-weiter Überwachungs- und Bewertungsrahmen für die Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2007-2013. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 deckt er beide Säulen der GAP ab (ELER und EGFL).

**Direktzahlungen:** Werden den Betriebsinhabern direkt gewährt, um ein Sicherheitsnetz für sie zu schaffen. Sie erfolgen hauptsächlich in Form einer von der Erzeugung abgekoppelten Grundsicherung für die Einkommen, wodurch die Einkünfte aus dem Verkauf an Märkten, die Schwankungen unterliegen, stabilisiert werden. Sie werden über den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) bereitgestellt, der gemeinhin als "Säule 1" der GAP bezeichnet wird.

**EGFL:** Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft. Über diesen Fonds, gemeinhin als "Säule 1" der GAP bezeichnet, werden in erster Linie die Direktzahlungen an Landwirte und Maßnahmen zur Regulierung oder Unterstützung der Agrarmärkte finanziert.

<sup>1</sup> Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 608).

**ELER:** Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums. Über diesen Fonds, gemeinhin als "Säule 2" der GAP bezeichnet, wird der Beitrag der EU zu Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert.

**Ergebnis:** Unmittelbare durch das Programm bewirkte Veränderungen bei den direkten Beteiligten und Empfängern.

**Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe:** Eine Erhebung, die von allen Mitgliedstaaten der EU durchgeführt wird. Die Erhebungen über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe werden EU-weit einheitlich nach einer gemeinsamen Methode durchgeführt. Sie liefern über Länder und Zeiträume hinweg vergleichbare und repräsentative Statistiken auf regionaler Ebene. Sie werden alle drei oder vier Jahre als Stichprobenerhebung und alle zehn Jahre als Zählung durchgeführt.

**GAP (Gemeinsame Agrarpolitik):** Die von der Europäischen Union angenommenen Rechtsvorschriften und Verfahren, mit denen eine gemeinsame und kohärente Agrarpolitik verwirklicht werden soll. Die ersten diesbezüglichen Maßnahmen wurden im Jahr 1962 eingeführt. Seitdem ist der Politikbereich angepasst und weiterentwickelt worden und es wurden mehrere Reformen durchgeführt.

**Geteilte Mittelverwaltung:** Methode zur Ausführung des Haushaltsplans der EU, bei der den Mitgliedstaaten Haushaltsvollzugsaufgaben übertragen werden<sup>2</sup>, wobei die Kommission die Gesamtverantwortung behält (Aufsichtspflichten).

**Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen (INLB):** Ein Instrument zur Bewertung der Einkommen von gewerblichen landwirtschaftlichen Betrieben und der Auswirkungen der GAP. Die Grundlage bilden Buchführungsdaten einer Stichprobe von über 80 000 landwirtschaftlichen Betrieben in allen EU-Mitgliedstaaten.

---

<sup>2</sup> Artikel 59 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates (ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1).

---

**Interventionslogik:** Gibt das Verhältnis zwischen dem sozioökonomischen Bedarf, dem mithilfe der Intervention entsprochen werden soll, und den Zielen, Inputs, Abläufen, Outputs, Ergebnissen und Auswirkungen der Intervention vor.

**Junglandwirt:** Im Rahmen von Säule 1 gemäß Artikel 50 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 eine Person, die zum Zeitpunkt der Antragstellung unter 40 Jahre alt ist und sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsleiter niederlässt oder die sich während der fünf Jahre vor der Antragstellung bereits in einem solchen Betrieb niedergelassen hat. Im Rahmen von Säule 2 gemäß Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe n der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013<sup>3</sup> eine Person, die zum Zeitpunkt der Antragstellung unter 40 Jahre alt ist und sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Landwirt niederlässt und über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügt. Die Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 40 Jahren lässt sich nicht feststellen, da in den Eurostat-Daten die Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen nicht in weitere Teilgruppen untergliedert wird.

**Landwirtschaftlicher Betrieb:** Eine technisch-wirtschaftliche Einheit mit einer einzigen Betriebsführung, die im Wirtschaftsgebiet der Europäischen Union landwirtschaftliche Tätigkeiten entweder als Haupt- oder als Nebentätigkeit ausübt. Zusätzlich kann der Betrieb auch andere (nichtlandwirtschaftliche) Erzeugnisse und Dienstleistungen hervorbringen.

**Output:** Das, was im Rahmen des Programms erreicht werden soll.

**Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums:** Ein von einem Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Überwachung der Umsetzung der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums auf regionaler oder nationaler Ebene.

**Programmplanungszeitraum:** Mehrjahresrahmen für die Planung und Durchführung der EU-Politik in verschiedenen Bereichen wie beispielsweise der Politik zur Entwicklung des

<sup>3</sup> Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).

ländlichen Raums. Diese Prüfung bezieht sich auf die Programmplanungszeiträume 2007-2013 und 2014-2020.

**Säule:** Die GAP stützt sich auf zwei Fonds, die auch als "Säulen" bezeichnet werden: "Säule 1" ist der EGFL, aus dem Direktzahlungen an Landwirte geleistet werden, während mit "Säule 2" auf den ELER Bezug genommen wird, mit dem Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums finanziert werden.

**SMART-Ziele:** Konkrete (*specific*), messbare (*measurable*), erreichbare (*achievable*), sachgerechte (*relevant*) und mit einem Datum versehene (*timed*) Ziele<sup>4</sup>.

**Verwaltungsbehörde:** Die lokale, regionale oder nationale Stelle, die der Mitgliedstaat mit der Einreichung eines Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums bei der Kommission und seiner anschließenden Verwaltung und Durchführung beauftragt.

**Zahlstelle:** Die für die Festsetzung, Berechnung und Auszahlung von landwirtschaftlichen Subventionen zuständige nationale oder regionale Stelle.

**Zahlungsansprüche:** Wurden mit der GAP-Reform von 2003 zur Umsetzung der Betriebsprämieregelung eingeführt. Die Zahlungsansprüche wurden auf der Grundlage historischer Daten (auf regionaler Ebene und auf Ebene der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe) auf die Betriebsinhaber verteilt. Nach der Reform von 2003 mussten Betriebsinhaber, um für eine Betriebspromie in Betracht zu kommen, die ihnen zugewiesenen Zahlungsansprüche zusammen mit der gleichen Anzahl beihilfefähiger Hektarflächen aktivieren. Mit der Reform von 2013 wurden diese Zahlungsansprüche durch neu eingeführte Zahlungsansprüche im Rahmen der Basisprämieregelung ersetzt. Durch eine Ausnahmeregelung wurde es einigen Mitgliedstaaten, die bestimmte Bedingungen erfüllten, ermöglicht, die bestehenden Zahlungsansprüche beizubehalten.

---

<sup>4</sup> Artikel 30 Absatz 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012.

---

## **ZUSAMMENFASSUNG**

I. Die Gesamtzahl der Landwirte in der EU-27 war in den letzten 10 Jahren stark rückläufig und ist von 14,5 Millionen Landwirten im Jahr 2005 auf 10,7 Millionen Landwirte im Jahr 2013 gesunken. Die Anzahl der Junglandwirte (im Alter von bis zu 44 Jahren) fiel von 3,3 Millionen im Jahr 2005 auf 2,3 Millionen im Jahr 2013. Da sich die Anzahl der Landwirte über alle Altersgruppen hinweg verringert hat, ist der Anteil der Junglandwirte an den in der Landwirtschaft tätigen Personen bei knapp über 20 % relativ stabil geblieben. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

II. Im Zeitraum 2007-2020 stellte die EU Beihilfen in Höhe von 9,6 Milliarden Euro speziell für Junglandwirte bereit, um die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und den Generationswechsel in der Landwirtschaft zu fördern. Einschließlich der Kofinanzierung der Mitgliedstaaten für die Niederlassungsmaßnahme im Rahmen von Säule 2 belaufen sich die öffentlichen Beihilfen auf insgesamt 18,3 Milliarden Euro. Fast 200 000 Junglandwirte erhielten im Zeitraum 2007-2013 für ihre Niederlassung EU-Beihilfen. Mehr als 70 % der EU-Mittel wurden im Rahmen der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten (ELER) bereitgestellt, während die übrigen 30 % im Zeitraum 2014-2020 für die unter Säule 1 fallende Direktzahlung an Junglandwirte (EGFL) zur Verfügung stehen.

III. Vor diesem Hintergrund untersuchte der Hof die Rolle der EU bei der Unterstützung von Junglandwirten und der Förderung des Generationswechsels. Die Prüfung erfolgte bei der Kommission und in den vier Mitgliedstaaten mit den höchsten Ausgaben für Junglandwirte: Frankreich, Spanien, Polen und Italien. Im Rahmen der Prüfung sollte folgende Frage beantwortet werden: "**Ist die Unterstützung der EU für Junglandwirte gut gestaltet, sodass sie wirksam zu einem besseren Generationswechsel beiträgt?**".

IV. Die allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass die EU-Unterstützung für Junglandwirte auf einer unzulänglich definierten Interventionslogik ohne Angaben zu den erwarteten Ergebnissen und Auswirkungen beruht. Sie sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden. Der Hof stellte allerdings erhebliche Unterschiede

---

zwischen der Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 und der Niederlassungsmaßnahme im Rahmen von Säule 2 fest.

V. Hinsichtlich der Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 stellte der Hof Folgendes fest:

- Die Beihilfen beruhen nicht auf einer fundierten Bedarfsermittlung und ihr Ziel entspricht nicht dem allgemeinen Ziel einer Förderung des Generationswechsels. Die Mitgliedstaaten koordinierten die Zahlung im Rahmen von Säule 1 nicht mit der Niederlassungsmaßnahme im Rahmen von Säule 2 oder nationalen Maßnahmen.
- Mangels einer Bedarfsermittlung werden die Beihilfen in standardisierter Form bereitgestellt (jährliche Zahlung je Hektar), wobei aus der Höhe und dem Zeitpunkt nicht ersichtlich ist, auf welchen konkreten Bedarf - abgesehen von zusätzlichem Einkommen - sie abzielen.
- Der gemeinsame Überwachungs- und Bewertungsrahmen lieferte keine nützlichen Indikatoren für die Bewertung der Wirksamkeit dieser Zahlung, da diesbezügliche Ergebnisindikatoren fehlen und keine Daten zu Einkommen und Rentabilität der unterstützten Betriebe erhoben werden.

VI. Hinsichtlich der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten stellte der Hof Folgendes fest:

- Diese Maßnahme beruht zwar im Allgemeinen auf einer ungenauen Bedarfsermittlung, ihre Ziele sind aber teilweise konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen (SMART) und entsprechen dem allgemeinen Ziel, den Generationswechsel zu fördern. In gewissem Umfang findet eine wirksame Koordinierung mit der ebenfalls unter Säule 2 fallenden Investitionsmaßnahme statt.
- Die Beihilfen werden in einer Form (als Pauschalbetrag, dessen Zahlung von der Erfüllung eines Geschäftsplans abhängt, und in einigen Fällen auch als Zinszuschuss für ein Darlehen) bereitgestellt, die direkter auf den Bedarf von Junglandwirten im Hinblick auf den Zugang zu Land, Kapital und Wissen ausgerichtet ist. Der Beihilfebetrag ist im Allgemeinen mit dem Bedarf verknüpft und wird so gestaffelt, dass Anreize für

spezifische Maßnahmen geschaffen werden (z. B. Einführung des ökologischen Landbaus, Initiativen zum Einsparen von Wasser oder Energie).

- Die Beihilfen sind auf höher qualifizierte Landwirte ausgerichtet, die sich zur Umsetzung eines Geschäftsplans verpflichten (der ihnen Anleitung zur Entwicklung rentabler Betriebe bietet) und die oft durch das Projektauswahlverfahren dazu angeregt werden, sich in benachteiligten Gebieten niederzulassen. Die Geschäftspläne waren jedoch von unterschiedlicher Qualität, und in einigen Fällen wendeten die Verwaltungsbehörden keine Verfahren an, um die besten Projekte bevorzugt auszuwählen. Auswahlkriterien wurden erst spät im Zeitraum 2007-2013 eingeführt, die Mindestpunktwerte waren entweder zu niedrig oder fehlten ganz, und in einigen Mitgliedstaaten wurde die für sieben Jahre vorgesehene Mittelausstattung für die Maßnahme mit der Finanzierung fast aller zu Beginn des Programmplanungszeitraums gestellten Anträge ausgeschöpft, sodass Junglandwirte, die sich später niederließen, keine Finanzierung erhalten konnten.
- Es liegen nur wenige Nachweise dazu vor, ob durch die EU-Maßnahmen die Niederlassung von Junglandwirten erleichtert und der Generationswechsel sowie die Rentabilität der geförderten Betriebe verbessert wurden, was hauptsächlich auf die geringe Qualität der Indikatoren des gemeinsamen Überwachungssystems zurückzuführen ist.

## VII. Der Hof empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten,

- a) die Interventionslogik zu verbessern, indem sie die Bedarfsermittlung verstärken und SMART-Ziele festlegen, die mit dem Gesamtziel der Förderung des Generationswechsels in Einklang stehen;
- b) die Maßnahmen gezielter auszurichten, indem die Systeme zur Auswahl von Projekten und die Geschäftspläne besser eingesetzt werden;
- c) den Überwachungs- und Bewertungsrahmen zu verbessern, indem sie sich vorbildliche Verfahren zunutze machen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Überwachungssysteme und Bewertungsberichte entwickeln.

## EINLEITUNG

### **Anzahl der in der Landwirtschaft tätigen Personen rückläufig**

1. Bei den in der EU-Landwirtschaft tätigen Personen ist ein Rückgang zu verzeichnen. Die Gesamtzahl der Landwirte in der EU-27<sup>5</sup> war in den letzten 10 Jahren stark rückläufig und ist von 14,5 Millionen im Jahr 2005 auf 10,7 Millionen im Jahr 2013 gesunken. Dies bedeutet eine Verringerung um ein Viertel in weniger als 10 Jahren. Alle Altersgruppen waren betroffen (siehe **Abbildung 1**). Die Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 40 Jahren lässt sich nicht feststellen, da in den Eurostat-Daten die Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen nicht in weitere Teilgruppen untergliedert wird<sup>6</sup>.

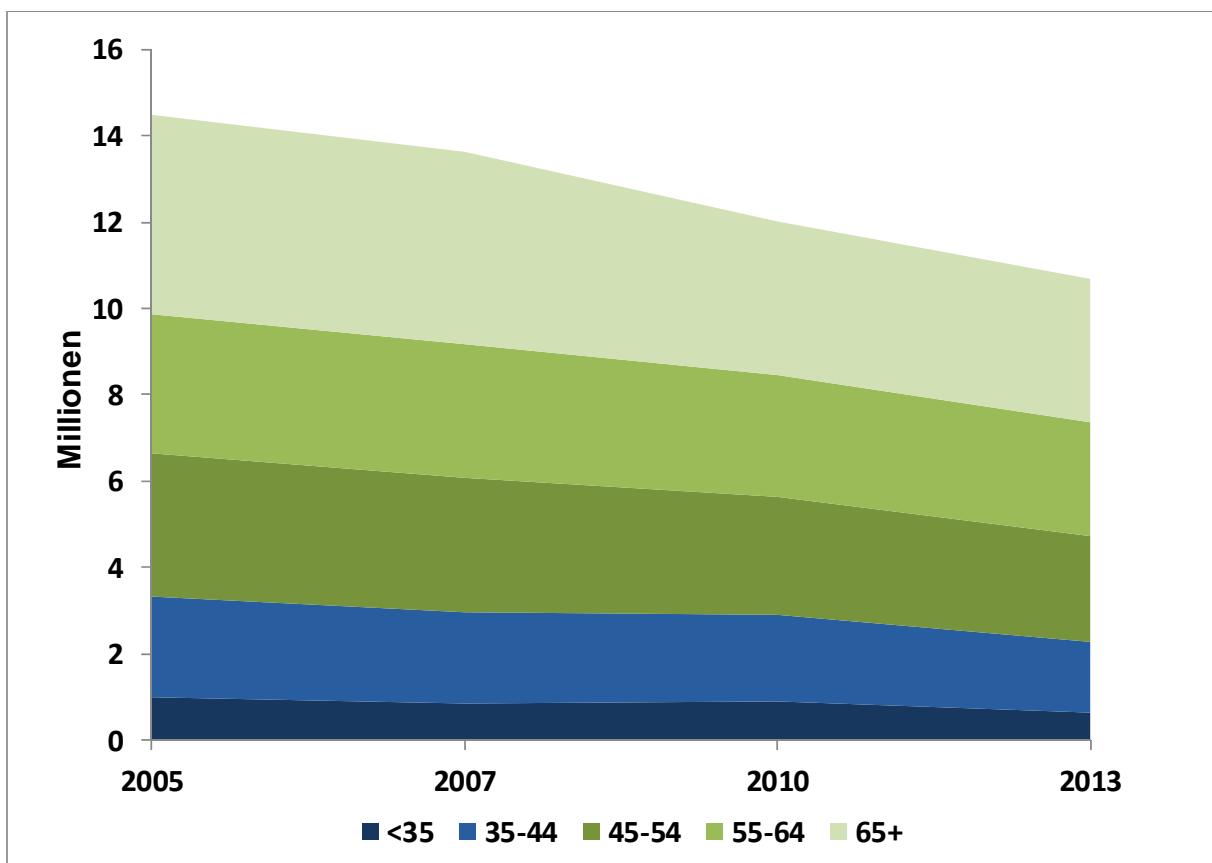
---

<sup>5</sup> Kroatien wurde bis 2013 nicht in den Statistiken geführt.

<sup>6</sup> Eurostat liefert Daten für die folgenden Altersgruppen: unter 35-Jährige, 35- bis 44-Jährige, 45- bis 54-Jährige, 55- bis 64-Jährige, über 65-Jährige.

---

**Abbildung 1 - Entwicklung der Anzahl der Landwirte in den 27 EU-Mitgliedstaaten nach Altersgruppe**



Quelle: Eurostat, Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe<sup>7</sup>.

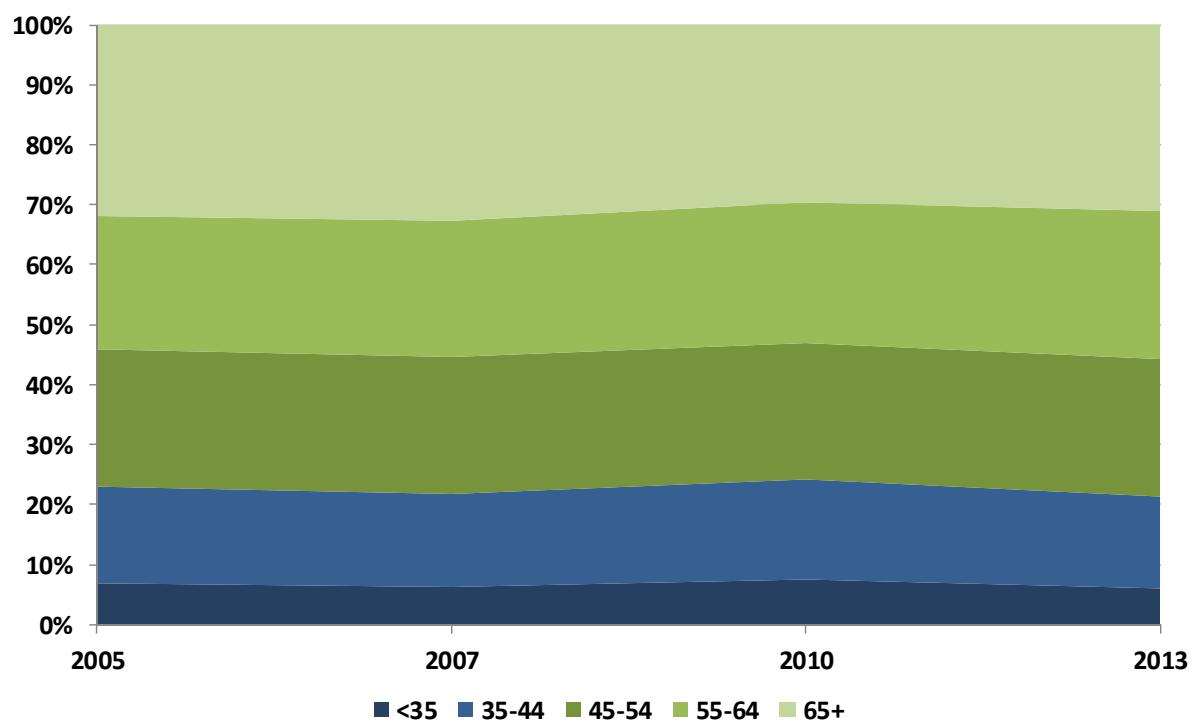
2. Die Anzahl der Junglandwirte (im Alter von bis zu 44 Jahren) fiel von 3,3 Millionen im Jahr 2005 auf 2,3 Millionen im Jahr 2013, was einem Rückgang um ein Drittel in weniger als 10 Jahren entspricht. Allerdings blieb der Anteil der Junglandwirte unter den in der Landwirtschaft tätigen Personen mit knapp über 20 % relativ stabil (siehe **Abbildung 2**).

---

<sup>7</sup> Die Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe wird alle drei Jahre in allen Mitgliedstaaten nach einer gemeinsamen Methode durchgeführt und liefert daher Statistiken, die über Mitgliedstaaten und Zeiträume hinweg vergleichbar und repräsentativ sind. Die Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 40 Jahren lässt sich nicht feststellen, da in den Eurostat-Daten die Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen nicht in weitere Teilgruppen untergliedert wird.

---

**Abbildung 2 - Entwicklung der Verteilung der Landwirte auf die Altersgruppen in den 27 EU-Mitgliedstaaten**



Quelle: Eurostat, Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe.

3. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen erhebliche Unterschiede. Während der Anteil der Junglandwirte unter den in der Landwirtschaft tätigen Personen beispielsweise in Polen von 34 % im Jahr 2007 auf 36 % im Jahr 2013 anstieg, verzeichnete Spanien einen Rückgang von 21 % im Jahr 2007 auf 16 % im Jahr 2013. Anhang I gibt einen Überblick über die Anzahl der Landwirte in den einzelnen Mitgliedstaaten und die Veränderungen zwischen 2007 und 2013, während Anhang II Angaben zur Entwicklung der Verteilung der Landwirte auf die Altersgruppen enthält.

#### ***Der Generationswechsel steht weit oben auf der politischen Agenda***

4. Im Jahr 2008 vertrat das Europäische Parlament die Auffassung, "dass ein Generationswechsel notwendig ist, wenn auch in Zukunft qualitativ hochwertige europäische Nahrungsmittel, Ernährungssicherheit in der Europäischen Union und die Selbstversorgung der Europäischen Union gewährleistet sein sollen" und "dass die GAP künftig zum Ziel haben muss, die Hemmnisse zu beseitigen, die dem Zugang junger Menschen zur landwirtschaftlichen Tätigkeit heute im Wege stehen, indem der

Generationswechsel zu einem der vorrangigen Ziele der GAP gemacht wird"<sup>8</sup>. Im Jahr 2011 stellte es fest, "dass die im Rahmen der zweiten Säule vorgesehenen Maßnahmen für junge Landwirte offensichtlich nicht ausreichen, um die rasch voranschreitende Alterung der im Agrarsektor Tätigen zu stoppen" und "dass die Förderregelungen im Rahmen der zweiten Säule ausgeweitet werden sollten"<sup>9</sup>. Im Jahr 2014 wies auch der Rat auf die grundlegende Bedeutung hin, die Junglandwirte und der Generationswechsel in der Landwirtschaft für die Nachhaltigkeit und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft haben<sup>10</sup>.

5. Im Jahr 2015 erklärte die Kommission<sup>11</sup> die Unterstützung von Junglandwirten zur Priorität. Dem Kommissionsmitglied Phil Hogan<sup>12</sup> zufolge geht es beim Generationswechsel nicht nur um die Senkung des Altersdurchschnitts der Landwirte in der EU. Es gehe auch darum, einer neuen Generation hochqualifizierter junger Landwirte den Einsatz der vorhandenen technischen Möglichkeiten für eine nachhaltige Landwirtschaft in Europa zu ermöglichen. Hogan wies auf Hindernisse hin, durch die junge Menschen von der Aufnahme landwirtschaftlicher Tätigkeiten abgehalten würden, und nannte dabei als größte Hindernisse den Zugang zu Land, Finanzierung und Wissen.

<sup>8</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juni 2008 zu den Zukunftsperspektiven für Junglandwirte angesichts der derzeitigen Reform der GAP (2007/2194(INI)).

<sup>9</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 zur GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen (2011/2051(INI)).

<sup>10</sup> Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Stärkung der EU-Politik zugunsten von Junglandwirten, Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei), Brüssel, 15. Dezember 2014.

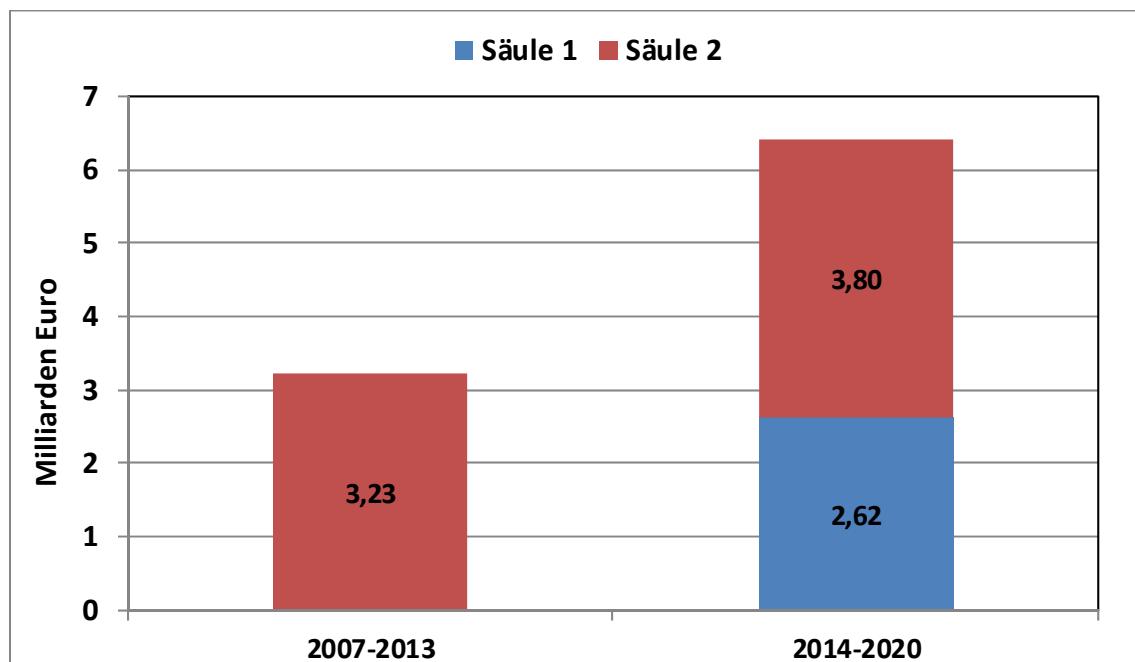
<sup>11</sup> Europäische Kommission, Junglandwirte und die GAP, Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015.

<sup>12</sup> Redebeitrag von Kommissionsmitglied Phil Hogan bei dem von ENRD (*European Network for Rural Development*, europäisches Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums) und CEJA (Europäischer Rat der Junglandwirte) gemeinsam organisierten Seminar zum Thema Generationswechsel, Brüssel, 25. Januar 2017.

### ***EU-Unterstützung für Junglandwirte***

6. Der Gesamtbetrag der EU-Mittel, der im Zeitraum 2007-2020 speziell für die Unterstützung von Junglandwirten bestimmt ist, beläuft sich auf 9,6 Milliarden Euro. Die Mittelausstattung hat sich von 3,2 Milliarden Euro im Zeitraum 2007-2013, die im Rahmen der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme bereitgestellt wurden, auf 6,4 Milliarden Euro im Zeitraum 2014-2020 verdoppelt, was vor allem auf die Einführung einer zusätzlichen Direktzahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 zurückzuführen ist (siehe **Abbildung 3**). Die öffentlichen Ausgaben, einschließlich der nationalen Kofinanzierung der Mitgliedstaaten für die unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme, belaufen sich auf insgesamt 18,3 Milliarden Euro.

**Abbildung 3 - EU-Mittelausstattung für die Unterstützung von Junglandwirten im Rahmen von Säule 1 (EGFL) und Säule 2 (ELER) in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission (Ausgaben 2007-2013 und Mittelzuweisungen 2014-2020).

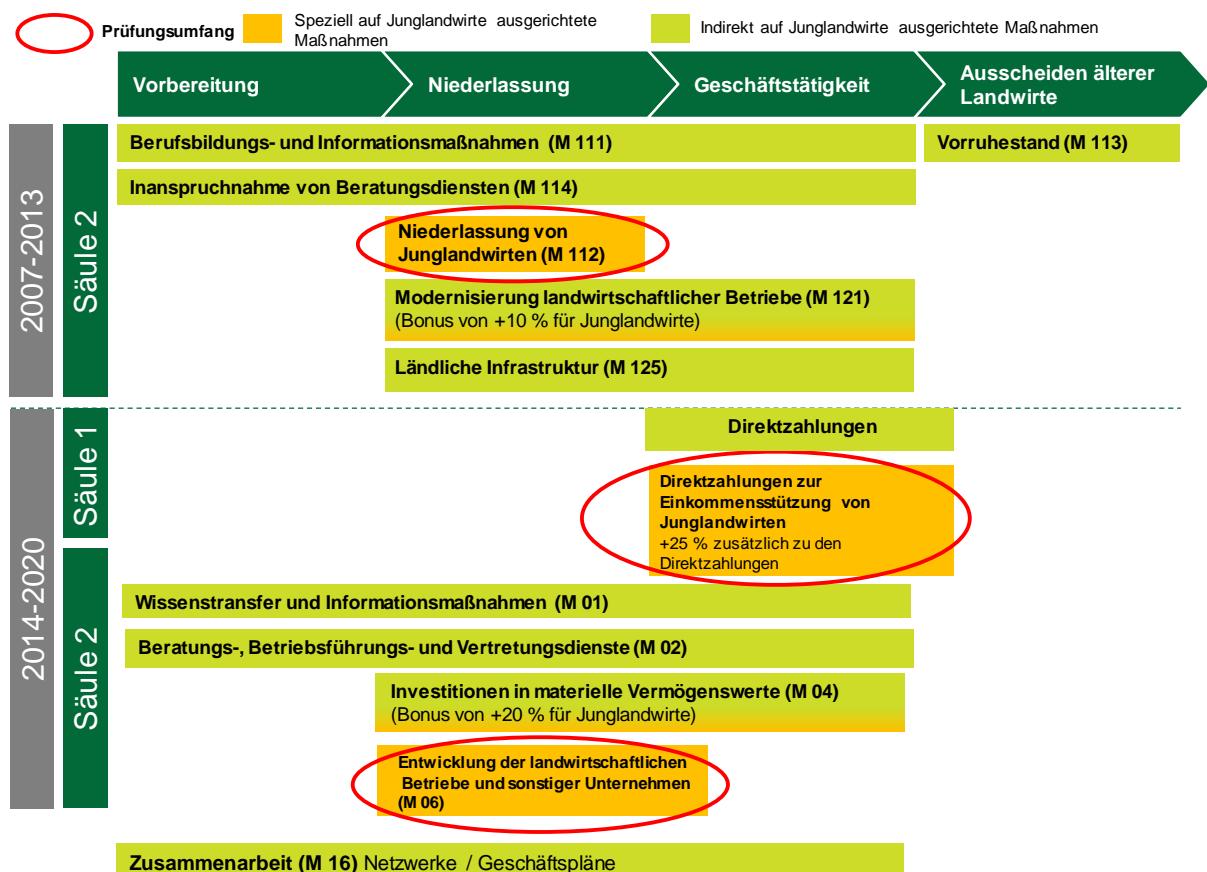
7. Unterstützungsleistungen für Junglandwirte wurden bereits in den 1980er-Jahren eingeführt<sup>13</sup>. Seit dem Jahr 2000 wurde der Großteil der Unterstützung über die unter Säule 2 fallende Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten bereitgestellt<sup>14</sup>. An diese Maßnahme schloss sich im Zeitraum 2014-2020 die Maßnahme "Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen" an. Die Maßnahme wird von 24 der 28 Mitgliedstaaten in 92 der 118 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums umgesetzt.
8. Eine zusätzliche Unterstützung für Junglandwirte wurde im Zeitraum 2014-2020 im Rahmen von Säule 1<sup>15</sup> in Form einer Zusatzzahlung in Höhe von 25 % eingeführt, die Junglandwirte über die Direktzahlungen hinaus erhalten.
9. **Abbildung 4** gibt einen Überblick über die EU-Instrumente, die im Zeitraum 2007-2020 direkt oder indirekt auf Junglandwirte ausgerichtet sind. Wie aus **Abbildung 4** hervorgeht, standen die Maßnahmen zur direkten Unterstützung von Junglandwirten im Mittelpunkt der Prüfung: die Niederlassungsmaßnahme im Rahmen von Säule 2 und die Zusatzzahlung für Junglandwirte im Rahmen von Säule 1.

<sup>13</sup> Richtlinie 81/528/EWG des Rates vom 30. Juni 1981 zur Änderung der Richtlinie 72/159/EWG über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (ABl. L 197 vom 20.7.1981, S. 41), mit der unter anderem spezifische Maßnahmen für Junglandwirte im Alter von bis zu 40 Jahren eingeführt wurden.

<sup>14</sup> Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABl. L 160 vom 26.6.1999, S. 80).

<sup>15</sup> Siehe Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, insbesondere Erwägungsgrund 47: "Die Gründung und der Aufbau neuer Wirtschaftsunternehmen im Agrarsektor durch Junglandwirte stellt für diese eine finanzielle Herausforderung dar, die bei der gezielten Gewährung von Direktzahlungen zu berücksichtigen ist. Solche unternehmerische Initiative ist von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in der Europäischen Union".

**Abbildung 4 - Überblick über die EU-Maßnahmen zur Unterstützung von Junglandwirten im Zeitraum 2007-2020**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

10. In **Tabelle 1** werden die wichtigsten Elemente der Junglandwirten im Rahmen von Säule 1 und Säule 2 im Zeitraum 2014-2020 gewährten Unterstützung miteinander verglichen.

**Tabelle 1 - Wichtigste Elemente der Junglandwirten im Rahmen von Säule 1 und Säule 2 im Zeitraum 2014-2020 gewährten Unterstützung**

	<b>Säule 1 - Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL)</b> <b>Zahlung an Junglandwirte</b>	<b>Säule 2 - Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)</b> <b>Maßnahme 6.1 - Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen für Junglandwirte</b>
Rechtsgrundlage	Artikel 50 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013	Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013

Form der Unterstützung	Zusatzzahlung an Junglandwirte, die Anspruch auf eine Zahlung im Rahmen der Basisprämienregelung oder der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung haben.	Gewährung einer Existenzgründungsbeihilfe von bis zu 70 000 Euro auf der Grundlage eines Geschäftsplans (abschließende Zahlung hängt von der korrekten Umsetzung des Geschäftsplans ab).
Dauer der Unterstützung	<b>Jährliche</b> Zahlung für höchstens fünf Jahre (ab dem Jahr der Niederlassung).	<b>Einmalige</b> Zahlung je Betrieb/je Betriebsinhaber in mindestens zwei Tranchen.
Umsetzung	<b>Obligatorisch</b> für alle Mitgliedstaaten. Sie können nur wenige Parameter selbst festlegen: Mittelausstattung, Berechnungsmethode, Höchstfläche in Hektar, Anforderungen an die Qualifikation, gemeinsame Kontrolle über Gesellschaften (siehe Ziffer 40).	<b>Freiwillig</b> für die Mitgliedstaaten/Regionen. Diese legen ihre Prioritäten und Ziele in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie Förder- und Auswahlkriterien fest, wählen Projekte aus und erstatten der Kommission über die Umsetzung der Maßnahmen Bericht.
Ziel	"[...] die Erstniederlassung von Junglandwirten und die anschließende strukturelle Anpassung ihrer Betriebe [...] erleichtern" <sup>1</sup> und das allgemeine GAP-Ziel einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung unterstützen, indem die Rentabilität von Betrieben verbessert <sup>2</sup> und der Generationswechsel gefördert <sup>3</sup> wird.	
Infrage kommende Begünstigte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Junglandwirte unter 40 Jahren.</li> <li>• Junglandwirte, die sich <b>erstmals</b> in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsleiter niederlassen <b>oder</b> die sich <b>während der fünf Jahre</b> vor Stellung des Antrags auf Direktzahlung im Jahr 2015 <b>in einem solchen Betrieb niedergelassen haben.</b></li> <li>• Natürliche und juristische Personen einschließlich solcher, bei denen ein Junglandwirt gemeinsam mit anderen die Kontrolle über den Betrieb ausübt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Junglandwirte unter 40 Jahren.</li> <li>• Landwirte, die sich <b>erstmals</b> in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Landwirt niederlassen.</li> <li>• Juristische Personen einschließlich solcher, bei denen ein Junglandwirt gemeinsam mit anderen die Kontrolle über den Betrieb ausübt.</li> </ul>
Anzahl der Begünstigten	<b>279 071</b> (im Jahr 2015).	<b>193 828</b> im Zeitraum 2007-2013. Keine Zielvorgabe auf EU-Ebene für den Zeitraum 2014-2020.
Durchschnittlicher Beihilfebetrag je Begünstigten	<b>1 135 Euro</b> (im Jahr 2015).	<b>20 000 Euro</b> (Zeitraum 2007-2013).

<sup>1</sup> Erwägungsgrund 47 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 und Erwägungsgrund 17 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

<sup>2</sup> Siehe Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013.

<sup>3</sup> Für Säule 1 siehe das Memo der Kommission "GAP-Reform - Erläuterung der wichtigsten Aspekte" vom 26. Juni 2013: "Zur Förderung des Generationenwechsels sollte die Basisprämie für Junglandwirte (Erstniederlassung und noch keine 40 Jahre alt) in den ersten fünf Jahren der Niederlassung um 25 % angehoben werden" und die Kurzdarstellung des Europäischen Parlaments "Die erste Säule der GAP: II - Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe": "Zur Förderung des Generationenwechsels sollte die an Junglandwirte unter 40 Jahren, Berufsneulinge oder landwirtschaftliche Betriebe, die in den vorangegangenen fünf Jahren gegründet wurden, gezahlte Basisprämie in den ersten fünf Jahren nach Betriebsgründung um 25 % angehoben werden".

Für Säule 2 siehe Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, wo auf die spezifische Priorität "Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels" verwiesen wird.

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

## **PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ**

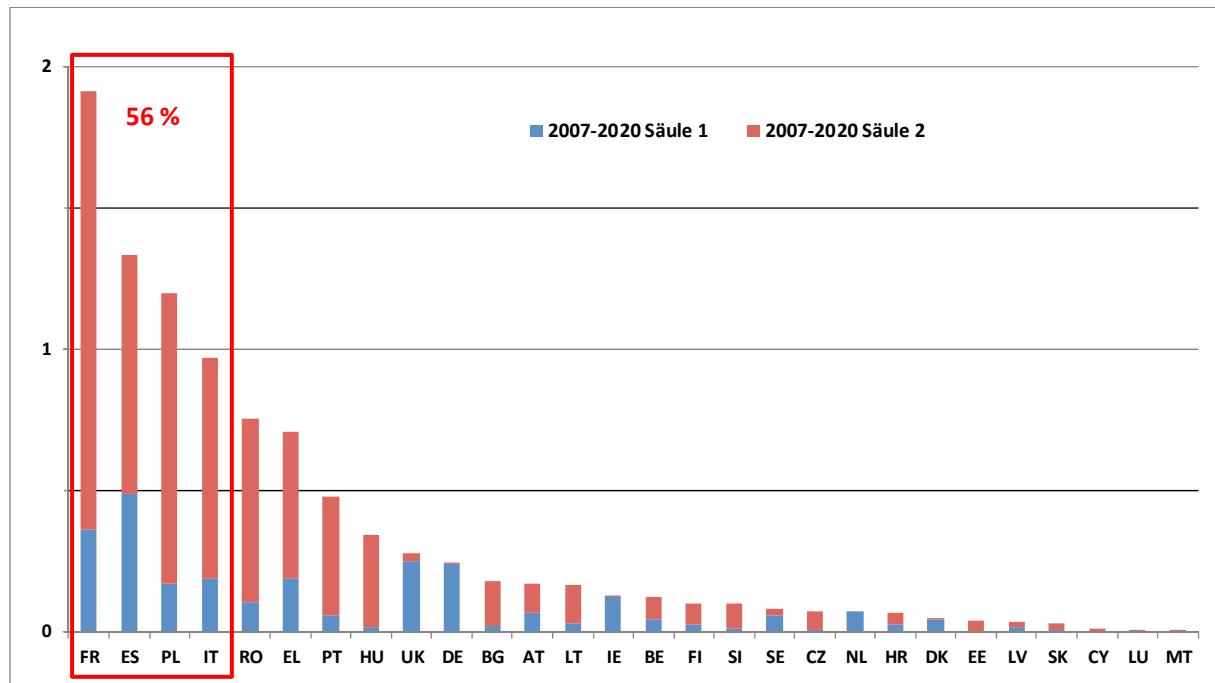
11. Im Rahmen der Prüfung sollte folgende Frage beantwortet werden:

**Ist die EU-Unterstützung für Junglandwirte gut gestaltet, sodass sie wirksam zu einem besseren Generationswechsel beiträgt?**

12. Zur Beantwortung dieser Frage konzentrierte sich der Hof auf die Maßnahmen zur direkten Unterstützung von Junglandwirten im Zeitraum 2007-2020 (siehe **Abbildung 4**), d. h. für den Zeitraum 2007-2013 auf die unter Säule 2 fallende Maßnahme 112 zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten und auf die entsprechende Maßnahme 6.1 im Zeitraum 2014-2020 sowie für den Zeitraum 2014-2020 auf die unter Säule 1 fallende Zahlung an Junglandwirte. Der Hof bewertete die Interventionslogik (Teil I des Berichts), die gezielte Ausrichtung der Maßnahmen bei ihrer Umsetzung (Teil II) und die Ergebnisse der Maßnahmen (Teil III).

13. Die Prüfung wurde von April bis Oktober 2016 in den vier Mitgliedstaaten mit den höchsten Ausgaben für Junglandwirte durchgeführt: Frankreich, Spanien, Polen und Italien (siehe **Abbildung 5**). Auf diese vier Mitgliedstaaten entfallen 56 % der gesamten Mittelausstattung der EU für die Maßnahmen, mit denen Junglandwirte im Zeitraum 2007-2020 direkt unterstützt werden (siehe **Abbildung 4**). In **Anhang III** wird ein Überblick über die EU-Mittel gegeben, die in den einzelnen Mitgliedstaaten speziell für Junglandwirte bereitgestellt wurden.

**Abbildung 5 - EU-Unterstützung für Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 (EGFL) und Säule 2 (ELER) im Zeitraum 2007-2020 (die geprüften Mitgliedstaaten sind rechteckig eingerahmmt)**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission (Ausgaben 2007-2013 und Mittelzuweisungen 2014-2020).

14. In diesen vier Mitgliedstaaten untersuchte der Hof die nationalen Rahmenbedingungen zur Regelung der Interventionslogik und der wichtigsten Aspekte der Maßnahmen sowie den Grad der Koordinierung zwischen diesen Maßnahmen und der nationalen Politik zur Förderung des Generationswechsels. Zur Bewertung der Umsetzung und der Ergebnisse der Maßnahmen befasste sich der Hof schwerpunktmäßig mit sieben Regionen, die zu den Regionen mit den höchsten Ausgaben für die Maßnahmen zur direkten Unterstützung von Junglandwirten gehören:

- Frankreich (Pays de la Loire und Midi-Pyrénées);
- Spanien (Andalusien);
- Polen (Warmińsko-Mazurskie und Dolnoslaskie);
- Italien (Emilia-Romagna und Apulien).

15. Der Prüfungsansatz sah vor, eine Prüfung der Kontrollsysteme - vorwiegend auf Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten - zu kombinieren mit der Untersuchung einer

Stichprobe von 57 Projekten auf Ebene der Endbegünstigten zwecks Überprüfung der Umsetzung und des Ergebnisses der Maßnahmen. Der Hof analysierte darüber hinaus einschlägige Statistiken und Studien, die auf EU-Ebene sowie auf nationaler und regionaler Ebene von Eurostat (z. B. Erhebungen über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe), den nationalen Parlamenten und statistischen Ämtern, Hochschulen und Junglandwirte-Organisationen bereitgestellt wurden.

16. Aus diesen Studien geht hervor, dass es abgesehen von den EU-Maßnahmen andere, allgemeine Faktoren gibt, die den Generationswechsel beeinflussen (z. B. die wirtschaftliche und soziale Lage, die Bereitschaft der Banken, Darlehen zu vergeben, die Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren als der Landwirtschaft und die hohe Konzentration von Agrarland in den Händen einer relativ kleinen Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe<sup>16</sup>). Nationale politische Maßnahmen, durch die der Ausstieg älterer Landwirte begünstigt wird, können ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, wie das Beispiel von Deutschland zeigt, wo ebenso wie in Dänemark, Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich (Nordirland) entschieden wurde, die unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme im Zeitraum 2014-2020 nicht umzusetzen. Tatsächlich zeigte sich in der Halbzeitbewertung des Zeitraums 2007-2013 für Deutschland (Rheinland-Pfalz), dass es mit der Maßnahme 112 zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten nicht gelungen war, das Problem, dass geeignete Nachfolger in landwirtschaftlichen Betrieben fehlen, angemessen anzugehen. Außerdem war nicht feststellbar, wie sich diese Art der Unterstützung auf die Altersstruktur der Landwirte ausgewirkt hatte. Darüber hinaus war Deutschland der Ansicht, dass seine Hofabgabeklausel - eine Regelung innerhalb der Alterssicherung der Landwirte, die diese zur Betriebsaufgabe verpflichtet, bevor sie ihre Altersrente beziehen können - eine wesentliche Rolle für den erfolgreichen Generationswechsel im Landwirtschaftssektor spielt.

---

<sup>16</sup> Siehe Europäisches Parlament, Bericht zu dem Thema "Aktueller Stand der Konzentration von Agrarland in der EU: Wie kann Landwirten der Zugang zu Land erleichtert werden?" (2016/2141(INI)): Im Jahr 2010 kontrollierten in der EU-27 nur 3 % der landwirtschaftlichen Betriebe bereits 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Die Politik und die Subventionen der EU begünstigen Konzentrationsprozesse, da Großbetriebe unverhältnismäßig stärker von Direktzahlungen profitieren und der Einsatz dieser Mittel zum Anstieg der Bodenpreise beiträgt.

---

## **BEMERKUNGEN**

### ***Teil I - Interventionslogik***

17. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten politische Interventionen in geeigneter Weise gestalten. In dieser Hinsicht untersuchte der Hof, ob die Kommission und die Mitgliedstaaten

- in den spezifischen Interventionsbereichen vorab fundierte Bedarfsermittlungen durchführten;
- bestimmten, welche Mittel am besten auf den Bedarf von Junglandwirten abgestimmt sind;
- konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und mit einem Datum versehene Ziele (SMART-Ziele) festlegten;
- Vorkehrungen trafen, um eine wirksame, wirtschaftliche und koordinierte Nutzung der verschiedenen Mittel sicherzustellen.

### **Der Bedarf von Junglandwirten wurde auf allgemeiner Ebene bestimmt ...**

18. Aus Studien der Kommission und Befragungen der geprüften Verwaltungsbehörden und von Vereinigungen von Junglandwirten geht hervor, dass sich die Hindernisse, die junge Menschen davon abhalten, Landwirt zu werden, folgenden Kategorien zuordnen lassen:

- a) Zugang zu Land: Rund 60 % der Junglandwirte in den 28 EU-Mitgliedstaaten gaben an, beim Kaufen oder Pachten von Landflächen auf Schwierigkeiten gestoßen zu sein<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte für die Kommission: *Young farmers' needs* (Bedarf der Junglandwirte), September 2015. Im Rahmen der Studie, die im Zeitraum 2014-2015 durchgeführt wurde, wurden in jedem EU-Mitgliedstaat durchschnittlich 78 Landwirte befragt. Die Ergebnisse dieser Befragungen und der Bedarf der Junglandwirte wurden in den einzelnen Mitgliedstaaten in Fokusgruppen diskutiert.

---

Verschiedenen Studien<sup>18</sup> zufolge beruht das Problem auf den hohen Bodenpreisen und der fehlenden Bereitschaft älterer Landwirte, aus dem Berufsleben auszuscheiden;

- b) Zugang zu Kapital: Rund 35 % der Junglandwirte in den 28 EU-Mitgliedstaaten gaben an, beim Zugang zu Zuschüssen und Krediten auf Schwierigkeiten gestoßen zu sein<sup>19</sup>. Studien<sup>20</sup> und den befragten Vereinigungen von Junglandwirten zufolge ist dieses Problem in Frankreich, Italien und Spanien eher auf die Komplexität und Langwierigkeit der Verfahren zur Beantragung öffentlicher Unterstützung als auf unzureichende Beihilfen zurückzuführen;
- c) Zugang zu Wissen: Rund 20 % der Junglandwirte in den 28 EU-Mitgliedstaaten gaben an, beim Zugang zu Wissen auf Schwierigkeiten gestoßen zu sein<sup>21</sup>. Im Jahr 2010 hatten in den 27 EU-Mitgliedstaaten lediglich 14 % der Landwirte im Alter von bis zu 35 Jahren eine umfassende landwirtschaftliche Ausbildung absolviert<sup>22</sup>, wobei EU-weit jedoch erhebliche Unterschiede bestanden. So hatten zum Beispiel in Frankreich (Pays de la Loire) 84 % der Landwirte im Alter von bis zu 35 Jahren eine umfassende

<sup>18</sup> Siehe Europäisches Parlament, *Possible Effects on EU Land Markets of New CAP Direct Payments* (Mögliche Auswirkungen der neuen GAP-Direktzahlungen auf die EU-Bodenmärkte), Studie, 2013. Der Studie zufolge stiegen die Kauf- und Pachtpreise für Boden in den neuen Mitgliedstaaten seit ihrem Beitritt im Jahr 2004 im Zuge des Anstiegs der einheitlichen Flächenzahlung stark an. Zudem wird auf einen engen Zusammenhang zwischen Direktzahlungen und Bodenpreisen und eine erhebliche Kapitalisierung der Betriebsprixmien in der EU-15 hingewiesen. Siehe auch Istituto Nazionale di Economia Agraria, *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana* (Junge Menschen und der Generationswechsel in der italienischen Landwirtschaft), 2013.

<sup>19</sup> ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte für die Kommission: *Young farmers' needs* (Bedarf der Junglandwirte), September 2015.

<sup>20</sup> Für Frankreich siehe den Jahresbericht (2007) des Französischen Rechnungshofs. Für Italien siehe Istituto Nazionale di Economia Agraria, *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana* (Junge Menschen und der Generationswechsel in der italienischen Landwirtschaft), 2013.  
Für Spanien siehe Ziffer 68 dieses Berichts.

<sup>21</sup> ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte für die Kommission: *Young farmers' needs* (Bedarf der Junglandwirte), September 2015.

<sup>22</sup> Eurostat, Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe 2007-2013.

landwirtschaftliche Ausbildung absolviert, in Italien (Emilia-Romagna) 27 %, in Polen 26 % und in Spanien (Andalusien) lediglich 3 %;

- d) Zugang zu ausreichendem und stabilem Einkommen: Einige Mitgliedstaaten und Vereinigungen von Junglandwirten gaben an, dass in diesem Bereich Bedarf besteht, obwohl für die vier geprüften Mitgliedstaaten keine statistisch repräsentativen Daten zum Einkommen von Junglandwirten (im Alter von bis zu 40 Jahren) oder Daten dazu vorliegen, ob das Einkommen in den ersten Jahren der landwirtschaftlichen Tätigkeit generell oder in stärkerem Maße als in späteren Jahren unzureichend oder instabil ist.
- e) Zugang zu grundlegenden Infrastrukturen und Dienstleistungen in ländlichen Gebieten, die denjenigen entsprechen, die von jungen Menschen in nicht-ländlichen Gebieten genutzt werden können, darunter Breitbanddienste, Kinderbetreuungsstätten, Schulen, Verkehrs- und Postdienstleistungen, Gesundheits- und Vertretungsdienste.

**... aber der allgemeine Bedarf wurde nicht weiter untersucht**

19. In den meisten geprüften Mitgliedstaaten/Regionen zeigte die Untersuchung des Hofes, dass nicht bekannt ist, ob das Ausmaß solcher Hindernisse in einer bestimmten Region alle oder nur einige Junglandwirte betrifft, beispielsweise jene in bestimmten geografischen Gebieten, Agrarsektoren oder finanziellen Situationen (z. B. Landwirte, die nicht genügend Boden oder Kapital geerbt haben). Ebenso wenig ist bekannt, zu welchem Zeitpunkt des Niederlassungsprozesses welche Hindernisse schwerer zu überwinden scheinen.

**Säule 1**

20. Die Zusatzzahlung für Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 beruht auf der Annahme, dass der Einstieg in die landwirtschaftliche Tätigkeit für Junglandwirte mit finanziellen Herausforderungen verbunden ist<sup>23</sup>. Auch wenn diese Annahme womöglich zutreffend ist,

---

<sup>23</sup> Erwägungsgrund 47 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013: "Die Gründung und der Aufbau neuer Wirtschaftsunternehmen im Agrasektor durch Junglandwirte stellt für diese eine finanzielle Herausforderung dar, die bei der gezielten Gewährung von Direktzahlungen zu berücksichtigen ist".

---

enthielt die Folgenabschätzung der Kommission<sup>24</sup> weder Daten, die dies belegen, noch eine Schätzung der erwarteten Auswirkungen dieser Zusatzzahlung auf das Einkommen von Junglandwirten, auf die Rentabilität ihrer Betriebe oder auf die Quote des Generationswechsels, sondern stellte ausschließlich die Auswirkungen der verschiedenen zur Berechnung dieser Zahlung vorgeschlagenen Methoden auf den Haushalt in den Mittelpunkt. Es ist unklar, welcher Bedarf von Junglandwirten - abgesehen von zusätzlichem Einkommen - mit dieser Zahlung angegangen werden soll und welchen Mehrwert sie erbringen soll.

21. Auch auf Ebene der Mitgliedstaaten lagen keine Dokumente, Studien oder Daten vor, mit denen die Notwendigkeit dieser Zusatzzahlung erläutert oder die Annahme untermauert wurde, dass der Einstieg in die landwirtschaftliche Tätigkeit für Junglandwirte mit finanziellen Herausforderungen verbunden ist. In Italien ermittelte der Hof einige nicht repräsentative Daten auf nationaler Ebene, die zeigten, dass die betriebliche Nettowertschöpfung<sup>25</sup> im Jahr 2010 bei Betrieben, deren Inhaber unter 40 Jahre alt waren, etwas höher lag (durchschnittlich 80 000 Euro) als bei Betrieben mit älteren Inhabern (73 000 Euro). Ebenso wenig liegen Daten dazu vor, ob das Einkommen in den ersten Jahren der landwirtschaftlichen Tätigkeit generell oder in stärkerem Maße als in späteren Jahren unzureichend oder instabil ist.

22. Im Rahmen der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 werden den Mitgliedstaaten einige Umsetzungsentscheidungen überlassen, darunter die Festsetzung einer bestimmten Mittelausstattung für die Zahlung oder einer bestimmten Höchstzahl an Hektarflächen, auf deren Grundlage die Berechnung erfolgen sollte (siehe auch Ziffern 39-41). Es lagen jedoch keine Dokumente, Studien oder Daten vor, die eine fundierte Begründung für diesbezügliche Entscheidungen geliefert hätten.

<sup>24</sup> SEC(2011) 1153 final/2 vom 20. Oktober 2011, *Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020* (Folgenabschätzung - Gemeinsame Agrarpolitik bis 2020), Anhang 3.

<sup>25</sup> Die betriebliche Nettowertschöpfung ist ein Einkommensindikator des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen, durch den der verfügbare Betrag zur Zahlung aller fixen Produktionsfaktoren eines landwirtschaftlichen Betriebs (Boden, Arbeit und Kapital) gemessen wird.

### Säule 2

23. In den meisten Programmplanungsdokumenten der geprüften Mitgliedstaaten (Ex-ante-Bewertungen, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums) wurde im Zusammenhang mit der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten auf die allgemeinen Bedürfnisse von Junglandwirten und ihren zahlenmäßigen Rückgang eingegangen. Die eigentlichen Gründe dafür, dass junge Menschen auf Hindernisse beim Zugang zu Land, Kapital, Wissen, Einkommen oder Dienstleistungen treffen, wurden jedoch nicht in ausreichendem Maße untersucht und in der Regel nicht durch quantifizierbare Nachweise belegt.

### **Teilweise besteht eine Diskrepanz zwischen dem Bedarf und der Form der Unterstützung**

### Säule 1

24. Da eine Bedarfsermittlung fehlt, ist unklar, auf welchen konkreten Bedarf - abgesehen von zusätzlichem Einkommen - mit der Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 abgezielt wird. Im Hinblick auf das Einkommen konnte der Hof allerdings nicht ermitteln, ob dem Bedarf an höherem und stabilerem Einkommen, auf den sich diese Zahlung normalerweise unmittelbar auswirken sollte, tatsächlich entsprochen wurde. Die geprüften Mitgliedstaaten konnten keine statistisch repräsentativen Daten zum Einkommen von Junglandwirten oder dazu vorlegen, ob das Einkommen von Junglandwirten in den ersten Jahren der landwirtschaftlichen Tätigkeit generell oder in stärkerem Maße als in späteren Jahren unzureichend oder instabil ist. Für den übrigen Bedarf ist Folgendes festzustellen:

- a) Der Bedarf an besserem Zugang zu Land wird durch diese Zahlung nicht direkt angegangen, da sie ausschließlich Junglandwirten zugutekommt, die bereits Land besitzen.
- b) Der Bedarf an besserem Zugang zu Kapital ist nicht klar, da unbekannt ist, ob es den Empfängern dieser Zahlung an Kapital zur Führung eines rentablen Betriebs fehlt und/oder ob sie keinen ausreichenden Zugang zu Krediten für Investitionen haben, mit denen die Rentabilität ihres Betriebs voraussichtlich gesteigert wird.

- c) Der Bedarf an besserem Zugang zu Wissen wird durch diese Zahlung, die in den meisten Mitgliedstaaten keine Mindestqualifikation im Bereich Landwirtschaft voraussetzt, nicht ausdrücklich angegangen.

### Säule 2

25. Im Rahmen der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten wird die Beihilfe in Form eines Pauschalbetrags (dessen Zahlung von der Erfüllung eines Geschäftsplans abhängt), eines Zinszuschusses oder einer Kombination aus Beidem gewährt. Diese Maßnahme ist somit direkter auf den spezifischen Bedarf von Junglandwirten ausgerichtet. Insbesondere ist Folgendes festzustellen:

- a) Der Bedarf an besserem Zugang zu Land wird teilweise angegangen, da die Landwirte den Pauschalbetrag zum Kauf von Land verwenden oder mit ihm Kredite für Landkäufe bezuschussen könnten.
- b) Der Bedarf an besserem Zugang zu Kapital wird allgemein angegangen, da die Landwirte die Zahlung für Investitionen, die voraussichtlich die Rentabilität ihrer Betriebe verbessern, und in einigen Fällen auch für zinsvergünstigte Darlehen verwenden können.
- c) Der Bedarf an besserem Zugang zu Wissen wird durch diese Maßnahme allgemein angegangen, da die Begünstigten eine Mindestqualifikation im Bereich Landwirtschaft besitzen oder erwerben müssen.
- d) Der Bedarf an ausreichendem und stabilerem Einkommen wird indirekt angegangen, indem Maßnahmen und Investitionen unterstützt werden, die voraussichtlich zur Entwicklung rentabler Betriebe führen.

### **Ziele wurden auf allgemeiner Ebene festgelegt ...**

26. Auf EU-Ebene besteht das gemeinsame allgemeine Ziel der Unterstützung von Junglandwirten im Rahmen der Säulen 1 und 2 darin, die erstmalige Niederlassung von Junglandwirten und die anschließende strukturelle Anpassung ihrer Betriebe zu erleichtern,

wodurch letztendlich die Rentabilität gesteigert und der Generationswechsel gefördert werden sollen (siehe **Tabelle 1**).

**... aber das allgemeine Ziel einer Förderung des Generationswechsels spiegelt sich im Ziel der unter Säule 1 fallenden Zahlung an Junglandwirte nicht wider**

27. In **Anhang IV** ist die Interventionslogik von Säule 1 dargestellt: Die Zahlung an Junglandwirte sollte dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu verbessern, die Betriebseinkommen zu erhöhen sowie allgemeiner das GAP-Ziel einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung zu verwirklichen. Das allgemeine Ziel einer Förderung des Generationswechsels hingegen spiegelt sich im Ziel dieser Zahlung nicht wider.

28. Da eine Bedarfsermittlung fehlt, ist für das Ziel der Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 Folgendes festzustellen:

- a) Es ist nicht **konkret** genug, da es weder eine Beschreibung der erwarteten Ergebnisse (ausgedrückt z. B. als Quote, Anzahl, prozentualer Anteil oder Häufigkeit) noch eine Angabe der zu unterstützenden Zielgruppe unter den Junglandwirten (z. B. in bestimmten geografischen Gebieten oder finanziellen Situationen) enthält.
- b) Es ist nur teilweise **messbar**, da nicht bekannt ist, welchen Anteil am Einkommen von Junglandwirten diese Zahlung ausmachen sollte, und es keine quantifizierbaren Zielvorgaben zu den Ergebnissen gibt, die mit dieser Zahlung erreicht werden sollten.
- c) Es ist nicht bekannt, ob bzw. in welchem Umfang das Ziel **erreichbar** ist, da es nicht ausreichend konkret und messbar ist.
- d) Es ist nicht klar, inwieweit das Ziel **sachgerecht** ist, da nicht bekannt ist, welcher Bedarf von Junglandwirten - abgesehen von zusätzlichem Einkommen - mit dieser Zahlung angegangen werden sollte und wie weit verbreitet ein solcher Bedarf unter Junglandwirten bei ihrem Einstieg in die landwirtschaftliche Tätigkeit ist (siehe Ziffern 19-22).
- e) Es ist nicht **mit einem Datum versehen**, da nicht festgelegt ist, bis wann dieses Ziel erreicht werden sollte.

**Das allgemeine Ziel einer Förderung des Generationswechsels spiegelt sich im Ziel der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme wider**

29. Auf EU-Ebene besteht das Ziel der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten darin, die Niederlassung angemessen qualifizierter Landwirte im Agrarsektor und insbesondere den Generationswechsel zu begünstigen und durch die Verbesserung der Rentabilität von Betrieben das allgemeine GAP-Ziel einer rentablen Nahrungsmittelerzeugung zu unterstützen (siehe *Tabelle 1*). Zusätzlich zu diesem EU-weiten Ziel haben die Mitgliedstaaten in ihren Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 konkretere Zielsetzungen für diese Maßnahme festgelegt, darunter die Förderung der Beschäftigung, die Eindämmung der Abwanderung der Bevölkerung aus ländlichen Gebieten, die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, die Steigerung ihrer Rentabilität und die Nutzung neuer Technologien sowie die Verbesserung des Humankapitals.

30. Der Hof stellte fest, dass die Ziele der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten in den vier geprüften Mitgliedstaaten die SMART-Kriterien teilweise erfüllten, da sie

- a) ausreichend **konkret** waren, da die Unterstützung angemessen qualifizierter Junglandwirte als Ziel formuliert wurde und die Ziele häufig mit der Beschreibung eines erwarteten Ergebnisses einhergingen (z. B. "Schaffung eines Mehrwerts durch Diversifizierung und Schaffung von Arbeitsplätzen" oder "Steigerung der Rentabilität von Betrieben");
- b) teilweise **messbar** waren, da ein Zielindikator für den Output (absolute Zahl der zu unterstützenden Junglandwirte und als relativer Wert der prozentuale Anteil an der Gesamtzahl der Betriebe in einer Region) festgelegt wurde, während eine quantifizierbare Zielvorgabe für die erwarteten Ergebnisse - etwa die zur Umsetzung der Ziele erforderliche Generationswechselquote (siehe Ziffer 71) - fehlte;
- c) teilweise **erreichbar** waren, da sie im Hinblick auf den Output erreichbar waren (Anzahl der zu unterstützenden Junglandwirte), aber nicht bekannt ist, ob sie im Hinblick auf die Ergebnisse und die Auswirkungen auf den Generationswechsel erreichbar waren;

- d) teilweise **sachgerecht** waren, da sie im Hinblick auf den allgemeinen Bedarf an Unterstützung für den Generationswechsel sachgerecht waren. Hingegen war in vielen Fällen nicht bekannt, in welchem Maße sie im Hinblick auf den Bedarf an Zugang zu Land, Kapital, Wissen, Einkommen oder Dienstleistungen sachgerecht waren (siehe Ziffern 19 und 23).
- e) teilweise **mit einem Datum versehen** waren, da keine Frist festgelegt wurde, bis zu der beispielsweise ein bestimmtes Verhältnis zwischen Junglandwirten und älteren Landwirten erreicht werden sollte.

**Begrenzte Koordinierung zwischen den Unterstützungsmaßnahmen, es wurden jedoch einige empfehlenswerte Verfahren ermittelt**

Begrenzte Koordinierung zwischen den Maßnahmen der EU und denen der Mitgliedstaaten zur Unterstützung von Junglandwirten

31. Der Hof stellte in den vier geprüften Mitgliedstaaten fest, dass eine Koordinierung zwischen den Unterstützungsmaßnahmen der EU und denen der Mitgliedstaaten nur in begrenztem Maße stattfand. Konkret ermittelte er in diesem Zusammenhang Folgendes:

- In Frankreich gibt es ein breites Spektrum an nationalen Beihilfen für Junglandwirte, darunter Steuervorteile, Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen, bevorzugter Zugang beim Kauf von Agrarland sowie Zuschüsse zu Schulungen. Es gibt Beratungsstellen, in denen sich mögliche Begünstigte über die verschiedenen Beihilfen informieren können, und Koordinierungsstellen, die für Komplementarität zwischen den verschiedenen Beihilfen sorgen. Spezielle Mechanismen zur Koordinierung von Maßnahmen der EU und nationalen Maßnahmen bestehen jedoch nicht.
- In Italien wird der Anwendungsbereich der Intervention in gewissem Maße mit der nationalen Maßnahme koordiniert, über die Junglandwirte einen Zinszuschuss für Landkäufe erhalten (ein Aspekt, auf den die EU-Maßnahmen nur teilweise eingehen), und es sind Mechanismen vorhanden, mit denen eine Kumulierung dieser Beihilfe mit der unter Säule 2 fallenden EU-Niederlassungsmaßnahme verhindert werden soll.

Darüber hinaus werden Steuervorteile gewährt, für die es keine Mechanismen zur Koordinierung mit EU-Maßnahmen gibt.

- In Polen gibt es Darlehen zu günstigen Konditionen, aber keine Mechanismen zur Koordinierung mit EU-Maßnahmen.
- In Spanien werden Darlehen zu günstigen Konditionen vergeben, und es gibt Steuervorteile mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Einkommen von Junglandwirten, wie die Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1. Ein Mechanismus zur Koordinierung dieser Beihilfen ist jedoch nicht vorhanden, und diese können miteinander kumuliert werden.

32. In keinem der vier geprüften Mitgliedstaaten haben die Behörden einen Überblick, welche unterschiedlichen Beihilfen den Begünstigten auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene gewährt werden. Es besteht die Gefahr, dass einige Junglandwirte - gemessen an ihrem eigentlichen Bedarf - übermäßig unterstützt werden (indem sie z. B. in den Genuss der unter Säule 1 fallenden EU-Zahlung an Junglandwirte, der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme, von Investitionen, Diversifizierung und Schulungsangeboten sowie der verschiedenen nationalen Beihilfen gelangen), während andere zu wenig Unterstützung erhalten.

Keine Koordinierung zwischen der Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 und der Niederlassungsmaßnahme im Rahmen von Säule 2

33. Obwohl die GAP-Reform von 2013 der Kommission zufolge darauf abzielt, dass die zwei Säulen "enger miteinander verbunden werden, was einen ganzheitlicheren und integrierteren Ansatz für die Förderpolitik ermöglicht"<sup>26</sup>, stellte der Hof in den vier geprüften Mitgliedstaaten keinerlei Koordinierung zwischen den nationalen Behörden fest, die die Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 und die Niederlassungsmaßnahme im Rahmen von Säule 2 verwalten. Die beiden Maßnahmen werden von unterschiedlichen Behörden auf der Grundlage unterschiedlicher Vorschriften verwaltet (siehe **Tabelle 1**).

---

<sup>26</sup> Europäische Kommission, Informationen zur Zukunft der Agrarpolitik, N°5 - Überblick über die Reform der GAP 2014-2020, Dezember 2013.

---

Insbesondere wirkt sich die Inanspruchnahme einer Beihilfe im Rahmen der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme nicht auf die Möglichkeit aus, die unter Säule 1 fallende Zahlung an Junglandwirte in Anspruch zu nehmen.

Positive Synergien zwischen der Niederlassungsmaßnahme und der Investitionsmaßnahme im Rahmen von Säule 2

34. Der Hof stellte in den vier geprüften Mitgliedstaaten fest, dass es im Rahmen von Säule 2 unterschiedliche Grade der Koordinierung zwischen der Niederlassungsmaßnahme und der Investitionsmaßnahme gab, wodurch gewisse Synergieeffekte erzeugt wurden.

35. In Italien, wo die Unterstützung für Junglandwirte - wie im nationalen Strategieplan empfohlen - in Form eines Beihilfepakets bereitgestellt wurde (siehe **Kasten 1**), hat sich die Kombination der Niederlassungsmaßnahme mit der Investitionsmaßnahme bewährt.

**Kasten 1 - Beispiel für positive Synergien zwischen der Niederlassungs- und der Investitionsmaßnahme**

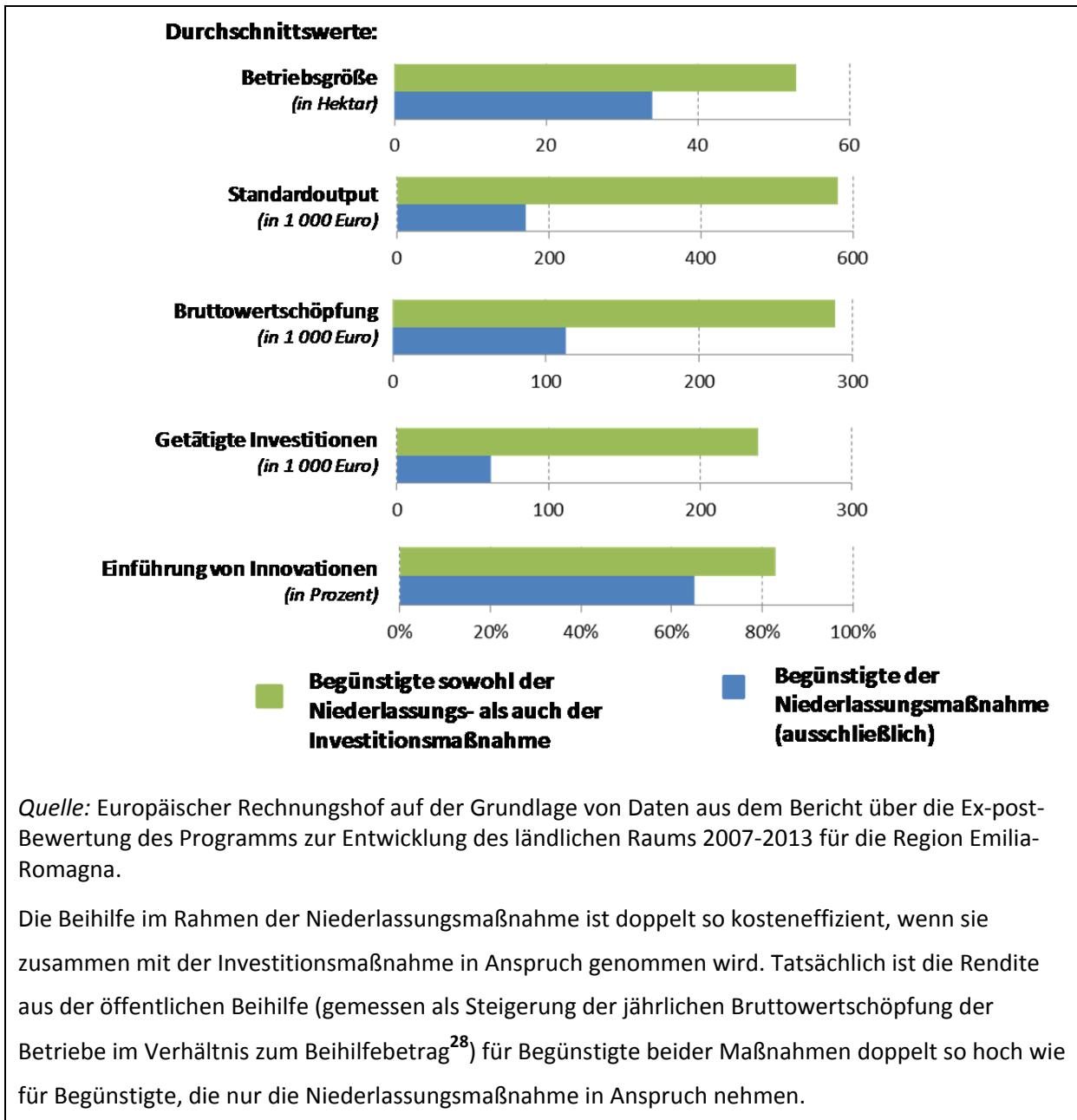
**Italien (Emilia-Romagna)**

Für Junglandwirte, die Beihilfen im Rahmen der Niederlassungsmaßnahme beantragten, wurden Anreize geschaffen, gleichzeitig einen Antrag im Rahmen der Investitionsmaßnahme zu stellen, weil dann die Beihilfebeträge der Niederlassungsmaßnahme höher ausfielen (im Zeitraum 2007-2013) bzw. mehr Punkte vergeben wurden, sodass sich die Wahrscheinlichkeit, ausgewählt zu werden, erhöhte (im Zeitraum 2014-2020). Dadurch erhielt die Hälfte der Antragsteller für die Niederlassungsmaßnahme gleichzeitig Unterstützung im Rahmen der Investitionsmaßnahme. Im Durchschnitt bauten diese Antragsteller im Vergleich zu anderen Betriebsinhabern größere, produktivere und rentablere Betriebe auf, tätigten mehr Investitionen und schufen mehr Innovationen<sup>27</sup>:

---

<sup>27</sup> Quelle: Ex-post-Bewertung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 für die Region Emilia-Romagna, siehe auch Ziffer 75.

---



36. Auch in Spanien (Andalusien) wurden im Zeitraum 2007-2013 gemeinsame Aufrufe für die Niederlassungs- und die Investitionsmaßnahme organisiert, sodass Junglandwirte die Möglichkeit hatten, im Rahmen beider Maßnahmen Unterstützung zu erhalten. Im Zeitraum 2014-2020 wurde das Konzept des Beihilfepakets jedoch nicht fortgeführt. Stattdessen wurden getrennte Aufrufe für die beiden Maßnahmen organisiert, und die

<sup>28</sup> Für Begünstigte beider Maßnahmen wurde nur der Anteil an der Steigerung der jährlichen Bruttowertschöpfung berücksichtigt, der mit der Beihilfe im Rahmen der Niederlassungsmaßnahme im Zusammenhang steht.

Anträge wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf der Grundlage unterschiedlicher Auswahlkriterien bewertet.

37. In Frankreich und Polen liefen die Niederlassungsmaßnahme und die Investitionsmaßnahme zwar getrennt voneinander, aber Junglandwirte, die einen Antrag im Rahmen der Investitionsmaßnahme gestellt hatten, erhielten eine zusätzliche Beihilfe in Höhe von 10 % zur Kofinanzierung der Investitionen. In Frankreich erhielten sie darüber hinaus noch Zusatzpunkte im Projektauswahlsystem.

### ***Teil II - Gezielte Ausrichtung der Maßnahmen***

38. Die Mitgliedstaaten sollten Auswahlmethoden anwenden, mit denen die kosteneffizientesten Interventionen bevorzugt berücksichtigt werden, z. B. indem

- die Beihilfen gezielt auf höher qualifizierte Junglandwirte und stärker benachteiligte Gebiete (z. B. Gebiete, in denen der Generationswechsel besonders problematisch ist) ausrichtet werden;
- Auswahlverfahren (z. B. wettbewerbsorientierte Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen auf der Grundlage klarer und sachgerechter Auswahlkriterien) und Instrumente (z. B. Geschäftspläne) angewendet werden, durch die bevorzugt diejenigen Antragsteller berücksichtigt werden, die mit der Beihilfe voraussichtlich die Rentabilität ihrer Betriebe erhöhen;
- ein Beihilfebetrag gewährt wird, der mit der Verbesserung ihrer Rentabilität verknüpft ist;
- die Beihilfe innerhalb eines angemessenen Zeitraums bereitgestellt wird, wenn sie zur Erleichterung der erstmaligen Niederlassung von Junglandwirten und zur strukturellen Anpassung ihres Betriebs erforderlich ist.

## **Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1: Beihilfe zu stark standardisiert**

Die rechtlichen Rahmenbedingungen von Säule 1 lassen eine Ausrichtung nur begrenzt zu ...

39. Die Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 wird jährlich für einen Höchstzeitraum von fünf Jahren allen Antragstellern gewährt, die im Jahr der ersten Antragstellung höchstens 40 Jahre alt sind und sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsleiter niederlassen oder die sich bereits während der fünf Jahre vor dem ersten im Rahmen der Regelung gestellten Antrag in einem solchen Betrieb niedergelassen haben.

40. Im Rahmen von Säule 1 wird zusätzliches Einkommen für Junglandwirte bereitgestellt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen von Säule 1 erlauben es den Mitgliedstaaten jedoch nicht, jene Junglandwirte, die für die Rentabilität ihres Betriebs am ehesten eine Zusatzzahlung brauchen, ausreichend gezielt zu berücksichtigen. Tatsächlich können die Mitgliedstaaten lediglich

- a) den prozentualen Anteil der nationalen Obergrenze festlegen, der zur Finanzierung der Zahlungen an Junglandwirte verwendet wird<sup>29</sup> (bis zu 2 % der Mittelausstattung für Direktzahlungen);
- b) eine von drei Berechnungsmethoden auswählen<sup>30</sup> (die meisten Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Polen, berechneten die Zahlung mit 25 % der durchschnittlichen nationalen Direktzahlung je Hektar).
- c) eine Höchstgrenze (zwischen 25 und 90 Hektar) für die Hektarzahl festlegen, auf deren Grundlage diese Zahlung berechnet wird (die meisten Mitgliedstaaten legten die Höchstgrenze auf 90 Hektar fest);

<sup>29</sup> Die Mitgliedstaaten sahen für diese zusätzliche Zahlung an Junglandwirte durchschnittlich 1,33 % ihrer Mittelausstattung für Direktzahlungen im Jahr 2015 vor. Dies bezieht sich auf den geschätzten Finanzierungsbedarf und nicht auf die tatsächlichen Ausgaben.

<sup>30</sup> Artikel 50 Absätze 6 bis 8 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Alternativ können sich die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 50 Absatz 10 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 für einen jährlichen Pauschalbetrag entscheiden, der unabhängig von der Betriebsgröße gezahlt wird (nur Luxemburg entschied sich für diese Option).

- d) entscheiden, ob sie zusätzliche Qualifikations- und/oder Ausbildungsanforderungen einführen (10 Mitgliedstaaten und eine Region führten solche zusätzlichen Anforderungen ein<sup>31</sup>);
- e) entscheiden, ob sie eine gemeinsame Kontrolle von Junglandwirten und Nicht-Junglandwirten über die juristischen Personen zulassen, die die Zahlung beantragen, oder ob sie den Zugang auf juristische Personen beschränken, die ausschließlich von Junglandwirten kontrolliert werden<sup>32</sup>.

41. Darüber hinaus ist die Umsetzung der Zahlung für Junglandwirte für alle Mitgliedstaaten obligatorisch, auch für diejenigen, die sich gegen die Umsetzung der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme entschieden haben (siehe Ziffer 16). In **Tabelle 2** wird ein Überblick über die Entscheidungen der geprüften Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung der Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 gegeben, während **Anhang V** einen Überblick für alle 28 EU-Mitgliedstaaten vermittelt.

---

<sup>31</sup> Belgien, Bulgarien, Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Slowakei und Vereinigtes Königreich (Nordirland).

<sup>32</sup> Estland, Zypern, Litauen und Finnland beschränkten den Zugang zu dieser Zahlung für den Zeitraum 2016-2020 auf juristische Personen, die ausschließlich von Junglandwirten kontrolliert werden. In Lettland gilt diese Regelung für den Zeitraum 2017-2020.

---

**Tabelle 2 - Entscheidungen der geprüften Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung der Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1**

	Frankreich	Italien	Polen	Spanien
% der jährlichen nationalen Obergrenze	1 %	1 %	1 %	2 %
Berechnungsmethode	25 % der nationalen Durchschnittszahlung je Hektar	Durchschnittlicher Wert der Zahlungsansprüche eines Landwirts	25 % der nationalen Durchschnittszahlung je Hektar	Durchschnittlicher Wert der Zahlungsansprüche eines Landwirts
Höchstgrenze für die Hektarzahl, auf deren Grundlage die Zahlung berechnet wird	34 ha	90 ha	50 ha	90 ha
Zusätzliche Qualifikations- und/oder Ausbildungsanforderungen	Ja	Nein	Ja	Nein
Gemeinsame Kontrolle von Jung- und Nicht-Junglandwirten über juristische Personen zugelassen	Ja	Ja	Ja	Ja

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

... wodurch die Beihilfe zu sehr standardisiert ist

42. Daher wird diese Zahlung unabhängig von den folgenden Aspekten gewährt:

- a) Qualifikations- und/oder Ausbildungsanforderungen an den Antragsteller (in den meisten Mitgliedstaaten<sup>33</sup>): Junglandwirte ohne landwirtschaftliche Ausbildung werden ebenfalls unterstützt;
- b) Standort der Begünstigten: Junglandwirte in benachteiligten Gebieten, deren Rentabilität im Allgemeinen in stärkerem Maße bedroht ist, werden gegenüber Junglandwirten in anderen Gebieten nicht bevorzugt berücksichtigt;

---

<sup>33</sup> Ein Überblick ist Anhang V zu entnehmen.

- c) Rentabilität der Betriebe: Betriebe, die bereits rentabel sind und deren Rentabilität nicht von dieser Zusatzzahlung abhängt, werden ebenfalls unterstützt (siehe Beispiele in **Kasten 2**).

**Kasten 2 - Beispiele für Betriebe, deren Rentabilität nicht von der Zusatzzahlung für Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 abhängt**

**Polen**

Ein geprüfter Begünstigter hatte einen Betrieb mit einer Fläche von 513 Hektar, erhielt jedes Jahr EU-Direktzahlungen in Höhe von rund 100 000 Euro und erwirtschaftete in den drei Jahren vor Beantragung der Zusatzzahlung für Junglandwirte einen Nettogewinn von rund 150 000 Euro (was dem Fünfzehnfachen des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in Polen entspricht). Somit befand sich dieser Begünstigte nicht in finanziellen Schwierigkeiten und führte schon vor Inanspruchnahme der Zahlung für Junglandwirte (3 000 Euro im Jahr 2015) einen rentablen Betrieb.

**Spanien (Andalusien)**

Zwei der acht geprüften Begünstigten hatten Betriebe mit Flächen von über 50 Hektar und erwirtschafteten im Jahr vor Beantragung der Zahlung für Junglandwirte ein landwirtschaftliches Einkommen von rund 400 000 Euro bzw. 700 000 Euro (d. h. mehr als das Zehnfache des durchschnittlichen spanischen Referenzeinkommens<sup>34</sup>). Diese Begünstigten hatten vor Inanspruchnahme der Zahlung für Junglandwirte (4 200 Euro bzw. 1 200 Euro im Jahr 2015) bereits mehr als drei Jahre lang einen rentablen Betrieb geführt.

Zahlungen werden auch an Betriebe geleistet, in denen Junglandwirte nur eine untergeordnete Rolle spielen

43. In Fällen, in denen Junglandwirte eine Gesellschaft gemeinsam mit Nicht-Junglandwirten kontrollieren, wird ihnen diese Zahlung zu gleichen Bedingungen und unabhängig von der Rolle gewährt, die sie im Hinblick auf die Entscheidungsbefugnis einnehmen. Unter solchen Umständen kann es - auch wenn nur ein kleiner Anteil einer Gesellschaft von einem jungen Menschen gehalten wird, der keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausübt und als Einzelperson

---

<sup>34</sup> *Renta de referencia*: Indikator für nichtlandwirtschaftliche Bruttoeinkommen in Spanien, der im spanischen nationalen Gesetz Nr. 19/1995 geregelt ist. Im Jahr 2016 betrug das Referenzeinkommen 28 397 Euro.

---

nicht als aktiver Betriebsinhaber gilt<sup>35</sup> - dazu kommen, dass der gesamte Betrieb für diese Zahlung infrage kommt (siehe Beispiel in **Kasten 3**).

**Kasten 3 - Beispiel für Betriebe, die die Zahlung für Junglandwirte erhalten, obwohl der Junglandwirt im Betrieb nur eine untergeordnete Rolle spielt**

**Italien (Emilia-Romagna)**

Im Falle einfacher Gesellschaften<sup>36</sup> braucht nur einer der Anteilseigner - unabhängig von der Größe seines Anteils - jung zu sein, damit der gesamte Betrieb für die Zahlung für Junglandwirte infrage kommt. Die Zahlung erfolgt nicht proportional zum Anteil des jungen Anteilseigners oder seiner Entscheidungsbefugnis, und die Anforderung in Bezug auf den aktiven Betriebsinhaber muss vom Unternehmen erfüllt werden, nicht vom einzelnen jungen Anteilseigner. Dementsprechend wird nicht überprüft, ob der junge Anteilseigner eine landwirtschaftliche Tätigkeit als Haupttätigkeit ausübt, in der Sozialversicherung als Landwirt geführt wird oder dass ein nicht unerheblicher Teil seiner Einkünfte aus der Landwirtschaft stammt.

Beispielsweise war einer der geprüften Junglandwirte, der 16 % der Anteile einer einfachen Gesellschaft hält, weder im Unternehmen tätig noch übte er eine landwirtschaftliche Tätigkeit aus und würde als Einzelperson nicht als aktiver Betriebsinhaber gelten. Trotzdem erhielt das Unternehmen für seine beihilfefähige Fläche von 90 Hektar im Jahr 2016 eine Zusatzzahlung für Junglandwirte in Höhe von 8 000 Euro.

44. Es besteht die Gefahr, dass diese Zahlung EU-weit an zahlreiche Betriebe geleistet wird, in denen der junge Begünstigte eine untergeordnete Rolle im Betrieb spielt, begrenzte Entscheidungsbefugnis hat und als Einzelperson nicht als aktiver Betriebsinhaber gelten würde, wie es im vorstehend beschriebenen Beispiel der Fall ist. Von den EU-weit 279 071 Antragstellern<sup>37</sup> für diese Zahlung im Jahr 2015 üben 61 742 (rund 20 %) die Kontrolle über den Betrieb gemeinsam mit anderen aus. Knapp die Hälfte davon (d. h.

<sup>35</sup> Im Sinne von Artikel 9 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Siehe die Definition im Glossar.

<sup>36</sup> Dies ist die einfachste und üblichste Unternehmensform in der italienischen Landwirtschaft. Sie wird in den Artikeln 2251 bis 2290 des italienischen Zivilgesetzbuches geregelt.

<sup>37</sup> Auf der Grundlage von Teildaten, die die Mitgliedstaaten der Kommission und dem Rechnungshof übermittelt haben: Daten aus Kroatien, Frankreich, Italien, Rumänien, Malta und dem Vereinigten Königreich lagen Ende Februar 2017 noch nicht vor oder waren unvollständig.

26 925, rund 10 % der Gesamtzahl) übt die Kontrolle über den Betrieb gemeinsam mit Nicht-Junglandwirten aus.

45. Unter den vier geprüften Mitgliedstaaten ist diese Gefahr in Frankreich und Italien (Emilia-Romagna) höher, da sich dort 64 % bzw. 42 % der Begünstigten in Gesellschaften niedergelassen haben. Der Hof konnte in keinem der beiden Mitgliedstaaten Daten zu dem Anteil an Gesellschaften, der von jungen Begünstigten im Durchschnitt gehalten wird, oder sonstige Informationen zur Bewertung ihrer faktischen Rolle (z. B. ob die Junglandwirte entscheidenden Einfluss auf Managemententscheidungen in den Betrieben haben, ob sie als Einzelperson als aktiver Betriebsinhaber gelten würden und ob sie bei der Sozialversicherung als Landwirt geführt werden) erlangen.

46. Allgemeiner ausgedrückt besteht die Gefahr, dass diese Zahlung EU-weit an Betriebe geleistet wird, in denen der Junglandwirt nicht an der täglichen Betriebsführung beteiligt ist. Da die Beihilfe zu den gleichen Bedingungen gewährt wird wie Direktzahlungen, erfolgen außerdem keine Kontrollen des Rechtsanspruchs auf die Nutzung der Fläche, die der Junglandwirt in seinem Zahlungsantrag angibt.

Es ist nicht bekannt, ob der Beihilfebetrug mit dem Bedarf verknüpft ist

47. In **Tabelle 3** wird ein Überblick über die Beihilfebeträge in den vier geprüften Mitgliedstaaten gegeben.

**Tabelle 3 - Überblick über die Beihilfebeträge, die 2015 in den vier geprüften Mitgliedstaaten im Rahmen der unter Säule 1 fallenden jährlichen Zahlung an Junglandwirte bereitgestellt wurden**

Beihilfebetrug (Euro)	Frankreich <sup>1</sup>	Italien	Spanien (Andalusien)	Polen
Durchschnitt	Unbekannt	1 143	2 182	1 040
Mindestbetrag	Unbekannt	15	16	25
Höchstbetrag	Unbekannt	25 887	15 342	3 000

<sup>1</sup> Bis Februar 2017 konnten die französischen Behörden keine Datenbank mit der Liste der Begünstigten dieser Zahlung im Jahr 2015 vorlegen, aus der der erhaltene Betrag für diese Zahlung und für die anderen

Direktzahlungen im Rahmen von Säule 1, das Datum der Niederlassung und der Antragstellung, die Hektarzahl und der von dem Junglandwirt gehaltene Anteil am Betrieb (im Falle gemeinsamer Kontrolle über eine Gesellschaft) hervorgehen.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten.

48. Auf EU-Ebene belief sich der durchschnittliche Beihilfebetrag aus der Zahlung für Junglandwirte im Jahr 2015 auf 1 200 Euro je Betrieb. Dieser Betrag entspricht 4 % des Durchschnittseinkommens eines Betriebs (30 000 Euro) in der EU<sup>38</sup>, in einigen Mitgliedstaaten sogar weniger. In Italien beispielsweise belief sich der durchschnittliche Beihilfebetrag auf 1 143 Euro, d. h. weniger als 2 % des Durchschnittseinkommens eines von einem Junglandwirt geführten Betriebs (64 328 Euro)<sup>39</sup>.

49. Dieser Betrag ist nicht an die Rentabilität oder andere Merkmale der Betriebe gekoppelt (siehe Ziffer 42) und es liegen keine Angaben dazu vor, ob er im Verhältnis zum Bedarf von Junglandwirten angemessen ist, da eine Bewertung dieses Bedarfs nicht vorgenommen wurde (siehe Ziffern 19-22). Die geprüften Begünstigten gaben an, dass dieser Betrag hauptsächlich dafür verwendet wurde, die laufenden Ausgaben zu decken und Einnahmenausfälle aufgrund von Schwankungen der Agrarpreise zu kompensieren, mit denen alle Landwirte - nicht nur die im Alter von bis zu 40 Jahren - konfrontiert sind. Daher ist es unwahrscheinlich, dass der derzeit durch diese Zahlung bereitgestellte Beihilfebetrag wesentliche Auswirkungen auf die Rentabilität der Betriebe und auf die Niederlassungsentscheidung von Junglandwirten hatte.

50. Italien und Spanien entschieden sich dafür, den Beihilfebetrag mit 25 % des durchschnittlichen Werts der Zahlungsansprüche eines Junglandwirts zu berechnen. Dieser Wert ist mit dem historischen Wert der Zahlungsansprüche jedes Junglandwirts verknüpft,

<sup>38</sup> Dem Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen zufolge belief sich die durchschnittliche betriebliche Nettowertschöpfung in den 27 EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2012 auf rund 30 000 Euro, während die betriebliche Nettowertschöpfung je Jahresarbeitseinheit rund 19 000 Euro betrug.

<sup>39</sup> Istituto Nazionale di Economia Agraria, *I giovani e il ricambio generazionale nell'agricoltura italiana* (Junge Menschen und der Generationswechsel in der italienischen Landwirtschaft), 2013, S. 45. Dieser Wert basiert auf der Befragung, die im Rahmen des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen durchgeführt wurde, und ist möglicherweise für die Gruppe der Landwirte in Italien im Alter unter 40 Jahren statistisch nicht repräsentativ.

der diese von anderen Landwirten (z. B. Eltern oder ältere Landwirte) erworben oder gepachtet hat. Da das Ziel dieser Zahlung darin besteht, die erstmalige Niederlassung von Junglandwirten zu erleichtern, ist unklar, warum der Beihilfebetrag an die Vorgeschichte des Betriebs geknüpft wird, wodurch jene Junglandwirte benachteiligt werden, die keine Ansprüche mit hohem Wert erben oder erwerben, die sich zuvor im Besitz anderer Landwirte befunden haben.

Beihilfen zu einem Zeitpunkt gewährt, der die Erstniederlassung von Junglandwirten nicht erleichtert

51. Die Beihilfen wurden häufig an Begünstigte ausgezahlt, die seit mehreren Jahren als Landwirte tätig waren und in einigen Fällen (siehe die Beispiele in **Kasten 2**) bereits ein ausreichendes und stabiles Einkommen erzielten. Dies bedeutet, dass die Zeitpunkte, zu denen die Beihilfen gezahlt wurden, im Allgemeinen nicht den angegebenen Zielen entsprachen, weil die Zahlung häufig zu spät erfolgte, um Junglandwirten die Erstniederlassung zu erleichtern oder zu strukturellen Anpassungen ihrer Betriebe beizutragen. Sie dienten auch nicht als Anreiz, weil sich die meisten geprüften Junglandwirte bereits niedergelassen hatten, bevor sie wussten, dass sie die Beihilfen erhalten würden.

**Durch das System zur Projektauswahl im Rahmen von Säule 2 wird eine gute Zielausrichtung ermöglicht, obwohl nicht immer die besten Projekte priorisiert wurden**

Förder- und Auswahlkriterien ermöglichen eine Ausrichtung der Beihilfen auf höher qualifizierte Landwirte und benachteiligte Gebiete ...

52. Die Beihilfen aller vier geprüften Mitgliedstaaten waren auf höher qualifizierte Landwirte ausgerichtet, die entweder über ein ausreichendes landwirtschaftliches Bildungsniveau verfügen oder ein solches innerhalb von 36 Monaten ab Antragstellung erwerben mussten. Die Beihilfen trugen in der Regel dazu bei, dass sich die beruflichen Kompetenzen der Junglandwirte und ihre Fähigkeit zur Einführung von Innovationen verbesserten. In Italien (Emilia-Romagna) haben beispielsweise 31 % der unterstützten Junglandwirte einen landwirtschaftlichen Abschluss, während nur 25 % aller in der Region tätigen Junglandwirte über einen solchen Abschluss verfügen. In Spanien (Andalusien) haben 84 % der unterstützten Junglandwirte eine landwirtschaftliche Ausbildung, im Vergleich zu 26 % aller

in der Region tätigen Junglandwirte. Außerdem betreiben 12 % der unterstützten Junglandwirte ökologischen Landbau, im Vergleich zu nur 4 % aller in der Region tätigen Junglandwirte.

53. Alle vier geprüften Mitgliedstaaten regten Junglandwirte dazu an, sich in benachteiligten Gebieten niederzulassen (d. h. in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen und höherer Arbeitslosigkeit):
- In Frankreich und Italien (Emilia-Romagna) geschah dies durch die Bereitstellung eines erheblich höheren Beihilfebetrags (rund 20 000 Euro mehr) für Antragsteller, die sich in benachteiligten Gebieten niederließen.
  - In Italien (Apulien) wurde die Niederlassung von Junglandwirten in benachteiligten Gebieten auf wirksame Weise begünstigt, indem bei den Auswahlkriterien eine höhere Punktzahl vergeben und Junglandwirten, die sich in solchen Gebieten niederließen, ein zusätzlicher Beihilfebetrug von 5 000 Euro gewährt wurde. Infolgedessen wurde ein höherer Anteil an Junglandwirten in ländlichen Gebieten mit allgemeinen Entwicklungsproblemen (12 %) und mit mittlerer Besiedlungsdichte (10,6 %) gefördert als in ländlichen Gebieten mit spezialisierter Intensivlandwirtschaft (9,9 %) und städtischen Gebieten (8 %)<sup>40</sup>.
  - In Spanien (Andalusien) geschah dies, indem eine höhere Punktzahl in Bezug auf die Auswahlkriterien vergeben wurde und Junglandwirten, die sich in solchen Gebieten niederließen, ein zusätzlicher Beihilfebetrug (+10 %) gewährt wurde.
  - In Polen geschah dies im Zeitraum 2007-2013, indem für Antragsteller, die sich in Gebieten mit einer höheren Arbeitslosigkeit niederließen, zusätzliche Punkte in Bezug auf die Auswahlkriterien vergeben wurden.

---

<sup>40</sup> Ländliche Gebiete mit allgemeinen Entwicklungsproblemen sind die am stärksten benachteiligten Gebiete der Region, in denen die Produktionstätigkeiten durch die schwierigen topografischen Gegebenheiten und die fehlende Infrastruktur eingeschränkt werden. Zu ihren Merkmalen gehört ein wesentlich niedrigeres Pro-Kopf-BIP als in anderen Gebieten.

---

**Foto 1 - Betrieb, der für die Niederlassung in einem benachteiligten Gebiet Beihilfen erhielt**

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

... obwohl der Generationswechsel in den Auswahlkriterien nur selten Berücksichtigung fand

54. Nur in Spanien (Andalusien) im Zeitraum 2007-2013 und in Polen im Zeitraum 2014-2020 gab es ein Auswahlkriterium, mit dem der Generationswechsel direkt gefördert werden sollte: In Spanien (Andalusien) wurden mehr Punkte an Antragsteller vergeben, die infolge des Vorruhestands eines Landwirts einen Betrieb übernahmen, während in Polen umso mehr Punkte für ein Projekt vergeben wurden, je größer der Altersunterschied zwischen dem bisherigen Inhaber eines Betriebs und dem Junglandwirt war. In der Praxis hatten diese Kriterien jedoch fast nie entscheidende Auswirkungen auf die Zielausrichtung der Beihilfen, hauptsächlich weil die Mindestpunktewerte zu niedrig waren oder gänzlich fehlten (siehe Ziffer 55).

Schwachstellen in den Auswahlsystemen beeinträchtigten oft die Priorisierung der besten Projekte

55. Mithilfe der Auswahlsysteme sollte es ermöglicht werden, eine vergleichende Beurteilung vorzunehmen und eine Rangfolge der Projektvorschläge zu erstellen, damit die Projekte mit der höchsten Kosteneffizienz priorisiert werden. Die Auswahlkriterien wirkten sich jedoch häufig nur begrenzt darauf aus, dass gezielt die besten Projekte ausgewählt wurden, weil sie entweder erst spät im Zeitraum 2007-2013 eingeführt wurden oder kaum dazu eingesetzt wurden, Projekte mit geringer Qualität auszuschließen. Grund hierfür waren zu niedrige oder nicht vorhandene Mindestpunktewerte für die auszuwählenden Projekte und eine unausgewogene Verteilung des siebenjährigen Haushalts für diese Maßnahme.

56. In Italien (Apulien) wurden zum Beispiel die gesamten Haushaltssmittel der Maßnahme für den Zeitraum 2007-2013 dadurch ausgeschöpft, dass fast alle Anträge auf Finanzierung, die nach der Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen im Jahr 2009 eingereicht worden waren, bewilligt wurden. Der Schwellenwert war so niedrig, dass nur acht von 2 424 Projekten abgelehnt wurden. Dies hatte zur Folge, dass Junglandwirten, die sich in den darauffolgenden fünf Jahren mit potenziell besseren Projekten niederließen, keine finanzielle Unterstützung gewährt werden konnte.

57. Ähnlich waren in Spanien (Andalusien) die gesamten Haushaltssmittel für den Zeitraum 2014-2020 nach den ersten beiden Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen (2015 und 2016) ausgeschöpft, wobei als Mindestpunktewert nur einer von 20 möglichen Punkten erreicht werden musste. Dies bedeutet, dass Junglandwirte mit potenziell besseren Projekten im verbleibenden Programmplanungszeitraum keine finanzielle Unterstützung erhalten können, es sei denn, der Haushalt für die Maßnahme wird aufgestockt.

58. In Polen genehmigte die Verwaltungsbehörde bis zur Ausschöpfung der Haushaltssmittel im Jahr 2011 die Anträge ohne Auswahlkriterien nach der Reihenfolge des Eingangs. Bis 2014, als der Haushalt für die Maßnahme aufgestockt und Auswahlkriterien eingeführt wurden, konnten keine weiteren Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen ergehen,

---

sodass Junglandwirten, die sich in den drei Jahren dazwischen niederließen, keine finanzielle Unterstützung gewährt werden konnte.

59. Nur in Frankreich und Italien (Emilia-Romagna) wurden die Haushaltsmittel gleichmäßig über die Programmplanungszeiträume verteilt und ausreichend hohe Mindestpunktwerte festgelegt (in Frankreich jedoch nur für die Region Midi-Pyrénées im Zeitraum 2014-2020). So konnte in jedem Jahr eine gleichbleibende Anzahl an Anträgen von ausreichender Qualität für eine Finanzierung ausgewählt werden.

#### Kaum Nachweise für verbesserte Rentabilität

60. Mit der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten soll die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe dadurch erhöht werden, dass die Niederlassung angemessen qualifizierter Landwirte im Agrarsektor und der Generationswechsel begünstigt werden (siehe Ziffer 29). Geschäftspläne sind grundsätzlich nützliche Instrumente, die Junglandwirten beim Aufbau eines rentablen Betriebs Anleitung bieten können. Durch sie sollte es den Verwaltungsbehörden zudem ermöglicht werden, in der Auswahlphase die Rentabilität des Betriebs zu beurteilen und später die Ergebnisse zu überprüfen und zu bewerten.

61. In keinem der geprüften Mitgliedstaaten wurde das ursprünglich geschätzte Einkommen der Betriebe (vor Projektbeginn) im Auswahlverfahren herangezogen, um das Potenzial der Betriebe bezüglich einer Eigenfinanzierung der Investitionen zu beurteilen. Außerdem sind Geschäftspläne zwar nützliche Instrumente, doch fand der Hof kaum Nachweise für eine verbesserte Rentabilität (siehe **Kasten 4**).

#### **Kasten 4 - Kaum Nachweise für verbesserte Rentabilität**

##### **Frankreich**

Die Geschäftspläne wurden genutzt, um die voraussichtliche Rentabilität der Betriebe zu beurteilen und bei der Einrichtung von Betrieben ausschließlich Junglandwirte zu unterstützen, bei denen - bis zum Abschluss des Projekts (normalerweise im vierten Jahr) - von Einkommen auszugehen war, die

mindestens dem französischen Mindestlohn<sup>41</sup> und höchstens dem dreifachen Mindestlohn entsprachen. Durch dieses Kriterium wurde es im Allgemeinen ermöglicht, die Beihilfen gezielt Betrieben zur Verfügung zu stellen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit sowohl rentabel sein würden als auch einen Bedarf an öffentlichen Beihilfen hatten. Da sich die Durchführung der Kontrollen zum Projektabschluss erheblich verzögert hat, liegen jedoch für die meisten Begünstigten, deren Projekte im Zeitraum 2007-2010 begannen, noch keine Nachweise für ihre Rentabilität vor. Bei nahezu der Hälfte der 598 Projekte in der Region Pays de la Loire, die bis November 2016 abgeschlossen waren und kontrolliert wurden, wurden die Geschäftspläne nicht eingehalten, wohingegen dies in der Region Midi-Pyrénées nur bei 3 % der kontrollierten Projekte der Fall war.

### **Polen**

Mit den Geschäftsplänen musste keine erhöhte Rentabilität der Betriebe erreicht werden, sondern im Zeitraum 2007-2013 lediglich die Aufrechterhaltung des ursprünglichen Standardoutputs (oder ein Mindestniveau von 4 800 Euro, sofern das ursprüngliche Niveau darunter lag) bzw. im Zeitraum 2014-2020 ein bescheidener Zuwachs (+10 %). Mit dieser Anforderung sollen Junglandwirte dazu veranlasst werden, die Größe ihres landwirtschaftlichen Betriebs zu erhalten oder geringfügig zu steigern und/oder ertragreichere Kulturen auszuwählen. Dies führt jedoch nicht unbedingt dazu, dass Junglandwirte ihr Einkommen oder ihre Rentabilität steigern, da die Kosten und folglich auch das Einkommen im Standardoutput nicht berücksichtigt werden. Gemessen wird lediglich das landwirtschaftliche Produktionspotenzial eines Betriebs auf der Grundlage seiner Größe und der Art der Kulturen/des Viehbestands.

### **Spanien**

Die Geschäftspläne wurden verwendet, um vorrangig Junglandwirte bei der Niederlassung in Betrieben zu unterstützen, bei denen davon auszugehen war, dass ausreichend Arbeit für mindestens eine Jahresarbeitseinheit anfallen würde und bei denen sich je Jahresarbeitseinheit ein Einkommen ergeben würde, das zwischen 35 % und 120 % des spanischen Referenzeinkommens lag<sup>42</sup>. In das geschätzte Einkommen flossen jedoch die Kostenschätzungen ein, welche die

<sup>41</sup> *Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)*, abzüglich Sozialbeiträge. Dieser Mindestlohn wird vom französischen Statistikamt berechnet und entspricht einem monatlichen Bruttoeinkommen von 1 480 Euro (Stand: 1.1.2017) auf der Grundlage von 151,67 Arbeitsstunden pro Monat.

<sup>42</sup> *Renta de referencia*: Indikator für nichtlandwirtschaftliche Bruttoeinkommen in Spanien, der im spanischen nationalen Gesetz Nr. 19/1995 geregelt ist. Im Jahr 2016 betrug das Referenzeinkommen 28 397 Euro.

Begünstigten in ihren Geschäftsplänen angegeben hatten, deren Zuverlässigkeit die Verwaltungsbehörde bei der Genehmigung der Projekte jedoch nicht überprüfte. Außerdem beruhten die Kontrollen zum Projektabschluss nicht auf den tatsächlichen Kosten, Einkommen, der Ausrüstung oder den Mitarbeitern.

Außerdem musste mit den Geschäftsplänen keine erhöhte Rentabilität der Betriebe erreicht werden, und sie wurden nicht dazu verwendet, den Bedarf an öffentlicher Unterstützung zu beurteilen. Drei der sieben geprüften Begünstigten nutzten die Beihilfen in erster Linie, um zusätzliches Land oder Anteile am Betrieb von Eltern oder Brüdern zu erwerben, ohne eine erhöhte Rentabilität ihrer Betriebe nachzuweisen.

62. Nur in Italien (Emilia-Romagna) ermittelte der Hof Nachweise für eine gesteigerte Rentabilität der geförderten Betriebe, wie im Bericht über die Ex-post-Bewertung dargelegt (siehe **Kasten 5**).

Beihilfebeträge mit dem Bedarf verknüpft und gestaffelt, um Anreize für spezifische Maßnahmen zu schaffen

63. Die nachfolgende **Tabelle 4** bietet einen Überblick über die möglichen Beihilfebeträge in den geprüften Mitgliedstaaten in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020.

**Tabelle 4 - Überblick über die Beihilfebeträge für die unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme in den geprüften Mitgliedstaaten in den Programmplanungszeiträumen 2007-2013 und 2014-2020**

<b>Programmplanungszeitraum 2007-2013</b>					
<b>Beihilfebetrag (Euro)</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Italien (Emilia-Romagna)</b>	<b>Italien (Apulien)</b>	<b>Spanien (Andalusien)</b>	<b>Polen<sup>1</sup></b>
<b>Durchschnitt</b>	15 440	38 077	40 000	53 270	17 000
<b>Mindestbetrag</b>	8 000	15 000	40 000	24 000	12 000
<b>Höchstbetrag</b>	58 400	40 000	45 000	70 000	24 000
<b>Beispiele für Staffelungen</b>	Erhöhung des Mindestbetrags auf 16 500 Euro bei Niederlassung in Berggebieten	Einführung des ökologischen Landbaus, Aufnahme eines Darlehens, Tätigung von Investitionen im Wert von über 60 000 Euro	+5 000 in benachteiligten Gebieten	+10 % in benachteiligten Gebieten	Keine

<b>Programmplanungszeitraum 2014-2020</b>					
<b>Beihilfebetrag (Euro)</b>	<b>Frankreich</b>	<b>Italien (Emilia-Romagna)</b>	<b>Italien (Apulien)</b>	<b>Spanien (Andalusien)</b>	<b>Polen</b>
<b>Durchschnitt</b>	20 282 in Midi-Pyrénées 12 747 in Pays de la Loire	Noch nicht verfügbar	Noch nicht verfügbar	60 331	24 000
<b>Mindestbetrag</b>	8 000	30 000	40 000	30 000	24 000
<b>Höchstbetrag</b>	58 000	50 000	45 000	70 000	24 000
<b>Beispiele für Staffelungen</b>	+30 % in Pays de la Loire für die Niederlassung außerhalb des Familienkreises	+20 000 in benachteiligten Gebieten	+5 000 in benachteiligten Gebieten	+25 000, wenn der Standardoutput über 50 000 Euro liegt	Keine

<sup>1</sup> Ab dem 12.12.2014 belief sich dieser Betrag auf 24 000 Euro (100 000 PLN), bis 31.12.2011 auf 12 000 Euro (50 000 PLN) und vom 1.1.2012 bis 12.12.2014 auf 17 000 Euro (75 000 PLN).

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

64. In Frankreich, Italien und Spanien war der Beihilfebetrug im Zeitraum 2007-2013 im Allgemeinen an den spezifischen Bedarf und die Merkmale des Betriebs (z. B. Standort, Standardoutput) sowie an die im Geschäftsplan enthaltenen Maßnahmen (z. B. Innovationen, Darlehen, Investitionen) geknüpft und wurde entsprechend diesen Kriterien gestaffelt.

65. Staffelungen des Beihilfebetrags erwiesen sich als geeignetes Mittel, um Junglandwirte dazu anzuregen, sich unter schwierigeren Umständen (z. B. in Berggebieten, außerhalb des Familienkreises, unter Aufnahme eines Darlehens) niederzulassen, Systeme zur Sicherstellung der Produktionsqualität wie den ökologischen Landbau, Wasser- bzw. Energiespartechnologien einzuführen, umfangreichere Investitionen zu tätigen oder ertragreichere Betriebe zu führen. Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 verlangte die Kommission jedoch von den Mitgliedstaaten, die Beihilfebeträge nicht an die Investitionselemente oder die Größe der Betriebe zu knüpfen.

**Foto 2 - Betrieb, der Niederlassungsbeihilfen erhielt und Produktionsverfahren des ökologischen Landbaus einführte**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

66. Polen hat einen pauschalen Beihilfebetrag (derzeit 24 000 Euro) festgelegt, den jeder Junglandwirt erhält, der sich niederlässt, unabhängig von den Merkmalen des Betriebs und vom Inhalt der Maßnahmen und den Zielen, die im Geschäftsplan festgelegt wurden (z. B. Standort, Größe, Investitionen usw.). Durch diesen standardisierten Ansatz wird das Risiko erhöht, dass der Beihilfebetrag nicht im Verhältnis zum Bedarf und zu den Anstrengungen des sich niederlassenden Junglandwirts steht, und er bietet keinen Anreiz für spezifische Maßnahmen.

#### Beihilfen im Allgemeinen zum richtigen Zeitpunkt gewährt

67. In Frankreich, Italien und Polen wurden die Beihilfen im Allgemeinen zum richtigen Zeitpunkt gewährt, weil die Junglandwirte die Beihilfen in den meisten Fällen innerhalb eines Jahres nach ihrer Niederlassung erhielten, also als sie die Beihilfen für den Aufbau ihres Betriebs benötigten. Tatsächlich wurden die Projektanträge im Normalfall innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet (weniger als sechs Monate ab dem Zeitpunkt der Antragstellung). Die Junglandwirte erhielten die Beihilfen, bevor die meisten der im Geschäftsplan festgelegten Maßnahmen durchgeführt wurden. Somit trugen die Beihilfen dazu bei, das Problem der Kapitalverfügbarkeit zu entschärfen, und gelegentlich auch dazu, von einer Bank ein Darlehen zu erhalten.

68. Nur in Spanien (Andalusien) nahmen die Verwaltungsabläufe im Zeitraum 2007-2013 relativ viel Zeit in Anspruch: Im Durchschnitt mussten die Antragsteller 17 Monate auf die Projektgenehmigung warten (d. h., die Obergrenze von sechs Monaten, die von der Verwaltungsbehörde im Rahmen der Aufforderungen zur Einreichung von Projekten festgelegt worden war, wurde weit überschritten). Dies führte dazu, dass zwei der acht geprüften Begünstigten bereits Investitionen getätigt hatten, bevor sie wussten, ob ihre Projekte genehmigt würden. Darüber hinaus erfolgte die Auszahlung der Beihilfen stets auf der Grundlage von Ausgabenbelegen, also nachdem die Begünstigten alle Investitionen getätigt hatten. Somit wurden die Beihilfen mit Blick auf den Bedarf von Junglandwirten bei ihrer Niederlassung in der Regel zu spät bereitgestellt.

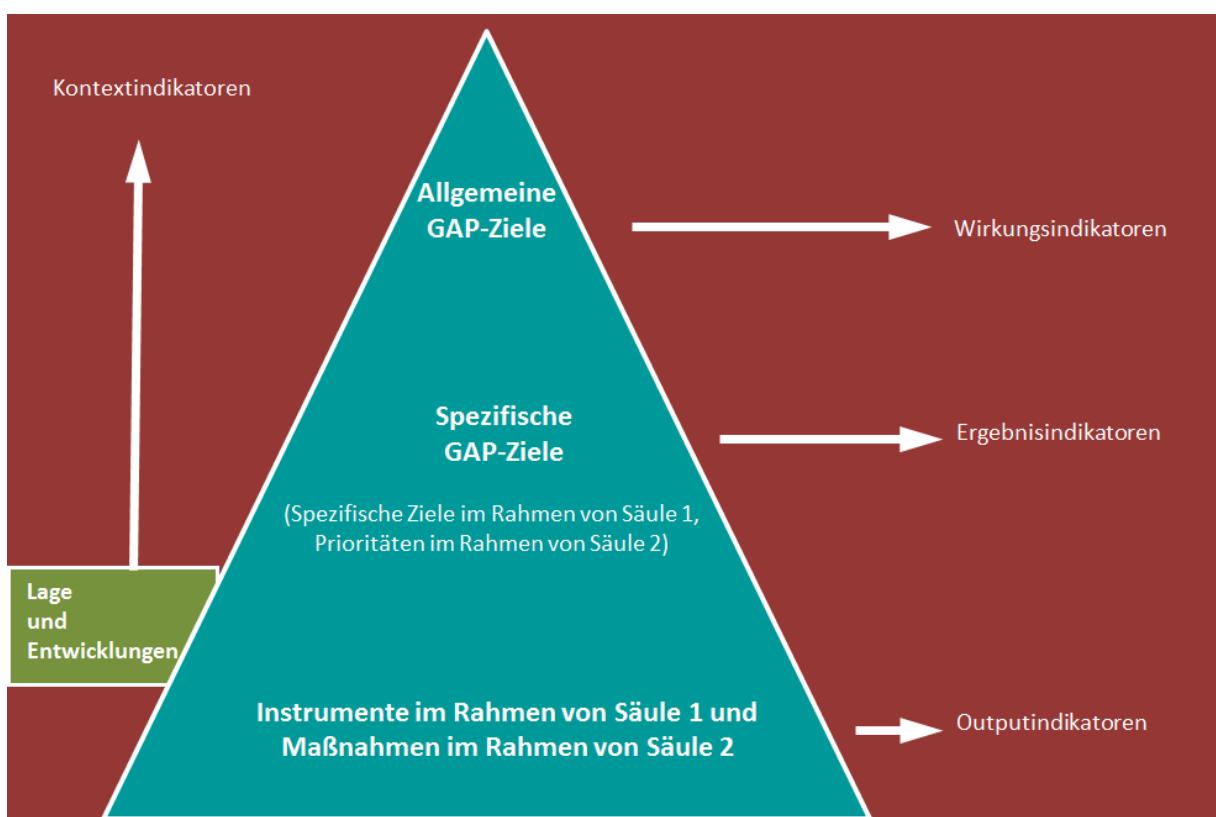
---

### **Teil III - Überwachung und Bewertung der Maßnahmen**

69. Um Leistungsinformationen über die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der EU-Ausgaben zu erhalten,

- sollte die Kommission einen gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmen (*Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF*) schaffen, der Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren umfasst, sodass die Fortschritte, die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der politischen Maßnahmen im Vergleich zu den Zielen bewertet werden können (siehe **Abbildung 6**);

**Abbildung 6 - Hierarchie der Indikatoren des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens (CMEF)**



Quelle: Europäische Kommission, *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020* (Technisches Handbuch für den Überwachungs- und Bewertungsrahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014-2020).

- sollten die Mitgliedstaaten der Kommission sämtliche Informationen zur Verfügung stellen, die eine Überwachung und Bewertung der Maßnahmen ermöglichen, auch indem zusätzliche nützliche Indikatoren ausgearbeitet werden. Soweit möglich sollten

diese Angaben auf vorhandenen Datenquellen wie dem Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen und Eurostat beruhen;

- sollten unter der Verantwortung der Kommission (für Maßnahmen der Säule 1) und der Mitgliedstaaten (für Maßnahmen der Säule 2) Leistungsbewertungen von unabhängigen Auftragnehmern durchgeführt werden.

**Die CMEF-Indikatoren ermöglichen keine Bewertung der Leistung der Maßnahmen in Bezug auf das Erreichen der Ziele**

70. Um die Leistung der EU-Maßnahmen zur Unterstützung von Junglandwirten beim Erreichen ihrer Ziele (siehe Ziffern 26-30) nachzuweisen, sollten die Mitgliedstaaten Daten zu den erzielten Outputs und Ergebnissen erheben. Der CMEF enthält die Mindestanforderung, dass die Mitgliedstaaten Informationen zu den folgenden Output- und Ergebnisindikatoren erheben (siehe **Tabelle 5**).

**Tabelle 5 - Überblick über die obligatorischen Indikatoren der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme (Maßnahme 112 im Zeitraum 2007-2013, Maßnahme 6.1 im Zeitraum 2014-2020) und der unter Säule 1 fallenden Zusatzzahlung für Junglandwirte (im Zeitraum 2014-2020) im Rahmen des CMEF**

Art des Indikators	Säule 2, 2007-2013 (Maßnahme 112 für die Niederlassung von Junglandwirten)	Säule 2, 2014-2020 (Maßnahme 6.1 für die Niederlassung von Junglandwirten)	Säule 1, 2014-2020 (Zahlung an Junglandwirte)
<b>Öffentliche Ausgaben insgesamt (in Euro)</b>	5 281 543 934	10 440 973 292	2 621 619 765
<b>Output</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl der unterstützten Junglandwirte</li> <li>- Gesamtinvestitionsvolumen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit Geschäftsentwicklungsplänen/Investitionen für Junglandwirte, die im Rahmen eines Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl der Junglandwirte</li> <li>- Hektarzahl</li> </ul>
<b>Ergebnis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bruttowertschöpfung in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe mit Geschäftsentwicklungsplänen/Investitionen für Junglandwirte, die im Rahmen eines Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt werden</li> </ul>	Keine

<b>Wirkung<sup>1</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaftswachstum (Nettowertschöpfung je Jahresarbeitseinheit)</li> <li>- Arbeitsproduktivität (Wertschöpfung je Jahresarbeitseinheit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Landwirtschaftlicher Unternehmensgewinn</li> <li>- Faktoreinkommen in der Landwirtschaft</li> <li>- Faktorproduktivität in der Landwirtschaft insgesamt</li> <li>- Schwankungen der Rohstoffpreise in der EU</li> </ul>
----------------------------	--	--

<sup>1</sup> Im Zeitraum 2007-2013 auf Ebene des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums und im Zeitraum 2014-2020 in Bezug auf das GAP-Ziel der rentablen Nahrungsmittelerzeugung.

71. Wie bereits in früheren Sonderberichten<sup>43</sup> stellte der Hof fest, dass mit den anhand der CMEF-Indikatoren erhobenen Leistungsinformationen nicht beurteilt werden kann, wie wirksam und wirtschaftlich die Maßnahmen in Bezug auf das Erreichen der Ziele sind. Dies ist in erster Linie auf die folgenden Gründe zurückzuführen:

- Für den Zeitraum 2007-2013 beruhte der einzige Ergebnisindikator des CMEF (Bruttowertschöpfung in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben) in allen geprüften Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Italien (Emilia-Romagna, siehe Ziffer 35) auf nicht überprüfbaren Schätzungen und nicht auf tatsächlichen Daten, die bei den geförderten Betrieben eingeholt wurden.
- Für den Zeitraum 2014-2020 gibt es keine CMEF-Ergebnisindikatoren, die eine Beurteilung der Verbesserung der Rentabilität der Betriebe - dem übergeordneten Ziel, zu dem die Maßnahmen beitragen sollten - ermöglicht hätten. Der einzige Ergebnisindikator, der sich auf die unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte bezieht (Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe mit Geschäftsentwicklungsplänen/Investitionen für Junglandwirte, die im Rahmen eines Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums unterstützt werden), ist kein echter Ergebnisindikator, sondern eher ein Outputindikator, weil mit ihm nicht die Auswirkung der Förderung in Bezug auf ihre Ziele (z. B. Rentabilität der Betriebe, Generationswechsel, Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung des Bildungs- und Innovationsniveaus der Junglandwirte usw.) gemessen wird.

---

<sup>43</sup> Siehe die Sonderberichte Nr. 8/2012, 1/2013, 6/2013, 12/2013 und 25/2015 (<http://eca.europa.eu>).

---

- In der Regel werden keine tatsächlichen Daten zu den strukturellen und finanziellen Merkmalen der geförderten Betriebe (z. B. Einnahmen, Einkommen, Anzahl der Beschäftigten) erhoben. Zudem sind die Einkommensschätzungen des Informationsnetzes landwirtschaftlicher Buchführungen nicht repräsentativ für die unterstützten Junglandwirte oder für die Gruppe der Junglandwirte<sup>44</sup>. Daher ist für sämtliche geprüften Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Italien (Emilia-Romagna, siehe Ziffer 75) nicht bekannt, ob die geförderten Betriebe tatsächlich mehr Personen beschäftigen, größer, produktiver und rentabler werden und mehr Einkommen erzielen als nicht geförderte Betriebe. Außerdem ist nicht bekannt, ob Betriebe, die sowohl über die unter Säule 1 fallende Zahlung für Junglandwirte als auch über die unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme gefördert werden, unter diesen Gesichtspunkten tatsächlich leistungsfähiger sind als Betriebe, die nur im Rahmen einer Maßnahme gefördert werden.

**... einige Mitgliedstaaten haben jedoch nützliche Indikatoren ausgearbeitet**

72. Zusätzlich zu den obligatorischen CMEF-Indikatoren können die Mitgliedstaaten zusätzliche spezifische Indikatoren festlegen. **Tabelle 6** bietet einen Überblick über die zusätzlichen freiwilligen Indikatoren, die von einigen geprüften Mitgliedstaaten in Bezug auf die unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme festgelegt wurden.

---

<sup>44</sup> Die INLB-Stichprobe wurde entwickelt, um die Einkommen gewerblicher landwirtschaftlicher Betriebe zu beobachten. Die Stichprobe kann nützliche Informationen über die Unternehmensleistung landwirtschaftlicher Betriebe nach Agrarsektor und Größenklasse liefern. Sie wurde jedoch nicht mit Blick auf eine Repräsentativität für spezifische Gruppen wie Begünstigte der GAP oder Junglandwirte entworfen. Daher sind keine ausreichend repräsentativen Informationen über das Einkommen der Junglandwirte oder die Auswirkungen spezifischer EU-Fördermaßnahmen wie der Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten verfügbar. Für weitere Informationen siehe Ziffern 48-50 des Sonderberichts Nr. 1/2016 (<http://eca.europa.eu>).

---

**Tabelle 6 - Überblick über zusätzliche Indikatoren, die von einigen geprüften Mitgliedstaaten in Bezug auf die unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte festgelegt wurden**

Art des Indikators	Unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte
<b>Italien (Emilia-Romagna)</b>	
<b>Ergebnis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steigerung oder Aufrechterhaltung der Anzahl an Beschäftigten in den geförderten Betrieben</li> <li>- Anzahl der unterstützten Junglandwirte, die freiwillige Zertifizierungssysteme einführen</li> <li>- Anzahl der unterstützten Junglandwirte, die bei ihren Investitionen Umwelt- und Tierschutzaspekte berücksichtigen</li> </ul>
<b>Wirkung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze</li> </ul>
<b>Polen</b>	
<b>Ergebnis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durchschnittliche Steigerung der wirtschaftlichen Größe (Standardoutput) der geförderten Betriebe</li> <li>- Durchschnittliche Steigerung der wirtschaftlichen Größe (Standardoutput) der geförderten Betriebe als Prozentsatz</li> <li>- Durchschnittliche Größe der geförderten Betriebe nach Umsetzung des Geschäftsplans</li> </ul>
<b>Wirkung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze</li> </ul>
<b>Spanien (Andalusien)</b>	
<b>Output</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl der Junglandwirte, die sich infolge des Vorruststands eines Landwirts niedergelassen haben</li> <li>- Prozentualer Anteil der Frauen unter den unterstützten Junglandwirten, die sich niedergelassen haben</li> </ul>
<b>Ergebnis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze</li> </ul>

*Quelle:* Vom Europäischen Rechnungshof auf der Grundlage der geprüften Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums zusammengestellt.

73. Anhand dieser zusätzlichen von den Mitgliedstaaten festgelegten Indikatoren ist es möglich, die Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf spezifische Ziele zu beurteilen, wie z. B. die Schaffung von Arbeitsplätzen, ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis, die Verjüngung der Landwirtschaft und Innovation. Dank des Indikators "Anzahl der unterstützten Junglandwirte, die freiwillige Zertifizierungssysteme einführen" ist beispielsweise für Italien (Emilia-Romagna) bekannt, dass 214 (13 %) von 1 640 Begünstigten der Maßnahme im Zeitraum 2007-2013 diese Art von Innovation in ihren Betrieben

eingeführt haben. Dank der beiden zusätzlichen Outputindikatoren ist für Spanien (Andalusien) bekannt, dass die Maßnahme hinsichtlich der Verjüngung der Landwirtschaft (nur 53 unterstützte Junglandwirte ließen sich infolge des Vorruhestands eines Landwirts nieder; Zielvorgabe war 92) und der Niederlassung von Frauen (nur 23 % der unterstützten Junglandwirte waren Frauen; Zielvorgabe waren 45 % und der Frauenanteil bei den Landwirten unter 44 Jahren betrug in Andalusien 32 %) weniger wirksam war als erwartet.

**Bewertungen enthalten im Allgemeinen keine wertvollen Informationen über die Leistung der Maßnahmen, obgleich ein empfehlenswertes Verfahren ermittelt wurde**

74. In den vier geprüften Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Italien (Emilia-Romagna) lieferten die Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 sehr wenige oder unzuverlässige Informationen über die Leistung der Maßnahme 112 zur Niederlassung von Junglandwirten. Beispiele:

- Frankreich hatte bis Ende Februar 2017<sup>45</sup> noch keinen Bericht über die Ex-post-Bewertung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 vorgelegt. Dieser Bericht war am 31.12.2016 fällig.
- Der Ex-post-Bewertung des italienischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 für Apulien war zu entnehmen, dass der durchschnittliche Umsatz der geförderten Betriebe seit der Niederlassung im Schnitt um 15 500 Euro angestiegen ist und dass 73 % der geförderten Betriebe neues Personal eingestellt haben. Diese Ergebnisse beruhen jedoch auf einer Online-Umfrage, an der sich lediglich 16 Begünstigte beteiligten, und die zugrunde liegenden Umsatzmeldungen wurden nicht anhand entsprechender Nachweise überprüft.
- Der Halbzeitbewertung des polnischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 war zu entnehmen, dass die Bruttowertschöpfung in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben bis Ende 2009 um durchschnittlich 35 % gestiegen war, wobei jedoch kein Vergleichsjahr angegeben war. Aus dem Bewertungsbericht ging

---

<sup>45</sup> Frankreich legte den Bericht über die Ex-post-Bewertung Ende März 2017 vor. Zu diesem Zeitpunkt war die Prüfung des Hofes abgeschlossen.

zudem hervor, dass dieser Anstieg hauptsächlich auf die höheren Beihilfen und Subventionen zurückzuführen war und nicht auf einen Anstieg des Wertes der landwirtschaftlichen Produktion.

- Der Ex-post-Bewertung des spanischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 war zu entnehmen, dass die Bruttowertschöpfung in den geförderten landwirtschaftlichen Betrieben um durchschnittlich 23,5 % gestiegen war, wobei jedoch die zur Schätzung verwendete Methode und die Datenquelle nicht erläutert wurden.

75. Lediglich die Ex-post-Bewertung des italienischen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 für Emilia-Romagna enthielt wertvolle Informationen über die Leistung der Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten (siehe **Kasten 5**).

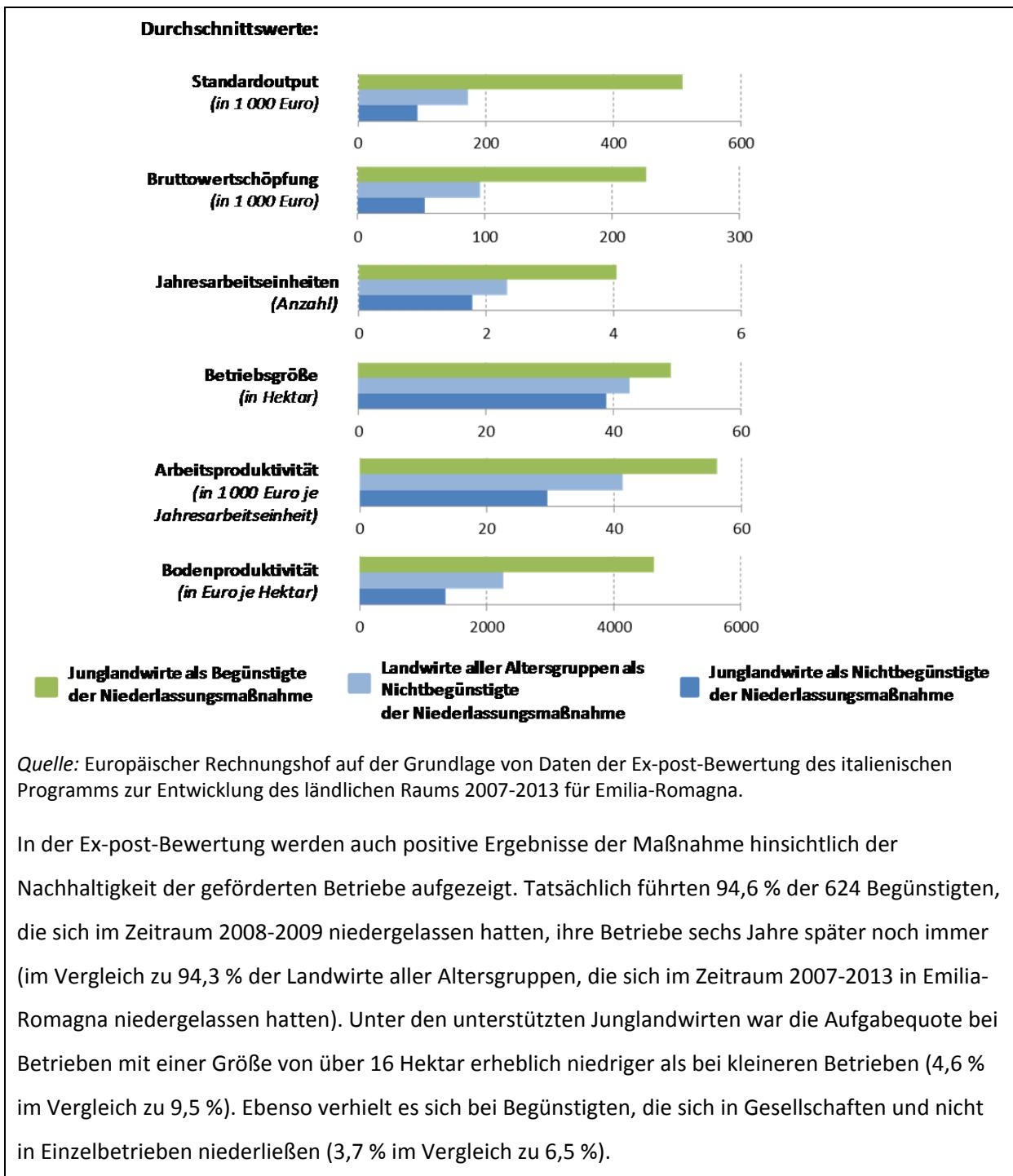
**Kasten 5 - Beispiel für einen Bericht über die Ex-post-Bewertung, mit dem die Wirksamkeit der Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte aufgezeigt wird**

**Italien (Emilia-Romagna)**

Die Ex-post-Bewertung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 enthält eine kontrafaktische Analyse, in der eine Stichprobe von 56 der über Maßnahme 112 unterstützten Junglandwirte mit zwei kontrafaktischen Stichproben verglichen wird:

- Stichprobe von 122 nicht über die Maßnahme unterstützten Landwirten aller Altersgruppen;
- Stichprobe von 22 nicht über die Maßnahme unterstützten Junglandwirten.

Im Rahmen der Analyse wird gezeigt, dass Junglandwirte, die über Maßnahme 112 unterstützt wurden, in Bezug auf den Standardoutput, die Bruttowertschöpfung, die Anzahl der Jahresarbeitseinheiten, die Größe des landwirtschaftlichen Betriebs sowie die Arbeits- und Bodenproduktivität stets besser abschnitten als die Landwirte der beiden kontrafaktischen Stichproben.



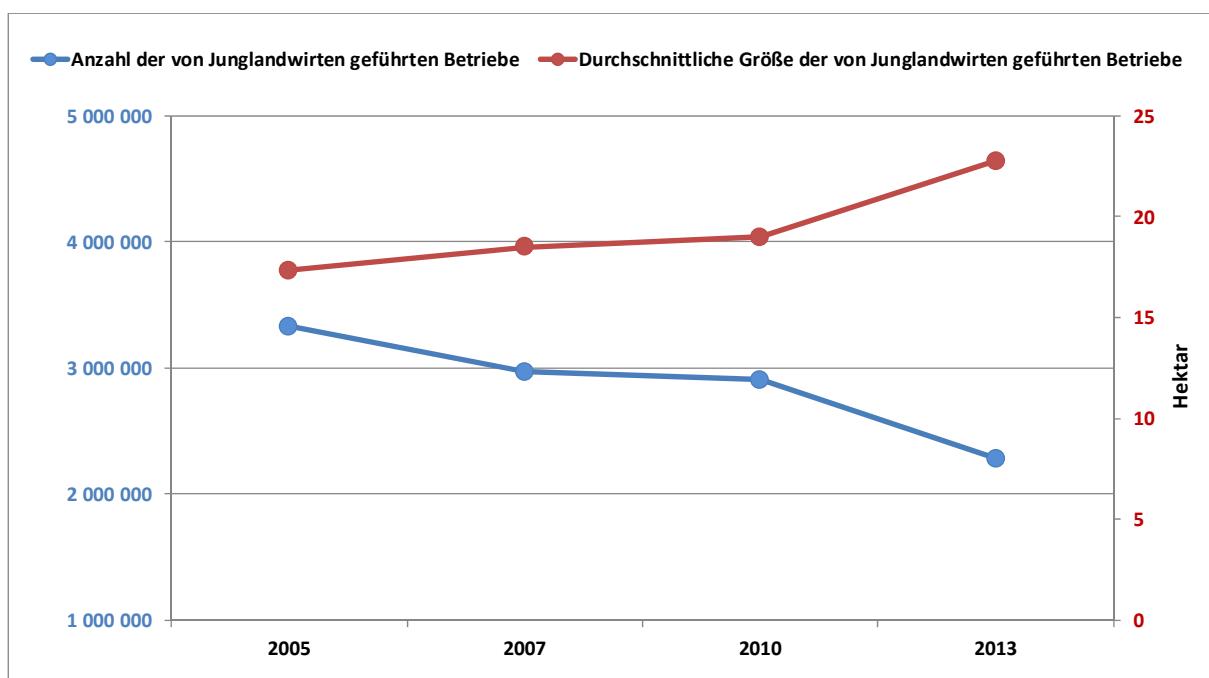
### Begrenzte Nachweise für die Erleichterung der Niederlassung von Junglandwirten

76. Der Hof fand in den vier geprüften Mitgliedstaaten nur begrenzt Nachweise dafür, dass die Niederlassung von Junglandwirten durch die EU-Maßnahmen erleichtert worden war, indem dazu beigetragen wurde, dass anfängliche Hindernisse wie Zugang zu Land, Kapital, Wissen und ausreichendem Einkommen bewältigt werden konnten.

77. Die EU-Maßnahmen trugen nur in geringem Umfang dazu bei, dass Junglandwirte Zugang zu Land erhielten. Die unter Säule 1 fallende Zahlung an Junglandwirte wurde de facto nur an Junglandwirte geleistet, die bereits über Land verfügten, und Säule 2 diente Junglandwirten nur in geringem Umfang - über Förder- und Auswahlkriterien - als Anreiz, ihren landwirtschaftlichen Betrieb zu vergrößern (siehe Ziffern 60-61), wobei allerdings nicht nachgewiesen war, dass dies zu einer Steigerung der Rentabilität des Betriebs führte. Nur für Italien (Emilia-Romagna) lagen einige Nachweise dafür vor, dass unterstützte Junglandwirte ihren landwirtschaftlichen Betrieb stärker vergrößert hatten als Nichtbegünstigte (siehe Ziffer 75).

78. Allgemein ist festzuhalten, dass die Gesamtzahl der Hektarflächen im Besitz von Junglandwirten im Zeitraum 2005-2013 stabil geblieben ist (siehe **Abbildung 7**). Der Rückgang der Anzahl der von Junglandwirten geführten Betriebe wurde durch eine Steigerung der durchschnittlichen Betriebsgröße ausgeglichen.

**Abbildung 7 - Entwicklung der Anzahl der von Junglandwirten geführten Betriebe, der durchschnittlichen Größe ihrer Betriebe und der Gesamtzahl der Hektarflächen im Besitz von Junglandwirten in den 27 EU-Mitgliedstaaten**



Millionen Hektar	2005	2007	2010	2013
Gesamtzahl der Hektarflächen im Besitz von Junglandwirten	57.7	54.8	55.2	51.9
Gesamtzahl der Hektarflächen im Besitz von Landwirten aller Altersgruppen	172.1	172.8	174.5	173.0

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe 2005-2013 von Eurostat.

79. Dank der Bereitstellung finanzieller Mittel trugen die EU-Maßnahmen direkt dazu bei, dass Junglandwirte Zugang zu Kapital erlangten. Es liegt jedoch im Falle der unter Säule 1 fallenden Zahlung an Junglandwirte kein Nachweis dafür vor, dass Junglandwirten durch die Beihilfen der EU der Zugang zu Darlehen von Geschäftsbanken erleichtert wurde; im Falle der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte liegen dafür nur wenige Nachweise vor.

- In Frankreich und Italien (Apulien) konnten die Beihilfen im Rahmen von Säule 2 auch in Form eines Zinszuschusses für ein Darlehen bereitgestellt werden, aber diese Art der Beihilfe war wenig erfolgreich. In Frankreich waren viele Begünstigte unzufrieden mit der Tatsache, dass die Darlehen, die sie erhalten haben, nicht verhandelbar sind und nicht refinanziert werden können, sodass sie einen festen Zinssatz zahlen müssen, der deutlich höher ist als der gegenwärtige Marktzinssatz. In Italien (Apulien) beantragten nur 37 von 2 502 Begünstigten im Zeitraum 2007-2013 eine solche Beihilfe, hauptsächlich, weil die Verwaltungsbehörde verlangte, dass sämtliche im Geschäftsplan vorgesehenen Investitionen abgeschlossen waren, bevor die Begünstigten den Zinszuschuss beantragen konnten.
- In Italien (Emilia-Romagna) und in Polen wurden die Beihilfen aus der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme nicht in Form eines Zinszuschusses für ein Darlehen zur Verfügung gestellt, allerdings konnten Begünstigte in Italien (Emilia-Romagna) höhere Beihilfebeträge erhalten, wenn sie ein Darlehen in Höhe von mehr als 30 000 Euro aufnahmen (siehe **Tabelle 4**).
- Nur in Spanien (Andalusien), wo Beihilfen im Rahmen von Säule 2 auch in Form eines Zinszuschusses für Darlehen zur Verfügung gestellt wurden (für 567 von 738 Begünstigten im Zeitraum 2007-2013) und der Zugang zu Krediten für Junglandwirte besonders

problematisch ist<sup>46</sup>, nahm die Bereitschaft der Geschäftsbanken zur Vergabe von Darlehen zu, wie sich für sieben der acht geprüften Begünstigten zeigte.

80. Die Maßnahmen der EU, insbesondere die unter Säule 2 fallende Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte, hatten dank der Förderkriterien, die den Einstieg von höher qualifizierten Landwirten in den Agrarsektor begünstigten, im Allgemeinen positive Auswirkungen auf den Wissensstand der Junglandwirte. In Italien und Polen wurden diese positiven Auswirkungen auf den Wissensstand der Junglandwirte mit der unter Säule 1 fallenden Zahlung an Junglandwirte jedoch nicht sichergestellt, da diese Mitgliedstaaten von den Antragstellern nicht verlangten, über bestimmte Qualifikationen oder eine bestimmte Ausbildung zu verfügen oder diese zu erwerben.

#### **Kein eindeutiger Zusammenhang zwischen den EU-Beihilfen und dem Generationswechsel**

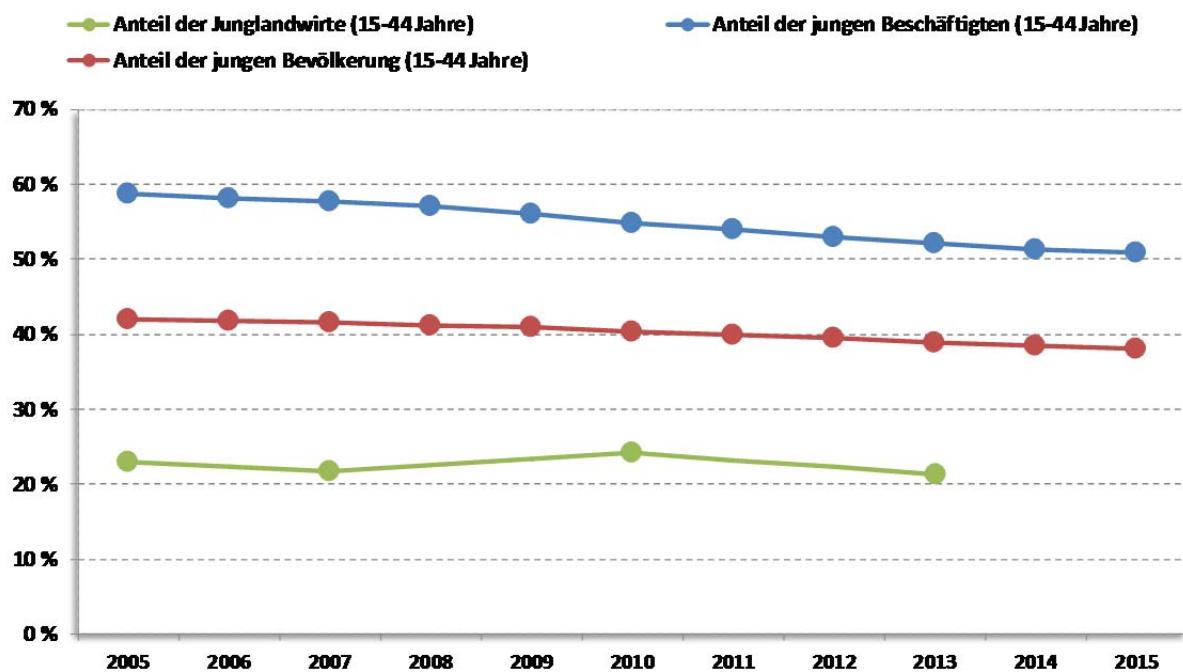
81. Der Generationswechsel ist ein allgemeines Problem, das die gesamte Bevölkerung und alle Erwerbspersonen in der EU betrifft. Wie in Abbildung 8 veranschaulicht, nimmt der Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung und an der erwerbstätigen Bevölkerung schneller ab als an der Bevölkerung, die in der Landwirtschaft tätig ist.

---

<sup>46</sup> Laut der Veröffentlichung von ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte für die Kommission mit dem Titel *Young farmers' needs in Spain* (Bedarf von Junglandwirten in Spanien) von September 2015 erachteten 56 % der Junglandwirte in Spanien im Vergleich zu 33 % der Junglandwirte in den 28 EU-Mitgliedstaaten den Zugang zu Krediten als problematisch.

---

**Abbildung 8 - Entwicklung des Anteils junger Menschen an der Gesamtbevölkerung, an der erwerbstätigen Bevölkerung und an der Bevölkerung, die in der Landwirtschaft tätig ist, in den 27 Mitgliedstaaten der EU**

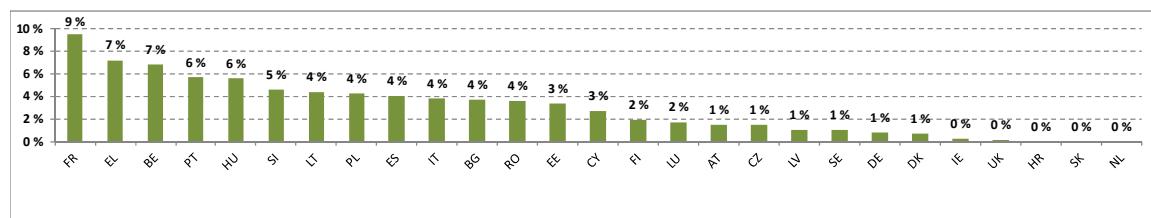


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Volkszählungen (2005-2015), Arbeitskräfteerhebungen (2005-2015) und Erhebungen über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe (2005-2013).

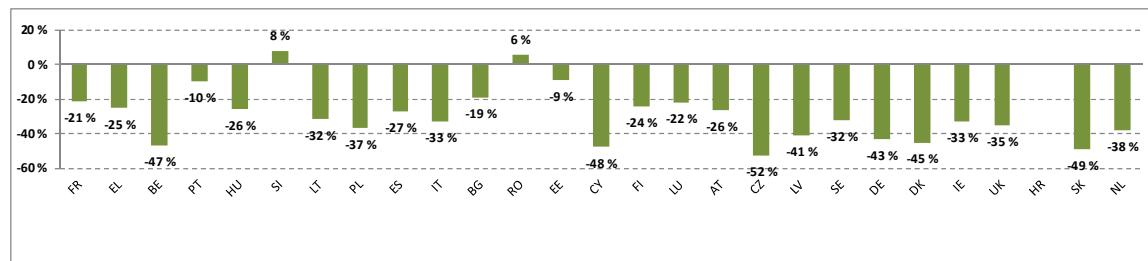
82. Im Allgemeinen kann keine eindeutige Beziehung zwischen den bereitgestellten Beihilfen der EU und der Entwicklung der Anzahl der Junglandwirte festgestellt werden (siehe **Abbildung 9**). Schwierig auszumachen ist außerdem, ob und in welchem Ausmaß die Beihilfen der EU zur Steigerung der durchschnittlichen Größe landwirtschaftlicher Betriebe beigetragen haben (siehe Ziffern 77-78) oder ob diese Steigerung zu einer höheren Rentabilität der Betriebe geführt hat.

**Abbildung 9 - Vergleich des Anteils der ELER-Ausgaben zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten (Maßnahme 112) und der Veränderung der Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 44 Jahren im Zeitraum 2007-2013**

Anteil der ELER-Ausgaben für Junglandwirte (M 112)  
(% der ELER-Gesamtausgaben)



Veränderung der Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 44 Jahren im Zeitraum 2007-2013  
(% der Landwirte 2007 insgesamt)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe 2007-2013 von Eurostat und von Daten der Kommission (von Januar 2017).

83. Hierfür gibt es verschiedene Gründe:

- Die Beihilfen der EU werden allgemein nur einem geringen Prozentsatz der Junglandwirte zur Verfügung gestellt: Nur 7 % aller Junglandwirte in 27 Mitgliedstaaten der EU<sup>47</sup> erhielten für die Niederlassung Beihilfen der EU.
- Zur Unterstützung von Junglandwirten gibt es mehrere nationale politische Maßnahmen, die nur selten mit den Maßnahmen der EU koordiniert sind (siehe Ziffer 16 und Ziffern 31-32).
- Aus dem Überwachungs- und Bewertungssystem ergeben sich keine angemessenen Informationen über das Erreichen der Ziele, hauptsächlich weil die Qualität der

<sup>47</sup> Auf der Grundlage der durchschnittlichen Anzahl an Landwirten in der Altersgruppe der 15- bis 44-Jährigen im Zeitraum 2007-2013.

Indikatoren des gemeinsamen Überwachungssystems gering ist (siehe Ziffern 70-71) und die meisten Bewertungen nur begrenzte oder unzuverlässige Leistungsinformationen enthalten (siehe Ziffer 74).

- Neben den Maßnahmen der EU gibt es allgemeine Faktoren, die diese Beziehung beeinflussen, wie die wirtschaftliche und soziale Lage, die Bereitschaft der Banken, Darlehen zu vergeben, und die Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Sektoren als der Landwirtschaft (siehe Ziffer 16).

### **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

84. Bei den in der EU-Landwirtschaft tätigen Personen ist ein Rückgang zu verzeichnen. Die Gesamtzahl der Landwirte in der EU-27 war in den letzten 10 Jahren stark rückläufig und ist von 14,5 Millionen Landwirten im Jahr 2005 auf 10,7 Millionen Landwirte im Jahr 2013 gesunken. Die Anzahl der Junglandwirte (im Alter von bis zu 44 Jahren) fiel von 3,3 Millionen im Jahr 2005 auf 2,3 Millionen im Jahr 2013. Da dieser Rückgang alle Altersgruppen betrifft, ist der Anteil der Junglandwirte an den in der Landwirtschaft tätigen Personen bei knapp über 20 % relativ stabil geblieben. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten (siehe **Anhang II**).

85. Im Zeitraum 2007-2020 stellte die EU Beihilfen in Höhe von 9,6 Milliarden Euro speziell für Junglandwirte bereit, um die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und den Generationswechsel in der Landwirtschaft zu fördern. Zusammen mit der Kofinanzierung der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme durch die Mitgliedstaaten belaufen sich die öffentlichen Fördermittel auf insgesamt 18,3 Milliarden Euro. Fast 200 000 Junglandwirte erhielten im Zeitraum 2007-2013 für ihre Niederlassung EU-Beihilfen. Mehr als 70 % der EU-Ausgaben wurden im Rahmen der unter Säule 2 (ELER) fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten bereitgestellt. Die übrigen 30 % stehen im Zeitraum 2014-2020 für die unter Säule 1 fallende zusätzliche Direktzahlung an Junglandwirte (EGFL) zur Verfügung.

86. Vor diesem Hintergrund untersuchte der Hof die Rolle der EU bei der Unterstützung von Junglandwirten und der Förderung des Generationswechsels. Im Rahmen der Prüfung sollte folgende Frage beantwortet werden:

**Ist die EU-Unterstützung für Junglandwirte gut gestaltet, sodass sie wirksam zu einem besseren Generationswechsel beiträgt?**

87. Die allgemeine Schlussfolgerung lautet, dass die EU-Unterstützung für Junglandwirte auf einer unzulänglich definierten Interventionslogik ohne Angaben zu den erwarteten Ergebnissen und Auswirkungen beruht. Sie sollte gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels eingesetzt werden.

88. In Bezug auf die Interventionslogik werden die folgenden Schlussfolgerungen gezogen:

Hinsichtlich der unter Säule 1 fallenden Zahlung an Junglandwirte stellte der Hof Folgendes fest:

- Diese Zahlung beruht nicht auf einer Bedarfsermittlung, ihr Ziel entspricht nicht dem allgemeinen Ziel einer Förderung des Generationswechsels und die Mitgliedstaaten koordinierten sie nicht mit der unter Säule 2 fallenden Niederlassungsmaßnahme oder nationalen Maßnahmen (siehe Ziffern 19-33).
- Mangels einer Bedarfsermittlung werden die Beihilfen in standardisierter Form bereitgestellt (jährliche Zahlung je Hektar), wobei aus der Höhe und dem Zeitpunkt nicht ersichtlich ist, auf welchen konkreten Bedarf - abgesehen von zusätzlichem Einkommen - sie abzielen (siehe Ziffern 39-51).

Hinsichtlich der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten stellte der Hof Folgendes fest:

- Diese Maßnahme beruht zwar im Allgemeinen auf einer ungenauen Bedarfsermittlung, es handelt sich bei ihren Zielen aber teilweise um SMART-Ziele, die dem allgemeinen Ziel entsprechen, den Generationswechsel zu fördern. Die Koordinierung zwischen der Niederlassungsmaßnahme und der (ebenfalls unter Säule 2 fallenden) Investitionsmaßnahme ist gut, jedoch findet kaum eine Koordinierung mit den nationalen

Finanzierungsinstrumenten statt, z. B. Darlehen zu günstigen Konditionen für den Erwerb von Land (siehe Ziffern 19-37).

- Die Beihilfen werden in einer Form zur Verfügung gestellt, die direkt auf den Bedarf von Junglandwirten im Hinblick auf den Zugang zu Land, Kapital und Wissen ausgerichtet ist, wobei der Beihilfebetrug im Allgemeinen mit dem Bedarf verknüpft ist und so gestaffelt wird, dass Anreize für spezifische Maßnahmen geschaffen werden, wie Einführung des ökologischen Landbaus, Initiativen zum Einsparen von Wasser und die Niederlassung in benachteiligten Gebieten (siehe Ziffer 25 und Ziffern 52-53).

**Empfehlung 1 - Verbesserung der Interventionslogik durch Stärkung der Bedarfsermittlung und Festlegung von SMART-Zielen**

Für die GAP nach 2020 sollte die Kommission für die politischen Instrumente, die der Bewältigung des Generationswechsels in der Landwirtschaft dienen, eine klare Interventionslogik vorgeben oder dies - in Übereinstimmung mit den Bestimmungen über die geteilte Mittelverwaltung - von den Mitgliedstaaten verlangen. Die Interventionslogik sollte Folgendes umfassen:

- eine fundierte Bewertung des Bedarfs von Junglandwirten, bei der untersucht wird, aus welchen Gründen sich junge Menschen, die Landwirt werden möchten, im Zuge des Niederlassungsprozesses mit Hindernissen konfrontiert sehen und wie stark diese Hindernisse nach geografischen Gebieten, Agrarsektoren oder sonstigen spezifischen Merkmalen der Betriebe verbreitet sind;
- eine Bewertung, auf welche Bedürfnisse mit politischen Instrumenten der EU eingegangen werden könnte und auf welche Bedürfnisse besser mit Politiken der Mitgliedstaaten eingegangen werden kann oder bereits eingegangen wird sowie eine Analyse zur Klärung der Frage, welche Formen der Unterstützung (z. B. Direktzahlungen, Pauschalbeträge, Finanzierungsinstrumente) am besten geeignet sind, um den ermittelten Bedürfnissen gerecht zu werden;
- Festlegung von SMART-Zielen, damit die erwarteten Ergebnisse der politischen Instrumente in Bezug auf die voraussichtliche Generationswechselquote und den Beitrag zur Rentabilität der geförderten Betriebe klar und quantifizierbar sind. Insbesondere sollte

eindeutig festgelegt werden, ob die politischen Instrumente darauf ausgerichtet sein sollten, so viele Junglandwirte wie möglich zu unterstützen, oder ob sie gezielt für eine bestimmte Art von Junglandwirten vorgesehen sein sollten (z. B. die am besten ausgebildeten Junglandwirte, Junglandwirte, die sich in benachteiligten Gebieten niederlassen, Junglandwirte, die in ihren Betrieben Energie- oder Wasserspartechnologien einführen, Junglandwirte, die die Rentabilität oder Produktivität der Betriebe steigern, Junglandwirte, die mehr Mitarbeiter beschäftigen).

89. In Bezug auf die Zielausrichtung der Maßnahmen werden die folgenden Schlussfolgerungen gezogen:

Hinsichtlich der Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1 stellte der Hof Folgendes fest:

- Die Beihilfen werden unabhängig von der Rentabilität der Betriebe, ihrem Standort und, in den meisten Mitgliedstaaten, von den Qualifikationen und/oder dem Bildungsniveau der Begünstigten in standardisierter Form zur Verfügung gestellt. In Fällen, in denen Junglandwirte eine Gesellschaft gemeinsam mit Nicht-Junglandwirten kontrollieren, werden die Beihilfen manchmal Betrieben gewährt, in denen Junglandwirte in Bezug auf die Entscheidungsbefugnisse möglicherweise nur eine untergeordnete Rolle spielen (siehe Ziffern 39-46).

Hinsichtlich der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten stellte der Hof Folgendes fest:

- Die Beihilfen sind auf höher qualifizierte Landwirte ausgerichtet, die sich zur Umsetzung eines Geschäftsplans verpflichten (der ihnen Anleitung zur Entwicklung rentabler Betriebe bietet) und die oft durch das Projektauswahlverfahren dazu angeregt werden, sich in benachteiligten Gebieten niederzulassen. Die Geschäftspläne waren jedoch von unterschiedlicher Qualität und die Verwaltungsbehörden wendeten häufig keine Verfahren an, um die besten Projekte bevorzugt auszuwählen. Auswahlkriterien wurden erst spät im Zeitraum 2007-2013 eingeführt, die Mindestpunktwerte waren entweder zu niedrig oder fehlten ganz, und in einigen Mitgliedstaaten wurde die für sieben Jahre vorgesehene

Mittelausstattung für die Maßnahme mit der Finanzierung fast aller zu Beginn des Programmplanungszeitraums gestellten Anträge ausgeschöpft. Dies hatte zur Folge, dass Junglandwirte, die sich zu einem späteren Zeitpunkt niederließen, keine finanzielle Unterstützung erhalten konnten (siehe Ziffern 52-61).

### **Empfehlung 2 - Verbesserung der Ausrichtung der Maßnahmen**

Bei der Umsetzung der GAP-Maßnahmen nach 2020 sollten die Mitgliedstaaten die Ausrichtung der Maßnahmen wie folgt verbessern:

- Anwendung von Kriterien, mit denen für die Auswahl der kosteneffizientesten Projekte gesorgt wird, also beispielsweise der Projekte mit der größten Produktivitäts- oder Rentabilitätssteigerung in den geförderten Betrieben oder mit dem größten Beschäftigungsanstieg in Gebieten mit der höchsten Arbeitslosigkeit, oder der Projekte, die in benachteiligten Gebieten mit der geringsten Generationswechselquote durchgeführt werden;
- Anwendung eindeutiger Kriterien, mit denen die Rolle der zu unterstützenden Junglandwirte im Falle einer gemeinsamen Kontrolle über Gesellschaften ermittelt wird (z. B. indem definiert wird, über welchen Stimmrechtsanteil oder welche prozentuale Beteiligung der Begünstigte verfügen sollte, welcher Mindestanteil seines Einkommens aus seiner Tätigkeit im geförderten Betrieb stammen sollte), damit die Beihilfen auf Junglandwirte ausgerichtet werden, deren Haupttätigkeit die landwirtschaftliche Tätigkeit in dem geförderten Betrieb ist;
- Vorgabe ausreichend hoher Mindestpunktwerte für Projekte und angemessene Aufteilung der Haushaltsmittel der Maßnahmen, damit im Verlauf des gesamten Programmplanungszeitraums für sich niederlassende Junglandwirte gleichmäßig Finanzmittel zur Verfügung stehen;
- Verbesserung des Einsatzes von Geschäftsplänen als Instrument, mit dem sowohl der Bedarf an einer öffentlichen Finanzierung bewertet wird, indem - in der Antragsphase - die wahrscheinliche Rentabilität der Betriebe ohne die Beihilfen ermittelt wird, als auch - bei Abschluss der Projekte - die Auswirkungen der Beihilfen auf die Rentabilität der Betriebe

oder auf sonstige eindeutig festgelegte Ziele (z. B. Arbeitsplätze, Einführung von Energie- oder Wasserspartechnologien).

90. In Bezug auf die Ergebnisse der Maßnahmen werden die folgenden Schlussfolgerungen gezogen:

Hinsichtlich der unter Säule 1 fallenden Zahlung an Junglandwirte stellte der Hof Folgendes fest:

- Der gemeinsame Überwachungs- und Bewertungsrahmen liefert keine nützlichen Indikatoren für die Bewertung der Wirksamkeit dieser Zahlung, da es keinen Ergebnisindikator für diese Zahlung gibt und keine Daten zu Einkommen und Rentabilität der geförderten Betriebe erhoben werden (siehe Ziffern 70-71).

Hinsichtlich der unter Säule 2 fallenden Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten stellte der Hof Folgendes fest:

- Es liegen nur wenige Nachweise dafür vor, dass durch die Maßnahme die Niederlassung von Junglandwirten erleichtert und der Generationswechsel sowie die Rentabilität der geförderten Betriebe verbessert wurden, was hauptsächlich auf die geringe Qualität der Indikatoren des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungssystems zurückzuführen ist. Nur in Italien (Emilia-Romagna) fand der Hof Nachweise dafür, dass die Begünstigten der Niederlassungsmaßnahme größere, produktivere und profitablere Betriebe aufbauten und mehr Mitarbeiter einstellten als Nichtbegünstigte (siehe Ziffern 70-83).

### **Empfehlung 3 - Verbesserung des Überwachungs- und Bewertungssystems**

Bei der Umsetzung der GAP-Maßnahmen nach 2020 sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten (in Übereinstimmung mit den Bestimmungen über die geteilte Mittelverwaltung) das Überwachungs- und Bewertungssystem verbessern. Insbesondere

- sollte die Kommission Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren festlegen, damit Fortschritte, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der politischen Instrumente anhand der Ziele beurteilt werden können. Dabei sollten vorbildliche Verfahren berücksichtigt werden,

wie etwa nützliche Indikatoren, die von Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Überwachungssystems ausgearbeitet wurden (siehe Ziffern 72-73);

- sollten die Mitgliedstaaten regelmäßig tatsächliche Daten über die strukturellen und finanziellen Merkmale der geförderten Betriebe (z. B. Einnahmen, Einkommen, Anzahl der Beschäftigten, eingeführte Innovationen, Bildungsniveau der Landwirte) erheben, sodass Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen in Bezug auf das Erreichen der gewünschten politischen Ziele bewertet werden können;
- sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten verlangen, dass die Bewertungen - auf der Grundlage von tatsächlichen Daten über die Entwicklung der strukturellen und finanziellen Merkmale der geförderten Betriebe - nützliche Informationen über die Erfolge der Projekte und Maßnahmen liefern. Bei diesen Bewertungen sollte auf bewährte Verfahren (z. B. Benchmarking, kontrafaktische Analysen, Erhebungen) zurückgegriffen wird, wie beispielsweise die bei dieser Prüfung ermittelten Verfahren (siehe Ziffer 75).

Dieser Bericht wurde von Kammer I unter Vorsitz von Herrn Phil WYNN OWEN, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 31. Mai 2017 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Klaus-Heiner LEHNE

*Präsident*

**ANHANG I**

**Veränderung der Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 44 Jahren in den  
Mitgliedstaaten (Zeitraum 2007-2013)**

Mitgliedstaat	Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 44 Jahren		Veränderung der Anzahl der Landwirte im Alter von bis zu 44 Jahren im Zeitraum 2007-2013
	2007	2013	
Belgien	13 580	7 240	-6 340
Bulgarien	61 540	49 980	-11 560
Tschechische Republik	10 660	5 080	-5 580
Dänemark	12 190	6 700	-5 490
Deutschland	133 080	75 570	-57 510
Estland	5 120	4 670	-450
Irland	33 770	32 020	-1 750
Griechenland	188 470	141 220	-47 250
Spanien	216 810	158 620	-58 190
Frankreich	167 220	131 970	-35 250
Kroatien	Keine Daten verfügbar		
Italien	231 970	155 270	-76 700
Zypern	5 780	3 020	-2 760
Lettland	27 090	15 990	-11 100
Litauen	48 990	33 460	-15 530
Luxemburg	690	540	-150
Ungarn	139 150	103 330	-35 820
Malta	1 680	1 570	-110
Niederlande	21 080	13 090	-7 990
Österreich	67 480	49 680	-17 800
Polen	808 330	512 690	-295 640
Portugal	28 450	25 640	-2 810
Rumänien	638 490	676 770	38 280
Slowenien	12 810	13 860	1 050
Slowakei	10 940	5 550	-5 390
Finnland	21 850	16 620	-5 230
Schweden	16 980	11 510	-5 470
Vereinigtes Königreich	42 740	27 650	-15 090
<b>EU-27</b>	<b>2 966 940</b>	<b>2 279 310</b>	<b>-687 630</b>

Quelle: Eurostat, Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe 2007 und 2013.

**ANHANG II****Verteilung der Landwirte nach Altersgruppe in den Mitgliedstaaten (2007 und 2013)**

Mitgliedstaat	< 35		35-44		45-54		55-64		65+	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
Belgien	6,1 %	4,0 %	22,2 %	15,2 %	28,6 %	32,9 %	22,7 %	26,8 %	20,5 %	21,2 %
Bulgarien	3,1 %	6,4 %	9,4 %	13,2 %	17,5 %	18,5 %	25,1 %	25,2 %	45,0 %	36,7 %
Tschechische Republik	9,7 %	4,6 %	17,4 %	14,8 %	27,2 %	23,8 %	28,5 %	33,9 %	17,2 %	23,0 %
Dänemark	5,9 %	2,5 %	21,4 %	14,7 %	29,1 %	31,2 %	23,9 %	27,6 %	19,6 %	24,0 %
Deutschland	7,7 %	6,8 %	28,2 %	19,7 %	33,9 %	37,2 %	22,6 %	29,8 %	7,5 %	6,5 %
Estland	6,2 %	7,5 %	15,8 %	16,8 %	23,1 %	23,4 %	23,8 %	21,8 %	31,1 %	30,4 %
Irland	8,1 %	6,3 %	18,3 %	16,7 %	24,6 %	25,1 %	25,5 %	25,5 %	23,5 %	26,5 %
Griechenland	6,9 %	5,2 %	15,1 %	14,7 %	21,6 %	23,9 %	20,2 %	24,9 %	36,3 %	31,3 %
Spanien	5,2 %	3,7 %	15,6 %	12,7 %	23,3 %	25,0 %	24,5 %	25,2 %	31,4 %	33,3 %
Frankreich	8,1 %	8,8 %	23,6 %	19,1 %	31,5 %	32,7 %	23,9 %	27,0 %	12,9 %	12,4 %
Kroatien	Keine Daten verfügbar									
Italien	3,1 %	4,5 %	10,7 %	10,8 %	19,4 %	21,6 %	23,9 %	23,3 %	42,9 %	39,7 %
Zypern	2,4 %	1,7 %	12,0 %	6,9 %	26,7 %	21,4 %	29,1 %	30,1 %	29,8 %	40,0 %
Lettland	7,1 %	5,0 %	18,1 %	14,5 %	25,0 %	26,3 %	20,7 %	24,1 %	29,2 %	30,1 %
Litauen	4,4 %	5,6 %	16,9 %	13,9 %	21,4 %	25,6 %	18,2 %	20,9 %	39,1 %	34,0 %
Luxemburg	7,4 %	8,7 %	22,5 %	17,3 %	33,8 %	32,2 %	22,5 %	27,4 %	13,9 %	14,4 %
Ungarn	7,6 %	6,1 %	14,6 %	14,9 %	23,2 %	19,4 %	27,1 %	29,2 %	27,5 %	30,3 %

Malta	4,9 %	3,8 %	10,3 %	12,9 %	29,3 %	24,8 %	32,4 %	33,4 %	23,0 %	25,1 %
Niederlande	4,0 %	3,1 %	23,5 %	16,3 %	28,7 %	32,7 %	26,1 %	26,9 %	17,7 %	21,0 %
Österreich	11,0 %	10,9 %	29,7 %	24,4 %	33,3 %	36,5 %	16,5 %	19,6 %	9,4 %	8,6 %
Polen	12,2 %	12,1 %	21,6 %	23,7 %	31,1 %	30,2 %	19,3 %	24,3 %	15,8 %	9,6 %
Portugal	2,2 %	2,5 %	8,2 %	7,2 %	17,6 %	16,6 %	25,4 %	23,6 %	46,7 %	50,1 %
Rumänien	4,4 %	4,7 %	11,9 %	13,9 %	17,0 %	16,9 %	22,6 %	23,5 %	44,2 %	41,0 %
Slowenien	4,0 %	4,8 %	13,0 %	14,4 %	24,6 %	26,4 %	23,5 %	29,1 %	34,9 %	25,3 %
Slowakei	3,8 %	8,1 %	12,0 %	15,4 %	25,2 %	24,9 %	27,3 %	30,0 %	31,7 %	21,6 %
Finnland	9,2 %	8,5 %	22,8 %	22,0 %	32,0 %	30,1 %	29,8 %	29,1 %	6,2 %	10,2 %
Schweden	6,0 %	4,4 %	17,4 %	12,8 %	26,7 %	24,8 %	29,3 %	28,0 %	20,6 %	30,0 %
Vereinigtes Königreich	3,9 %	3,9 %	15,0 %	11,0 %	25,0 %	26,6 %	28,6 %	27,9 %	27,6 %	30,6 %
<b>EU-27</b>	<b>6,3 %</b>	<b>6,0 %</b>	<b>15,5 %</b>	<b>15,3 %</b>	<b>22,8 %</b>	<b>22,9 %</b>	<b>22,7 %</b>	<b>24,7 %</b>	<b>32,7 %</b>	<b>31,1 %</b>

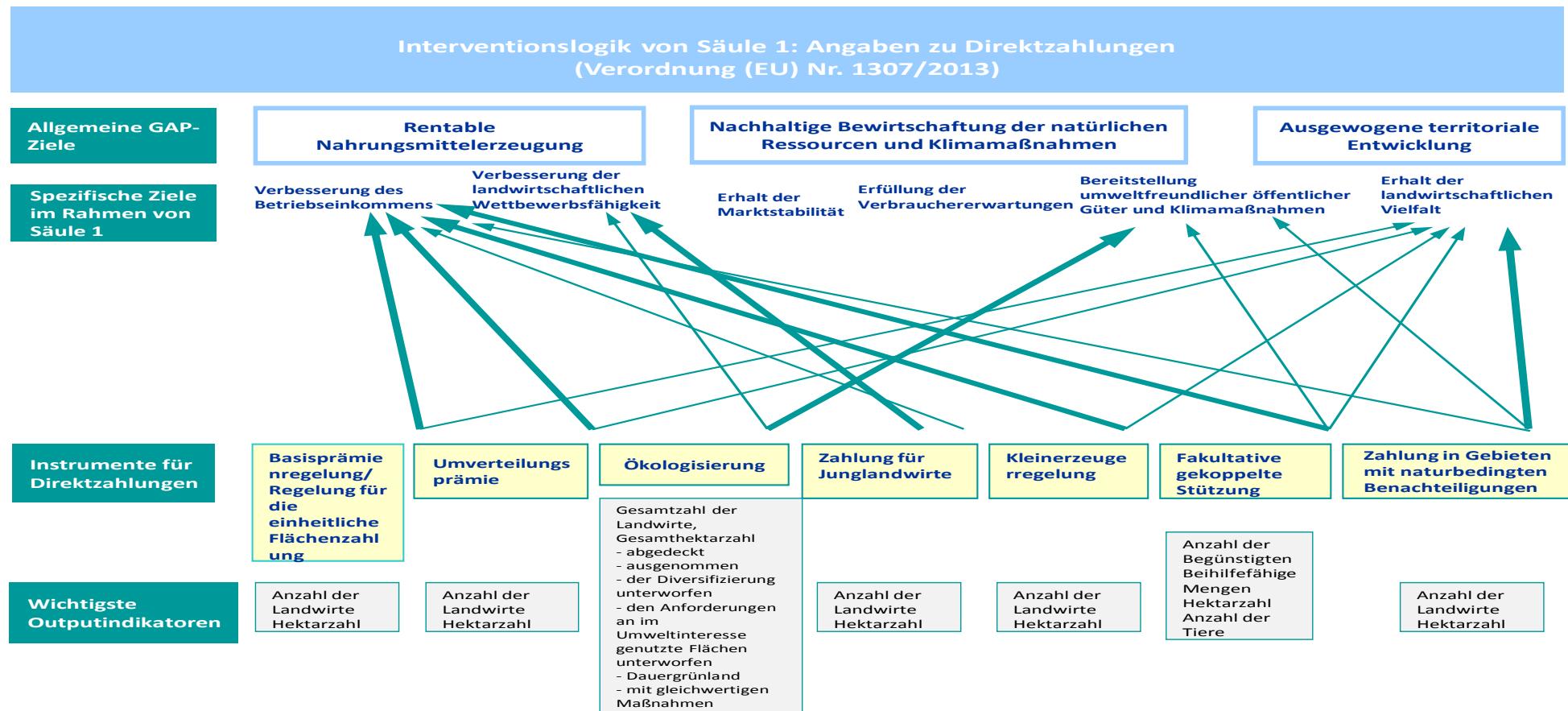
Quelle: Eurostat, Erhebung über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe 2007 und 2013.

## EU-Haushalt für Junglandwirte nach Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Programmplanungszeitraum 2007-2013 (Ausgaben)		Programmplanungszeitraum 2014-2020 (zugewiesene Haushaltsmittel)	
	Anzahl der Junglandwirte, die im Rahmen der unter Säule 2 fallenden Maßnahme 112 unterstützt wurden	Unter Säule 2 fallende Maßnahme 112 zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten (in Euro)	Unter Säule 2 fallende Maßnahme 6.1 zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten (in Euro)	Unter Säule 1 fallende Direktzahlung an Junglandwirte (in Euro)
Belgien	2 152	32 563 695	46 833 607	42 897 688
Bulgarien	5 808	92 325 533	68 861 719	18 576 263
Zypern	320	4 504 895	7 000 000	1 891 663
Tschechische Republik	1 364	41 734 186	24 750 000	8 511 002
Dänemark		3 811 130		44 088 268
Estland	846	24 253 253	18 164 000	1 891 635
Finnland	2 966	41 510 603	33 088 500	26 189 410
Frankreich	34 629	631 741 559	902 843 886	362 156 470
Deutschland	325	2 254 554		242 542 160
Griechenland	19 128	246 270 288	276 800 000	187 750 920
Ungarn	8 411	219 299 316	108 867 861	16 127 358
Irland	862	6 504 938		121 258 400
Italien	21 925	335 322 041	460 259 594	190 086 580
Lettland	407	11 168 738	9 452 635	15 515 660
Litauen	2 668	77 645 851	55 000 000	31 296 288
Luxemburg	267	1 612 973	2 209 200	2 512 935
Malta			3 225 000	104 844
Niederlande				72 480 060
Österreich	9 375	59 831 898	46 704 425	69 214 480
Polen	38 857	570 569 560	456 849 802	170 675 060
Portugal	8 595	226 807 119	194 263 175	58 237 760
Rumänien	12 770	260 504 741	400 355 600	102 773 360
Slowakei			22 302 000	7 796 253
Slowenien	2 652	41 500 643	48 520 000	9 516 155
Spanien	17 603	305 951 740	542 330 984	486 689 740

Mitgliedstaat	Programmplanungszeitraum 2007-2013 (Ausgaben)		Programmplanungszeitraum 2014-2020 (zugewiesene Haushaltsmittel)	
	Anzahl der Junglandwirte, die im Rahmen der unter Säule 2 fallenden Maßnahme 112 unterstützt wurden	Unter Säule 2 fallende Maßnahme 112 zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten (in Euro)	Unter Säule 2 fallende Maßnahme 6.1 zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten (in Euro)	Unter Säule 1 fallende Direktzahlung an Junglandwirte (in Euro)
Schweden	1 796	19 928 329	6 564 399	55 839 760
Vereinigtes Königreich	102	883 508	27 832 582	250 504 493

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

**ANHANG IV****Interventionslogik von Säule 1**

Quelle: Europäische Kommission, *Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020* (Technisches Handbuch für den Überwachungs- und Bewertungsrahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik 2014-2020).

**ANHANG V****Umsetzungsentscheidungen der Mitgliedstaaten für die Zahlung an Junglandwirte im Rahmen von Säule 1**

Mitgliedstaat	% der jährlichen nationalen Obergrenze (2015)	Zusätzliche Förderkriterien			Zahlung an den Landwirt						
		In Bezug auf einschlägige Qualifikationen	In Bezug auf Ausbildungsaufordnungen	gültig für alle Junglandwirte, die die juristische Person kontrollieren	Berechnung auf der Grundlage von 25 %			der einheitlichen Flächenzahlung	der nationalen Durchschnittszahlung je ha	und mit einer Höchstgrenze von (ha/Ansprüchen)	als Pauschalbetrag je landwirtschaftlichen Betrieb
Belgien	1,89				Nein	Ja	Nein	Nein			
Belgien (Flandern)		Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein	
Belgien (Wallonien)		Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein	
Bulgarien	0,47	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	30	Nein	
Tschechische Republik	0,20	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	90	Nein	
Dänemark	2,00	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein	
Deutschland	1,00	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	90	Nein	
Estland	0,30	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	39	Nein	
Irland	2,00	Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	50	Nein	
Griechenland	2,00	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	25	Nein	
Spanien	2,00	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	90	Nein	
Frankreich	1,00	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	34	Nein	
Kroatien	2,00	Nein	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein	25	Nein	
Italien	1,00	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	90	Nein	
Zypern	1,00	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein	
Lettland	1,50	Nein	Nein		Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein	

Mitgliedstaat	% der jährlichen nationalen Obergrenze (2015)	Zusätzliche Förderkriterien			Zahlung an den Landwirt						
		in Bezug auf einschlägige Qualifikationen	in Bezug auf Ausbildungsanforderungen	gültig für alle Junglandwirte, die die juristische Person kontrollieren	Berechnung auf der Grundlage von 25 %			der einheitlichen Flächenzahlung	der nationalen Durchschnittszahlung je ha	und mit einer Höchstgrenze von (ha/Ansprüchen)	als Pauschalbeträge landwirtschaftlichen Betrieb
Litauen	1,75	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein
Luxemburg	1,50	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein		Ja
Ungarn	0,20	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein
Malta	0,40	Nein	Nein		Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	90	Nein
Niederlande	2,00	Nein	Nein		Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein
Österreich	2,00	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	40	Nein
Polen	1,00	Nein	Nein		Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	50	
Portugal	2,00	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	90	Nein
Rumänien	1,79	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein	60	Nein
Slowenien	1,00	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein
Slowakei	0,55	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	28	Nein
Finnland	1,00	Nein	Nein		Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein
Schweden	2,00	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein
Vereinigtes Königreich	1,63					Ja	Nein	Nein			Nein
Vereinigtes Königreich (England)		Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	90	Nein	
Vereinigtes Königreich (Nordirland)		Nein	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Ja	90	Nein	
Vereinigtes Königreich (Schottland)		Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	90	Nein	
Vereinigtes Königreich (Wales)		Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	25	Nein	

## **ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS**

### **„DIE UNTERSTÜTZUNG DER EU FÜR JUNGLANDWIRTE SOLLTE GEZIELTER ZUR FÖRDERUNG EINES WIRKSAMEN GENERATIONSWECHSELS EINGESETZT WERDEN“**

#### **ZUSAMMENFASSUNG**

##### **Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern V und VI**

Das Ziel (Säule 1) „eine Einkommensstützung für Junglandwirte am Beginn ihrer landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit [bereitzustellen], um die Erstniederlassung von Junglandwirten und die anschließende strukturelle Anpassung ihrer Betriebe zu erleichtern“ (Erwägungsgrund 47, Verordnung (EU) Nr. 1307/2013), wird nicht allein über die Regelung für Junglandwirte realisiert, da es sich bei dieser um eine Zusatzzahlung zu der Basisprämie handelt, die Junglandwirte im Rahmen der Direktzahlungen erhalten. Die Bereitstellung gezielterer Direktzahlungen nach Säule 1, mit denen den spezifischen Bedürfnissen von Junglandwirten besser Rechnung getragen werden soll, war eine politische Entscheidung. Wie in der Folgenabschätzung (Impact Assessment – Common Agricultural Policy towards 2020 – SEC(2011) 1153 final) dargelegt, ist die Alterung der in der Landwirtschaft tätigen Personen ein Problem, das – vor der GAP-Reform von 2013 – nur durch freiwillige Regelungen (im Rahmen von Säule 2 vorgesehene Maßnahmen zur Unterstützung von Junglandwirten und potenzielle Zuweisungen von Zahlungsansprüchen aus der Reserve) angegangen wurde, die jedoch nicht flächendeckend in allen Mitgliedstaaten Anwendung fanden.

Die Gründung und der Aufbau neuer Wirtschaftsunternehmen durch Junglandwirte, die am Beginn ihrer landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit stehen, stellen eine finanzielle Herausforderung dar. Aus diesem Grunde wurde die gezielte Gewährung direkter GAP-Unterstützung für Junglandwirte mit der Reform von 2013 verstärkt.

Dementsprechend zielen Zahlungen nach Säule 1 darauf ab, neu niedergelassenen Junglandwirten für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren eine (im Vergleich zu anderen Landwirten) höhere Einkommensstützung zu gewähren.

Eine der sechs Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums zielt mit ihrem „Schwerpunktbereich 2B“ auf die Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels (Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013) ab. Neben der spezifischen Existenzgründungsbeihilfe, die Gegenstand dieser Prüfung ist, können Junglandwirte im Rahmen von Säule 2 in den Genuss einer breiten Palette von Stützungsregelungen kommen. So wurden im laufenden Programmplanungszeitraum beispielsweise die folgenden Maßnahmen in den vorgenannten Schwerpunktbereich einbezogen: Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (M1), Beratungs-, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (M2), Investitionen in materielle Vermögenswerte (M4) und Zusammenarbeit (M16).

Maßnahmen nach Säule 2 werden von den Mitgliedstaaten anhand einer Bedarfsanalyse für ihre jeweiligen Programmplanungsgebiete ausgerichtet.

Während Säule 2 die Niederlassung von Junglandwirten erleichtert, sieht Säule 1 eine obligatorische Zahlung an bereits niedergelassene Junglandwirte vor, um diese in der Anfangsphase ihrer Unternehmertätigkeit zu unterstützen. Die beabsichtigte Komplementarität der beiden Säulen wurde in der Folgenabschätzung erläutert: „Zur Vermeidung einer Doppelfinanzierung und von Überschneidungen mit ähnlichen Maßnahmen nach Säule 2 sollte die Regelung für Junglandwirte so gestaltet sein, dass sie höhere Einkommen und niedrigere Kapitalkosten bewirkt und auf diese Weise die Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ergänzt.“

b) Neu niedergelassene Junglandwirte haben in den ersten fünf Jahren nach ihrer Niederlassung in der Regel einen höheren Bedarf an Einkommensstützung.

Direktzahlungen nach Säule 1 zielen auf die Einkommensstützung ab. Die Zahlung an Junglandwirte entspricht somit der Art (Zahlung je Hektar) und Jahreslogik von Säule 1 und stellt eine Möglichkeit dar, die Einkommensstützung für eine Gruppe mit höherem Bedarf zu verbessern. Darüber hinaus haben die Mitgesetzgeber den Mitgliedstaaten für die Berechnung der Unterstützung eine Reihe von Optionen eingeräumt. Auf diese Weise sind die Mitgliedstaaten in der Lage, eine situationsangemessene Höhe der Unterstützung für Junglandwirte entsprechend ihrer jeweiligen nationalen Gegebenheiten festzulegen. So hat sich beispielsweise ein Mitgliedstaat entschieden, die Zahlung für Junglandwirte als Pauschalbetrag je Betrieb zu gewähren.

Was den Zeitpunkt betrifft, so ist die Unterstützung nach Säule 1 auf die ersten fünf Jahre nach der Niederlassung ausgerichtet, die als der Zeitraum der größten finanziellen Herausforderungen betrachtet werden. Eine Niederlassungsbeihilfe ist ausschließlich für neue Junglandwirte vorgesehen, nicht für die Junglandwirte, die in dem Sektor bereits wohletabiliert sind.

c) Die Ergebnisindikatoren des gemeinsamen Überwachungs- und Bewertungsrahmens (*Common Monitoring and Evaluation Framework – CMEF*) sind an die spezifischen Ziele der GAP geknüpft und nicht an die Ziele von Einzelmaßnahmen wie die für Junglandwirte bereitgestellte Unterstützung nach Säule 1.

## VI.

a) Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden von den Mitgliedstaaten anhand von für ihre jeweiligen Programmplanungsgebiete durchgeführten Bedarfsanalysen ausgerichtet.

Das allgemeine Ziel der Förderung des Generationswechsels wird nicht nur durch die spezifische Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte verfolgt (siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer V).

c) Im laufenden Programmplanungszeitraum sind in Bezug auf diese Maßnahme Auswahlkriterien anzuwenden (Artikel 49 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013).

Für den Fall, dass die ursprüngliche Mittelausstattung bereits zu Beginn des Programmplanungszeitraums ausgeschöpft ist, wurde den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, zu jedem Zeitpunkt des Programmplanungszeitraums die Zuweisung von Finanzmitteln zwischen Maßnahmen umzuschichten. Eine solche Umverteilung von Haushaltssmitteln zugunsten spezifischer Maßnahmen macht auch deutlich, dass bei begrenzten Finanzmitteln verschiedenste Bedürfnisse in angemessener Weise erfüllt werden müssen.

d) Was die spezifische Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums betrifft, die die Niederlassung von Junglandwirten unterstützt, so liefert der Überwachungsindikator „Zahl der niedergelassenen Junglandwirte“ einschlägige Informationen, anhand derer bewertet werden kann, inwieweit die Maßnahme die Niederlassung von Junglandwirten erleichtert hat. Eine umfassendere Betrachtung der Aspekte „Rentabilität der unterstützten Betriebe“ und „Generationswechsel“ sollte Teil der Bewertung sein. Bei der Bewertung des Aspekts „Generationswechsel“ sollten die Auswirkungen aller verschiedenen Maßnahmen und nicht nur die der Niederlassungsmaßnahme berücksichtigt werden.

Darüber hinaus wird es niemals möglich sein, die Auswirkungen einer Maßnahme direkt anhand eines Indikators festzustellen. Dies muss im Rahmen einer Bewertung erfolgen. Die Kommission hat in den Studien und dem Bewertungsplan der GD AGRI für Ende 2017 den Beginn einer solchen Bewertung angekündigt.

## VII.

a) Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an.

Die Kommission begrüßt die Empfehlung, insbesondere in Bezug auf die Elemente, die eindeutig direkt in den Verantwortungsbereich der Kommission fallen, doch ist sie zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, konkrete Zusagen in Bezug auf Legislativvorschläge für die Zeit nach 2020 zu machen.

b) Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

c) Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an.

Die Kommission begrüßt die Empfehlung, insbesondere in Bezug auf die Elemente, die eindeutig direkt in den Verantwortungsbereich der Kommission fallen, doch ist sie zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, konkrete Zusagen in Bezug auf Legislativvorschläge für die Zeit nach 2020 zu machen.

## **EINLEITUNG**

6. Der vorliegende Bericht befasst sich mit zwei Instrumenten, die speziell Junglandwirte unterstützen (d. h. die Zusatzzahlung nach Säule 1 und die Niederlassungsmaßnahme nach Säule 2). Allerdings kommen Junglandwirte auch in den Genuss von einer Vielzahl anderer Instrumente der GAP:

- Im Rahmen der Säule 1 erhalten Junglandwirte in erster Linie die Basisprämie (die genau genommen eine Voraussetzung für die Gewährung der Zahlung an Junglandwirte ist) und in der Regel eine ökologische („grüne“) Zahlung („Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“). Sie können ferner auch ergänzende Zahlungen im Rahmen der „fakultativen gekoppelten Stützung“ erhalten, sofern sie für eine von ihrem Mitgliedstaat dazu aufgelegte Maßnahme infrage kommen, sowie eine zusätzliche Zahlung für ihre ersten Hektarflächen im Rahmen der „Umverteilungsprämie“ (sofern der betreffende Mitgliedstaat diese Maßnahme umgesetzt hat). Die Zahlung an Junglandwirte ist in der Tat nur ein „Zuschlag“, um die Einkommensstützung für diese Kategorie von Betriebsinhabern zu verbessern. Anhand des Gesamtbetrags an Direktzahlungen, die die Begünstigten der Zahlung an Junglandwirte im Jahr 2015 erhalten haben, schätzt die Kommission, dass diese im Zeitraum 2015-2020 voraussichtlich insgesamt rund 15 Mrd. EUR an Direktzahlungen erhalten werden. Die Umsetzungsdaten für das Jahr 2015 deuten darauf hin, dass die Begünstigten der Zahlung an Junglandwirte in der Hälfte der Mitgliedstaaten im Durchschnitt mehr als 10 000 EUR als Direktzahlungen erhalten haben.

- Im Rahmen der Säule 2 wurden neben der Förderung der Niederlassung von Junglandwirten noch andere Maßnahmen teilweise auf das Ziel der „Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels“ ausgerichtet. Zu diesen Maßnahmen zählen „Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen“ und „Beratungs-, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste“, „Investitionen in materielle Vermögenswerte“ sowie „Zusammenarbeit“. Insgesamt sind für den Zeitraum 2014-2020 rund 6,7 Mrd. EUR in Bezug auf das oben genannte Ziel (von denen 80 % auf die spezifische Niederlassungsmaßnahme entfallen) eingeplant.

Andere Formen der Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raums wie die Maßnahmen, die auf die Infrastrukturen, die Entwicklung von Breitbanddiensten und verbesserte Dienstleistungen in ländlichen Gebieten abzielen, können als Maßnahmen betrachtet werden, die eine indirekte Auswirkung auf den Generationswechsel haben.

9. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 6.

10. Es sei auf Folgendes hingewiesen:

- Das spezifische politische Ziel der Regelung für Junglandwirte (Säule 1) besteht darin, eine „Einkommensstützung für Junglandwirte am Beginn ihrer landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit [bereitzustellen], um die Erstniederlassung von Junglandwirten und die

anschließende strukturelle Anpassung ihrer Betriebe zu erleichtern“. Siehe Erwägungsgrund 47 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

- Entwicklung des ländlichen Raums: Wie in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 spezifiziert, zielt Schwerpunktbereich 2B auf die „Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels“ ab.

## **BEMERKUNGEN**

17. Während die Vorschriften in Bezug auf Säule 1 und Säule 2 auf EU-Ebene festgelegt werden, wird deren Umsetzung von jedem Mitgliedstaat nach dem als „geteilte Mittelverwaltung“ bekannten Grundsatz direkt ausgeführt.

Das bedeutet, dass die nationalen Behörden für die Verwaltung und Kontrolle der Direktzahlungen an Landwirte nach Säule 1 in ihrem Mitgliedstaat verantwortlich sind. Jeder Mitgliedstaat verfügt auch über ein gewisses Maß an Flexibilität, was die Art und Weise betrifft, wie sie diese Zahlungen gewähren, um der nationalen Situation der Landwirtschaft, bei der es in der Europäischen Union erhebliche Unterschiede gibt, Rechnung tragen zu können.

Im Rahmen von Säule 2 ist die Rolle der Kommission bei der Umsetzung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums durch die Tatsache begrenzt, dass es Aufgabe der Verwaltungsbehörden ist, „Vorkehrungen zur Gewährleistung einer wirksamen, effizienten und koordinierten Nutzung der ESI-Fonds“ zu treffen (Artikel 27 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013).

19. Die Zusatzzahlung für Junglandwirte bietet dieser Zielgruppe in Zeiten eines schätzungsweise höheren Bedarfs eine verbesserte Einkommensstützung.

Gleichzeitig unterliegt sie – als Teil des Systems der Direktzahlungen – denselben Vorschriften: standardisierte, von der Erzeugung entkoppelte Beihilfe, die jährlich auf Hektarbasis alle Landwirte erhalten, die die Gewährungsbedingungen erfüllen und einen Beihilfeantrag einreichen.

In Anbetracht der hohen Zahl der von den Direktzahlungen Begünstigten (fast 7 Millionen Landwirte) wäre jede umfassende Ermittlung des Bedarfs der Antragsteller eine komplexe Aufgabe, die sich angesichts der Rechtsvorschriften zum Datenschutz zudem als nicht durchführbar erweisen könnte.

Nach Säule 2 wird im Rechtsrahmen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums) von den Mitgliedstaaten eindeutig verlangt, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums anhand von Analysen des Bedarfs des jeweiligen Programmplanungsgebiets zu gestalten.

20. Die Regelung zur direkten Einkommensstützung macht in der Tat keine Vorgaben, für was der Landwirt die Mittel verwenden sollte, und gibt auch nicht vor, welche spezifischen Kosten mit dieser Zahlung zu decken sind. Es liegt im Ermessen des Landwirts zu entscheiden, welcher Einsatz der Mittel ihm in der Niederlassungsphase den größten Nutzen bringt.

Der Mehrwert besteht demnach darin, dass eine erhöhte Unterstützung für neu niedergelassene Junglandwirte sichergestellt ist und dass diese konsequent in der gesamten EU gewährleistet ist, da die Stützungsregelung für die Mitgliedstaaten verbindlich ist.

22. Einige Umsetzungsentscheidungen wurden den Mitgliedstaaten überlassen, da diese am besten in der Lage sind, abzuschätzen, wie viele Junglandwirte die sich in einem bestimmten Jahr neu niederlassen werden; das gilt auch für die potenzielle Größe ihrer Betriebe und den sich daraus ergebenden Mittelbedarf für die Zahlung an Junglandwirte im Rahmen der maximal für zu diesen Zweck verfügbaren Mittelausstattung. In Anbetracht dieses hohen Maßes an Subsidiarität und gemäß dem Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung wird erwartet, dass die Mitgliedstaaten diese

Entscheidungen in Einklang mit den politischen Zielen der Stützungsregelung und entsprechend ihrer nationalen Gegebenheiten treffen werden.

23. Im Rechtsrahmen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (Artikel 8 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums) wird von den Mitgliedstaaten eindeutig verlangt, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums anhand von Analysen des Bedarfs des jeweiligen Programmplanungsgebiets zu gestalten.

24. Siehe die Antwort der Kommission zu den Ziffern 19 und 20.

a) Die Kommission geht davon aus, dass die Zahlung an Junglandwirte – zusammen mit den anderen Direktzahlungen, die Junglandwirte erhalten – zu einem besseren Zugang zu Boden für Junglandwirte beitragen können: die Zahlung ist nicht an eine bestimmte Ausgabenart gebunden, und der Landwirt kann selbst entscheiden, ob er sie für die Pacht oder für den Erwerb von neuem Boden verwenden will.

Darüber hinaus gibt die Zahlung an Junglandwirte – zusammen mit der Möglichkeit für Junglandwirte, den Wert ihrer Zahlungsansprüche über die Reserve auf den regionalen/nationalen Durchschnitt anzuheben – Eltern einen Anreiz, ihre landwirtschaftlichen Betriebe an die jüngere Generation zu übertragen. Solche Übertragungen innerhalb der Familie sind für die europäischen Landwirte eine weithin übliche Art, Zugang zu Boden zu erhalten.

b) Die höhere Einkommensstützung, die neu niedergelassene Junglandwirte im Rahmen der Direktzahlungen erhalten, fließt in deren Kapital. Sie kann daher direkt für die Führung des Betriebs verwendet oder als Möglichkeit genutzt werden, (durch die Erhöhung des Eigenkapitalanteils am Investitionsvorhaben) den Zugang zu Krediten zu erleichtern.

c) In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip liegen die zusätzlichen Gewährungsbedingungen in Bezug auf die Qualifikationen und die Ausbildung der Junglandwirte im Ermessen der Mitgliedstaaten; es wird erwartet, dass sie diese Subsidiarität nutzen, um die Anforderungen, die sie angesichts ihrer nationalen Gegebenheiten für relevant halten, umzusetzen.

25.

b) Junglandwirte können die Beihilfen im Rahmen der Niederlassungsmaßnahme mit Investitionsbeihilfen kombinieren, bei denen sie in den Genuss höherer Fördersätze kommen können.

c) Junglandwirte können die Niederlassungsmaßnahme mit verschiedenen anderen Arten der Förderung kombinieren, die auf den Erwerb von Qualifikationen (z. B. Schulungen, Austausch landwirtschaftlicher Betriebe, Beratungsdienste ...) abzielen.

Die spezifische Beratung für Landwirte, die sich erstmals niederlassen (Artikel 15 Absatz 4 Buchstabe g der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013), ist Teil des Angebots an Beratungsdiensten, die im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums gefördert werden.

26. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 10.

27. Bei Interventionslogiken handelt es sich per Definition um vereinfachte und schematisierte Beschreibungen dessen, wie eine politische Intervention funktionieren soll. Der Generationswechsel ist ein Zwischenschritt, der zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und zur Erhöhung der Betriebseinkommen beitragen soll, für die der CMEF geeignete Indikatoren vorgibt.

28.

a) Die für die Zahlung an Junglandwirte nach Säule 1 vorgesehene Zielgruppe wurde genau in der Absicht definiert, eine größtmögliche Zahl von Landwirten im Alter von bis zu 40 Jahren

einzuzeichnen, die sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsleiter niederlassen, und zwar ohne dies auf Sektoren oder Gebiete zu begrenzen.

#### **Gemeinsame Antwort der Kommission zu Ziffer 28 b) und c)**

Die Kommission ist der Ansicht, dass eine Festlegung des prozentualen Anteils, den die Zahlung an Junglandwirte an den Einkommen von Junglandwirten ausmachen sollte, ungeeignet ist. So ist beispielsweise das Einkommen pro Jahresarbeitseinheit (JAE) abhängig von den zugrunde liegenden Trends in Bezug auf Sektoreinkommen und Arbeitseinsatz.

d) Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 19, 20 und 24 a), und zwar insbesondere den Hinweis, dass auch Auswirkungen auf die Übertragung von landwirtschaftlichen Betrieben und die Niederlassungsentscheidungen erwartet werden.

30. Im laufenden Programmplanungszeitraum wurde die Maßnahme zur Förderung der Niederlassung von Junglandwirten nach Säule 2 (zusammen mit anderen Maßnahmen) auf das Ziel der „Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels“ (Schwerpunktbereich 2B) ausgerichtet.

#### **Gemeinsame Antwort der Kommission zu Ziffer 30 b) und c)**

Der Zielindikator stellt einen geeigneten Ersatz (proxy) für das spezifische Ziel des Schwerpunktbereichs dar, für das er definiert wurde: „Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels“

d) Die Beziehung zwischen der Niederlassungsmaßnahme im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums und dem Bedarf, auf den damit eingegangen wird, muss im Geschäftsplan dargelegt werden.

#### **Gemeinsame Antwort der Kommission zu Ziffer 31 a), b), c) und d)**

Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Koordinierung mit den nationalen Unterstützungsmaßnahmen sicherzustellen. Die Kommission ist nicht befugt, alle nationalen Fördermaßnahmen zu überwachen und eine derartige Koordinierung sicherzustellen.

32. Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Koordinierung mit den nationalen Unterstützungsmaßnahmen sicherzustellen.

Das ist auch der Grund, warum die Festlegung der genauen Höhe der Förderung und die Hektarschwelle nach Säule 1 den Mitgliedstaaten (innerhalb gewisser in der EU-Verordnung festgelegter Grenzen, um die Konsistenz zu gewährleisten) überlassen bleibt.

In Frankreich gibt es auf nationaler Ebene beispielsweise eine dem Landwirtschaftsministerium unterstellte Abteilung (Bureau de Financements des Enterprises), die ausschließlich mit der Gestaltung der Fördermaßnahmen für die Niederlassung von Junglandwirten befasst ist und alle nationalen und EU-Maßnahmen koordiniert.

33. Es gibt eine immanente Komplementarität der Interventionen, da die im Rahmen der beiden Säulen bereitgestellten Fördermaßnahmen unterschiedliche Ziele verfolgen: die Zahlung an Junglandwirte bewirkt höhere Einkommen für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren und ergänzt die im Rahmen der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vorgesehene, auf einem Geschäftsplan basierende einmalige Existenzgründungsbeihilfe.

Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten, die Koordinierung mit den nationalen Unterstützungsmaßnahmen sicherzustellen. Auf EU-Politikebene stehen die Strukturen für eine solche Koordinierung zur Verfügung. (Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer V.)

38.

a) Zu Säule 1 siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 24 c).

Im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums erfolgt die Ausrichtung der Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte über die Anwendung von Auswahlkriterien (Artikel 49 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013).

b) Im Rahmen von Säule 2 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Auswahlverfahren anzuwenden (Artikel 49 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013).

d) Direktzahlungen folgen einer Jahreslogik, nach der alle Gewährungsbedingungen jedes Jahr erfüllt sein müssen und alle Zahlungen jährlich erfolgen. Die Förderung ist auf maximal fünf Jahre begrenzt.

Im Rahmen des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums wird die Förderung für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren gewährt.

40. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 19.

42.

a) Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 24 c).

b) Im Rahmen von Säule 1 haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Einkommensstützung in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen zu erhöhen – eine Option, von der bislang nur zwei Mitgliedstaaten (DK, SI) Gebrauch gemacht haben. Direktzahlungen sind in ihrer Gesamtheit (nicht nur die Zahlung an Junglandwirte allein) zu betrachten, da es die Kombination der verschiedenen Elemente ist, die die Einkommensstützung entsprechend dem ermittelten Bedarf moduliert.

c) Die vorgeschlagene Ausrichtung würde bedeuten, dass die Einkommensstützung auf Grundlage einer Projektauswahl gewährt würde; doch diese Art von Instrument wurde bislang nicht favorisiert. Mit rund 7 Millionen Begünstigten, die Direktzahlungen erhalten, bleibt unsicher, ob ein Projektauswahlverfahren (selbst nur für die Begünstigten der Zusatzzahlung allein) anhand solcher Kriterien durchführbar ist.

## **Kasten 2 - Beispiele für Betriebe, deren Rentabilität nicht von der Zusatzzahlung für Junglandwirte nach Säule 1 abhängt**

### **Spanien (Andalusien)**

Es wird darauf hingewiesen, dass es sich bei diesen beiden Begünstigten um aus der landwirtschaftlichen Gemeinschaft herausragende Einzelfälle handelt. Nur 1 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Spanien haben ein Einkommen von fast 400 000 EUR oder mehr (ausgedrückt als betriebliche Nettoverdienstschöpfung) – ein Indikator, der über die Zeit relativ stabil geblieben ist. Diese Anmerkung trifft auch zu, wenn man ausschließlich die landwirtschaftlichen Betriebe in Andalusien betrachtet. Nur 0,5 % aller landwirtschaftlichen Betriebe in dieser Region verfügten über ein Einkommen von 500 000 bis 750 000 EUR (Daten des Jahres 2010).

43. Fälle, in denen Junglandwirten, die eine untergeordnete Rolle spielen, eine Zahlung gewährt wird, werden von der Kommission als Verstoß gegen die Verordnung betrachtet. Der Begriff der gemeinsamen Kontrolle wurde von den Gesetzgebern eingeführt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Junglandwirte ihre Tätigkeit häufig zusammen mit Personen aufnehmen, die keine Junglandwirte sind.

In der EU gibt es viele Betriebe, an denen Junglandwirte und Nicht-Junglandwirte teilhaben; das ist der Grund, warum die Vorschriften vorgeben, dass die Zusatzzahlung für Junglandwirte nur gewährt wird, wenn die Junglandwirte zumindest an der „gemeinsamen Kontrolle“ beteiligt sind. Nehmen Junglandwirte in dem betreffenden Betrieb nur eine untergeordnete Rolle wahr, haben sie

schlicht und einfach keinen Anspruch auf die Zahlung an Junglandwirte, da sie keine effektive Kontrolle ausüben.

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten (und dem Europäischen Rechnungshof) in Schreiben<sup>1</sup> sowie durch Erläuterungen im Rahmen eines Experten-Workshops<sup>2</sup> dargelegt, wie der Begriff der gemeinsamen Kontrolle bei Junglandwirten, bei denen es sich um juristische Personen handelt, auszulegen ist.

Zur Ausübung einer effektiven und langfristigen Kontrolle muss der Junglandwirt drei **kumulative** Bedingungen erfüllen, und zwar muss er einen Anteil am Kapital halten, an der Entscheidungsfindung in Bezug auf die (auch finanzielle) Leitung der juristischen Person teilhaben und die tägliche Verwaltung der juristischen Person ausüben können.

Die Mitgliedstaaten müssen den Begriff der effektiven und langfristigen Kontrolle unter Berücksichtigung sowohl ihres nationalen Gesellschaftsrechts als auch der individuellen Umständen des betreffenden Einzelfalls (Satzung, usw.) umsetzen.

Diese Auslegung wird bei den einschlägigen Prüfungsverfahren der GD AGRI zugrunde gelegt.

Die Definition des Begriffs Landwirt und die Vorschrift bezüglich des aktiven Betriebsinhabers finden auf der Ebene des Begünstigten (d. h. der juristischen Person) Anwendung.

### **Kasten 3 – Beispiel für Betriebe, die die Zahlung für Junglandwirte erhalten, obwohl der Junglandwirt im Betrieb nur eine untergeordnete Rolle spielt**

#### **Italien (Emilia-Romagna)**

Die Kommission stellt nicht in Frage, dass der Rechnungshof einen solchen Fall ermittelt hat. Allerdings deuten solche Fälle eher auf Mängel bei der Umsetzung (auch bei den Kontrollen) hin, obwohl eine Auslegung des Begriffs der gemeinsamen Kontrolle bereitgestellt wurde.

Was die Frage der Proportionalität der Zahlung betrifft, wird daran erinnert, dass der Rechtsrahmen nicht vorgibt, dass die Zahlung proportional zu dem Anteil des Junglandwirts sein muss. Allerdings muss der Junglandwirt die (alleinige oder gemeinsame) Kontrolle über die juristische Person ausüben.

Die Definition des Begriffs Landwirt und die Vorschrift bezüglich des aktiven Betriebsinhabers finden auf der Ebene des Begünstigten (d. h. der juristischen Person) Anwendung.

Die Kommission stellt nicht in Frage, dass der Rechnungshof einen solchen Fall ermittelt hat. Allerdings deuten solche Fälle eher auf Mängel bei der Umsetzung (auch bei den Kontrollen) hin, obwohl eine Auslegung des Begriffs der gemeinsamen Kontrolle bereitgestellt wurde. Die Tatsache, Anteilseigner zu sein, reicht allein nicht aus um eine gemeinsame Kontrolle zu begründen (siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 43).

46. Wenn die Zahlung an Landwirte geleistet wird, die nicht an der täglichen Betriebsführung beteiligt sind, stellt dies eine Nichteinhaltung der Definition von Junglandwirt gemäß Artikel 50 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 dar. Die Zahlung für Junglandwirte ist nur

---

<sup>1</sup> Schreiben an DK (Ares(2015)162942 vom 15.1.2015), an die NL (Ares(2015)1173220 – 17.3.2015), an EE (Ares(2016)6004433 – 19.10.2016); diese wurde den Behörden der Mitgliedstaaten rechtzeitig zur Konsultation über CircaBC zur Verfügung gestellt.

<sup>2</sup> Experten-Workshop „Payment for Young Farmers – exchange of Member States' experiences of implementation and control“, veranstaltet am 23. September 2015 (eine diesbezügliche Dokumentation steht den Mitgliedstaaten in CircaBC zur Verfügung).

für Landwirte vorgesehen, die jung sind und sich erstmals als **Betriebsleiter** niederlassen. Von der Kommission ermittelte Verstöße sind im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens zu untersuchen.

Was den Rechtsanspruch auf die Nutzung von Flächen betrifft, ist auf Folgendes hinzuweisen: In Anbetracht der Rechtsprechung (C-61/09, C-375/08) können die Mitgliedstaaten nicht auf einen speziellen Rechtsanspruch in Bezug auf die Flächen bestehen. Die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sieht vor, dass die Flächen dem Landwirt zu einem vom Mitgliedstaat festgesetzten Zeitpunkt (der an den letzten Zeitpunkt für die Einreichung des Antrags auf Direktzahlungen gebunden ist) zur Nutzung „zur Verfügung stehen“ müssen und dass diese Verfügbarkeit auch auf jeder Art von Vertrag beruhen kann (so bezieht das Zivilrecht einiger Mitgliedstaaten hier beispielsweise auch mündlich geschlossene Verträge ein), seien es Pacht- oder Kaufverträge oder sonstige rechtliche Grundlagen für eine Nutzung.

In Zweifelsfällen verfügen die Mitgliedstaaten über das Recht, von den Landwirten weitere Informationen über den Rechtsanspruch auf die Nutzung der Flächen zu fordern.

48. Diese prozentualen Anteile zeigen nur die Zusatzzahlungen an Junglandwirte auf, nicht die tatsächliche Einkommensstützung, die neu niedergelassenen Junglandwirten nach Säule 1 gewährt wird (siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 6).

49. Diese Bemerkung verdeutlicht, dass die Beträge ihrer Rolle als Einkommensstützung gerecht werden, da sie zur Deckung unvermeidbarer Ausgaben, darunter laufende Ausgaben und Ausfälle bei den Markterlösen, verwendet werden.

50. Die Entscheidung, welche Methode für die Berechnung der zusätzlichen Zahlung an Junglandwirte zugrunde gelegt wird, liegt bei den Mitgliedstaaten, die den Betrag der Zusatzzahlung an die durchschnittliche Zahlung pro Hektar oder an die Basisprämie knüpfen oder aber auch jedem Landwirt einen Pauschalbetrag gewähren können. Italien und Spanien haben sich entschieden, den Betrag anhand des durchschnittlichen Werts der Zahlungsansprüche eines Junglandwirts zu berechnen.

Allerdings muss in diesem Zusammenhang klargestellt werden, dass:

- Junglandwirte, die überhaupt keine Zahlungsansprüche haben, eine vorrangige Gruppe für eine Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve sind; in diesem Fall erhalten sie Zahlungsansprüche im Wert des nationalen/regionalen Durchschnitts.

- Junglandwirte mit Zahlungsansprüchen unterhalb des nationalen/regionalen Durchschnitts das Recht auf eine Anhebung des Werts ihrer Zahlungsansprüche aus der Reserve haben.

Dank dieser Zahlungsansprüche aus der Reserve, sind daher Junglandwirte, die keine Ansprüche von hohem Wert erben oder erwerben, die sich zuvor im Besitz anderer Landwirte befunden haben, generell weniger stark benachteiligt.

51. Die Zahlung der Beihilfe ist auf die ersten fünf Jahre nach der Erstniederlassung des Junglandwirts begrenzt; dieser Fünfjahreszeitraum sollte um die Anzahl der Jahre, die zwischen der Niederlassung und der ersten Antragstellung auf eine Zahlung für Junglandwirte vergangen sind, verkürzt werden. Die Gesamtdauer der Förderung und der Zeitpunkt, zu dem die Beihilfen gezahlt werden, hängen somit beide vom Zeitpunkt der Niederlassung und der Antragstellung ab.

Siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 19.

54. Es wird darauf hingewiesen, dass Andalusien das Auswahlkriterium, nach dem mehr Punkte an die Antragsteller vergeben werden, die infolge des Vorruststands eines Landwirts einen Betrieb übernehmen, zum 7. April 2017 wieder eingeführt hat.

56. Der Schwellenwert für die Projektauswahl für Säule 2 war in Puglia nicht außergewöhnlich niedrig (30 %). Es wurden insgesamt vier Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen gestartet (drei zwischen Ende 2009 und Anfang 2011 und eine Mitte 2015); bei jeder dieser Aufforderungen wurden einige Projekte abgelehnt, da sie den festgelegten Mindestpunktewert nicht erreicht hatten.

Um einen Ausschluss der Begünstigten zu vermeiden, die in der Zeit zwischen zwei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen das Höchstalter für eine Förderung überschritten haben, wurde von den Dienststellen der Kommission in ihrer beratenden Funktion allen Verwaltungsbehörden empfohlen: a) die für den Zeitraum 2014-2020 zur Verfügung stehenden Mittel gleichmäßiger zu verteilen; b) über den gesamten Programmplanungszeitraum mehrere Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu starten; c) Auswahlkriterien festzulegen, die ambitioniert genug sind, um die Begünstigten auswählen zu können, die in Bezug auf Qualität und Bedarf am besten geeignet sind.

57. Die Kommission hat, als Mitglied des Begleitausschusses, die Verwaltungsbehörde mehrfach darauf hingewiesen, dass ein Mindestpunktewert von nur einem Punkt viel zu niedrig ist. Ferner wurde angemerkt, dass bei Fällen, in denen keine zwei Punkte erreicht werden, der Beihilfebetrag um 10 % reduziert werden sollte. Im Zuge der letzten Änderung der Auswahlkriterien, die seit dem 7. April 2017 in Kraft ist, wurde der Mindestpunktewert auf sechs Punkte angehoben (von maximal möglichen 29 Punkten, was einen Schwellenwert von 20 % ergibt), wobei der Beihilfebetrag um 10 % reduziert wird, wenn eine Gesamtpunktzahl von unter sieben Punkten erreicht wird.

61. Die Kommission ist der Auffassung, dass die geltenden Rechtsvorschriften (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 807/2014 der Kommission) es den Mitgliedstaaten ermöglichen, zu verlangen, dass – neben anderen Elementen – Informationen über das ursprünglich geschätzte Einkommen des Betriebs im Geschäftsplan enthalten sein müssen.

Neben der Erstellung des Geschäftsplans wird die wirtschaftliche Rentabilität der geförderten Betriebe auch auf andere Weise durch die Niederlassungsmaßnahme befördert:

- die Förderung wird nur Junglandwirten gewährt, die über „ausreichende berufliche Qualifikationen“ verfügen;
- die Förderung ist an die Durchführung eines Geschäftsplans gebunden;
- die Förderung wird nur landwirtschaftlichen Betrieben einer (von den Mitgliedstaaten festzulegenden) wirtschaftlichen Mindestgröße gewährt.

Darüber hinaus können Junglandwirte in den Genuss einer Reihe von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums kommen, die die wirtschaftliche Rentabilität fördern.

#### **Kasten 4 – Kaum Nachweise für verbesserte Rentabilität**

##### **Spanien**

Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 61 zum Thema Geschäftspläne.

Die genannten Bedingungen sind nach spanischem Recht Teil der Definition des Begriffs „vorrangiger Betrieb“. Der Programmplanungszeitraum 2007-2013 sah u. a. die Möglichkeit vor, sich (wie in der nationalen Rahmenregelung festgelegt) als vorrangiger Betrieb niederzulassen; in diesem Fall war der Förderbetrag höher. Ab 2011 war die Niederlassung als vorrangiger Betrieb zudem auch ein Auswahlkriterium. Aus diesem Grund erfolgte ein Teil der Auswahl unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen. Für die Kontrollen sind weiterhin die regionalen Behörden zuständig. Was die Kontrollen in Bezug auf den vorrangigen Status der Betriebe betrifft, wurden kürzlich (im Anschluss an eine Prüfung der GD AGRI im Jahr 2015) Korrekturmaßnahmen getroffen.

Der Geschäftsplan wird mit dem Ziel erstellt, landwirtschaftliche Unternehmertätigkeit mittels Investitionen, Schulungen, Beratungen usw. zu entwickeln. Der Generationswechsel muss zu besser strukturierten Betrieben und deren Modernisierung führen, was mehr Rentabilität bedeutet.

65. Während der Beihilfebetrag entsprechend dem Anspruchsniveau des Geschäftsplans moduliert werden kann (wie die Kommission den Mitgliedstaaten im Ausschuss für die Entwicklung des ländlichen Raums vom 18. März 2015 erläutert hat), kann die Beihilfe nicht an die Durchführung spezifischer, im Geschäftsplan vorgesehener Investitionen gebunden werden.

66. Mit diesem Ansatz wollte Polen die Bereitstellung der Beihilfe vereinfachen.

69.

c) Die Kommission ist auch für die Berichterstattung über die Leistung der GAP insgesamt verantwortlich.

70. Der CMEF gibt eine Reihe von Indikatoren vor, die die Mitgliedstaaten erheben müssen, um die Leistung der GAP in Bezug auf die in Artikel 110 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 festgelegten Ziele, d. h. nicht auf Einzelmaßnahmen bezogen, messen zu können.

71. Da oftmals mehrere Maßnahmen zu denselben Zielen beitragen, sollten die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen im Zuge einer Bewertung beurteilt und nicht direkt über Ergebnis- und Wirkungsindikatoren ermittelt werden. Aus diesem Grunde sind die Indikatoren an spezifische (Ergebnisindikatoren) und allgemeine (Wirkungsindikatoren) Ziele gebunden.

b) Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zielindikator ein geeigneter Proxy für das spezifische Ziel des Schwerpunktbereichs ist, für das er definiert wurde: „Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels“.

Es muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Definition von Überwachungsindikatoren und deren Kostenwirksamkeit bzw. der Verfügbarkeit von Daten hergestellt werden.

Die Beurteilung der allgemeinen Ergebnisse der geförderten Maßnahmen (z. B. Rentabilität der Betriebe, Generationswechsel, Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung des Bildungs- und Innovationsniveaus der Junglandwirte usw.) muss im Rahmen einer Bewertung erfolgen, bei der die CMEF-Indikatoren lediglich als Unterstützung dienen.

c) Bei der Auswahl der landwirtschaftlichen Betriebe, die am Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen teilnehmen, kann nicht sichergestellt werden, dass sie für alle möglichen GAP-Maßnahmen repräsentativ sind; dennoch liefert die INLB-Stichprobe nützliche Daten zu anderen Kriterien wie das Alter der Landwirte und die Beihilfen, die sie erhalten haben.

74. Die Kommission beabsichtigt, die Analyse der Ex-post-Bewertungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums abzuschließen und den Mitgliedstaaten anschließend ein entsprechendes Feedback zu liefern. Bis Ende 2017 wird sie ferner auch eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse aus allen Bewertungen vorlegen.

Antwort zum dritten Spiegelstrich:

Die Kommission beabsichtigt, die Analyse der Ex-post-Bewertungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums bis Ende Mai 2017 abzuschließen.

Antwort zum vierten Spiegelstrich:

Die Kommission beabsichtigt, die Analyse der Ex-post-Bewertungen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums bis Ende Mai 2017 abzuschließen.

77. Siehe die Antwort der Kommission zu den Ziffern 24 a) und 61.

79. Die EU-Förderung für Junglandwirte zielt nicht ausdrücklich darauf ab, deren Zugang zu Darlehen von Geschäftsbanken zu erleichtern, doch durch die Stärkung der finanziellen Situation der Begünstigten wird deren Zugang zu Finanzmitteln verbessert. Allerdings hat die Kommission in den letzten Jahren die Nutzung von Finanzierungsinstrumenten, auch durch Junglandwirte, für die Entwicklung des ländlichen Raums in hohem Maße gefördert und erleichtert.

82. Die Kommission stimmt zu, dass es schwierig ist, eine Beziehung zwischen den für Junglandwirte bereitgestellten Maßnahmen und der Anzahl von Junglandwirten bzw. deren Rentabilität herzustellen. Dies kann niemals durch die einfache Betrachtung einer Reihe von Indikatoren erreicht werden, sondern muss im Rahmen einer Bewertung sorgfältig analysiert werden. Die Kommission beabsichtigt, Ende 2017 mit einer Bewertung des Generationswechsels zu beginnen; in diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Förderung nach Säule 1 erst 2015 eingeführt wurde.

Die nach Säule 2 für Junglandwirte bereitgestellte Förderung trägt auf vielerlei Weise zur wirtschaftlichen Rentabilität ihrer landwirtschaftlichen Betriebe bei. Siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 61.

83.

b) Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zielindikator ein geeigneter Ersatz (proxy) für das spezifische Ziel des Schwerpunktbereichs ist, für das er definiert wurde: „Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels“.

Da oftmals mehrere Maßnahmen zu denselben Zielen beitragen, sollten die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen im Zuge einer Bewertung beurteilt und nicht direkt über Ergebnis- und Wirkungsindikatoren ermittelt werden. Aus diesem Grunde sind die Indikatoren an spezifische (Ergebnisindikatoren) und allgemeine (Wirkungsindikatoren) Ziele gebunden.

Es muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Definition von Überwachungsindikatoren und deren Kostenwirksamkeit bzw. der Verfügbarkeit von Daten hergestellt werden.

Die Beurteilung der allgemeinen Ergebnisse der geförderten Maßnahmen (z. B. Rentabilität der Betriebe, Generationswechsel, Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung des Bildungs- und Innovationsniveaus der Junglandwirte usw.) muss im Rahmen einer Bewertung erfolgen, bei der die CMEF-Indikatoren lediglich als Unterstützung dienen.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 70-82.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

85. Junglandwirte können im Rahmen der GAP von einer Vielzahl weiterer Instrumente profitieren (siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 6). Die allgemeine Unterstützung für Junglandwirte nach Säule 1 besteht aus der Zusatzzahlung und den Beträgen, die Junglandwirte aus den verschiedenen Elementen der Unterstützung nach Säule 1 erhalten können. Durch die Kombination der verschiedenen Elemente wird die Einkommensstützung nach den jeweiligen Bedürfnissen und entsprechend der Umsetzungsentscheidungen der Mitgliedstaaten moduliert.

87. Die Gründung und der Aufbau neuer Wirtschaftsunternehmen durch Junglandwirte, die am Beginn ihrer landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit stehen, stellen eine finanzielle Herausforderung dar.

Als Teil der Direktzahlungen zielt die Zahlung an Junglandwirte darauf ab, neu niedergelassenen Junglandwirten eine (im Vergleich zu anderen Landwirten) höhere Einkommensstützung in Form einer „Zusatzzahlung“ zur Basisprämie zu gewähren. Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern V, 6, 17, 19 und 20.

Die in Bezug auf die Entwicklung des ländlichen Raums erwarteten Ergebnisse müssen von den Mitgliedstaaten durch Zielindikatoren definiert und quantifiziert werden. Das Ziel der Unterstützung ist insbesondere in Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 definiert: „...Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels“. Die Beurteilung der Auswirkungen der Unterstützung muss im Rahmen einer Bewertung erfolgen.

88.

a) Obwohl der Generationswechsel politische Priorität ist und zu diesem Zweck erhebliche Anstrengungen unternommen werden, ist er in der definierten Interventionslogik kein eigenständiges allgemeines Ziel der GAP.

Alle Formen der Unterstützung nach Säule 1 und nach Säule 2 sind ergänzend gestaltet und bedürfen, vor allem weil sie kumulativ sein können, keiner umfassenden Koordinierung durch die Mitgliedstaaten.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu Ziffer V und den Ziffern 19-33.

b) Bei der Zahlung an Junglandwirte handelt es sich um eine Zusatzzahlung zu der Basisprämie; sie ist auf neu niedergelassene Junglandwirte ausgerichtet und wird als Teil des allgemeinen Systems entkoppelter, flächenbezogener Direktzahlungen bereitgestellt.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 39-51 und zu Ziffer 85.

c) Im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums besteht auch eine Koordinierung zwischen der Niederlassungsmaßnahme und anderen (über Investitionen hinausgehenden) Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, wie beispielsweise die Maßnahmen Wissenstransfer und Beratungsdienste.

### **Empfehlung 1 - Verbesserung der Interventionslogik durch Stärkung der Bedarfsermittlung und Definition von SMART-Zielen**

Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an.

Die Kommission begrüßt die Empfehlung, insbesondere in Bezug auf die Elemente, die eindeutig direkt in den Verantwortungsbereich der Kommission fallen, doch ist sie zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, konkrete Zusagen in Bezug auf Legislativvorschläge für die Zeit nach 2020 zu machen.

Die Kommission wird mögliche sachgerechte politische Instrumente zur Unterstützung von Junglandwirten und deren Interventionslogik im Rahmen der Vorbereitung künftiger Legislativvorschläge prüfen und erwägen.

Die Kommission wird auf EU-Ebene weiterhin einschlägige Studien und Untersuchungen zu der Frage durchführen, auf welche Bedürfnisse mit politischen Instrumenten der EU eingegangen werden kann, sowie die Förderung bewährter Verfahren durch Vernetzungsaktivitäten fortsetzen.

Die Kommission wird auch über die Definition von SMART-Zielen für mögliche künftige Unterstützungsleistungen für Junglandwirte und einen geeigneten Leistungsrahmen nachdenken.

Angesichts der vielfältigen Bedingungen und territorialen Gegebenheiten in der EU kann die Kommission jedoch nicht anstelle der Mitgliedstaaten, den spezifischen Bedarf von Junglandwirten im Detail bewerten, eine Auswahl der auf nationaler oder EU-Ebene zur Verfügung stehenden Instrumente treffen und deren Nutzung koordinieren und auch nicht die von der bereitgestellten Unterstützung erwarteten Ergebnisse quantifizieren.

89.

a) Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 19, 24 c) und 43-45.

Was die gemeinsame Kontrolle betrifft, können Verstöße bei der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten in der Tat zur Folge haben, dass die Beihilfen an Betriebe geleistet werden, in denen Junglandwirte in Bezug auf die Entscheidungsbefugnis nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten eine geeignete Anleitung in Bezug auf die Umsetzung des Begriffs der langfristigen und wirksamen Kontrolle gegeben und diesen Aspekt in das Rechnungsabschlussverfahren einbezogen.

b) Die Dienststellen der Kommission haben in ihrer beratenden Funktion allen Verwaltungsbehörden empfohlen: a) die für den Zeitraum 2014-2020 zur Verfügung stehenden Mittel gleichmäßiger zu verteilen; b) über den gesamten Programmplanungszeitraum mehrere Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen zu starten; c) Auswahlkriterien festzulegen, die ambitioniert genug sind, um die Begünstigten auswählen zu können, die in Bezug auf Qualität und Bedarf am besten geeignet sind.

## **Empfehlung 2 - Verbesserung der Ausrichtung der Maßnahmen**

Diese Empfehlung ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Im Hinblick auf Säule 1 nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass ein Bedarf für eindeutigere Kriterien für den Fall einer gemeinsamen Kontrolle über Holding-Gesellschaften besteht. Sie hebt jedoch hervor, dass:

- die Bewertung der Rolle von Junglandwirten in juristischen Personen mit wichtigen Aspekten auf nationaler Ebene verzahnt ist, insbesondere mit dem nationalen Unternehmensrecht, das in der EU äußerst unterschiedlich ist;
- Junglandwirte häufig mit älteren Landwirten zusammenarbeiten und schrittweise die Kontrolle über den gemeinsamen Betrieb übernehmen;
- und dass die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe ein wichtiger Aspekt der GAP ist.

Im Hinblick auf Säule 2 ist die Kommission der Auffassung, dass die verschiedenen Elemente dieser Empfehlung (Anwendung eindeutiger Auswahlkriterien, auch im Falle einer gemeinsamen Niederlassung; Vorgabe von Mindestpunktwerten; und verbindlicher Einsatz von Geschäftsplänen) bereits im geltenden Rechtsrahmen enthalten sind. Die Kommission wird in ihrer beratenden Funktion die Mitgliedstaaten weiter ermuntern, die Qualität der erforderlichen Geschäftspläne und – allgemeiner – den Auswahlprozess zu verbessern.

90.

a) Der CMEF gibt eine Reihe von Indikatoren vor, die die Mitgliedstaaten erheben müssen, um die Leistung der GAP in Bezug auf die in Artikel 110 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 festgelegten Ziele, d. h. nicht auf Einzelmaßnahmen bezogen, messen zu können.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 70 und 71.

b) Die Kommission ist der Ansicht, dass der Zielindikator ein geeigneter Proxy für das spezifische Ziel des Schwerpunktbereichs ist, für das er definiert wurde: „Erleichterung des Zugangs angemessen qualifizierter Landwirte zum Agrarsektor und insbesondere des Generationswechsels“. Da oftmals mehrere Maßnahmen zu denselben Zielen beitragen, sollten die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen im Zuge einer Bewertung beurteilt und nicht direkt über Ergebnis- und Wirkungsindikatoren ermittelt werden.

Die Beurteilung der allgemeinen Ergebnisse der geförderten Maßnahmen (z. B. Rentabilität der Betriebe, Generationswechsel, Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung des Bildungs- und Innovationsniveaus der Junglandwirte usw.) muss im Rahmen einer Bewertung erfolgen, bei der die CMEF-Indikatoren lediglich als Unterstützung dienen.

Es muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Definition von Überwachungsindikatoren und deren Kostenwirksamkeit bzw. der Verfügbarkeit von Daten hergestellt werden.

Siehe die Antworten der Kommission zu den Ziffern 70-83.

### **Empfehlung 3 - Verbesserung des Überwachungs- und Bewertungssystems**

Die Kommission nimmt diese Empfehlung teilweise an.

Die Kommission begrüßt die Empfehlung, insbesondere in Bezug auf die Elemente, die eindeutig direkt in den Verantwortungsbereich der Kommission fallen, doch ist sie zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage, konkrete Zusagen in Bezug auf Legislativvorschläge für die Zeit nach 2020 zu machen.

Allerdings können die folgenden präzisen Antworten gegeben werden:

- Erster Gedankenstrich: Die Kommission ist fest entschlossen, den Leistungsrahmen für die GAP nach 2020 zu verbessern. Wie diese Verbesserung allerdings konkret erreicht werden kann, wird von der neuen politischen Gesamtausrichtung abhängen. Allerdings muss auch ein solches Überwachungs- und Bewertungssystem verhältnismäßig sein und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. In diesem Zusammenhang muss daher unbedingt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Erfassungsbereich und der Detailliertheit des Überwachungs- und Bewertungssystems und den damit verbundenen Kosten und Lasten gefunden werden. Da oftmals mehrere Maßnahmen zu denselben Zielen beitragen, sollten die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen im Zuge einer Bewertung beurteilt und nicht direkt über Ergebnis- und Wirkungsindikatoren ermittelt werden. Aus diesem Grunde sind die Indikatoren an spezifische (Ergebnisindikatoren) und allgemeine (Wirkungsindikatoren) Ziele gebunden.
- Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission weist darauf hin, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist. Die Kommission wird die Fortschritte bei den Umsetzungsmaßnahmen und -instrumenten in Bezug auf den Generationswechsel überwachen.
- Dritter Gedankenstrich: Die Kommission ist entschlossen, bei den auf Unionsebene durchgeföhrten Bewertungen hohe Standards beizubehalten. Allerdings muss abgewogen werden, was mit der Überwachung und Bewertung angesichts der Gefahr einer übermäßig hohen Verwaltungslast erreicht werden kann.

Die Kommission wird den Austausch bewährter Verfahren in Bezug auf Indikatoren und der gezogenen Lehren weiterhin fördern. Allerdings muss die Möglichkeit, programmspezifische Indikatoren konkret in das allgemeine Indikatorensystem zu integrieren, von Fall zu Fall betrachtet werden und wird davon abhängen, ob diese Indikatoren auf Unionsebene angewandt werden können.

Was den „Generationswechsel“ betrifft, so sollten bei seiner Beurteilung auf EU-Ebene die Auswirkungen verschiedener Maßnahmen, nicht nur die der Niederlassungsmaßnahme für Junglandwirte, berücksichtigt werden. Dies muss im Rahmen einer Bewertung erfolgen. Die Kommission hat in den Studien und dem Bewertungsplan der GD AGRI angekündigt, bis Ende 2017 eine Bewertung des Generationswechsels in Auftrag zu geben.

<b>Verfahrensschritt</b>	<b>Datum</b>
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	16.3.2016
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	30.3.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	31.5.2017
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	28.6.2017

Die Anzahl der Junglandwirte ist zurückgegangen - von 3,3 Millionen im Jahr 2005 auf 2,3 Millionen im Jahr 2013. Um den Generationswechsel in der Landwirtschaft zu fördern, stellte die EU im Zeitraum 2007-2020 9,6 Milliarden Euro für Junglandwirte bereit. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass diese Beihilfe oft unzulänglich definiert ist und Angaben zu den erwarteten Ergebnissen und Auswirkungen fehlen. Im Rahmen von Säule 1 (Direktzahlungen) wird die Beihilfe in standardisierter Form gewährt und entspricht damit - abgesehen von zusätzlichem Einkommen - nicht dem Bedarf von Junglandwirten. Im Rahmen von Säule 2 (Entwicklung des ländlichen Raums) ist die Beihilfe besser auf den Bedarf von Junglandwirten zugeschnitten und schafft Anreize für spezifische Maßnahmen (z. B. Einführung des ökologischen Landbaus, Initiativen zum Einsparen von Wasser oder Energie). Die Verwaltungsbehörden wendeten jedoch nicht immer Verfahren an, um die besten Projekte bevorzugt auszuwählen. Der Hof empfiehlt, die Ziele besser zu definieren und die EU-Unterstützung gezielter zur Förderung eines wirksamen Generationswechsels einzusetzen.



EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors