


Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine 

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/10/2021

Europäische bzw. deutsche Erfahrungen bei der Gestaltung von langfristigen Konzeptionen der Agrarpolitik (Leitbild) zur nachhaltigen Entwicklung des Agrarsektors und der ländlichen Räume – Ableitung von Optionen für die Ukraine

Thomas Herzfeld

Kiew, September 2021

Durchgeführt von



Ansprechspartner:
APD Ukraine
wul. Reytarska 29-b,
01030 Kiew
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Über das Projekt “Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog” (APD)

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis Ende 2021 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Agriculture and Finance Consultants GmbH durchgeführt. Projektträger ist der Nationale Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine „Dorada“. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie bei Schutz der nützlichen Ressourcen unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrar- und forstpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autor

Thomas Herzfeld

Disclaimer

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD entsprechen.

Vorwort

Eine kohärente Entwicklung von politischen Zielen und politischen Instrumenten erfordert eine Betrachtung des politischen Prozesses von der Identifizierung von Themen bis zur Bewertung, ob eingeführte Maßnahmen auch zur Erreichung der angestrebten Ziele beitragen. Daher beleuchtet dieser Bericht die Erfahrungen mit politischen Zielen und langfristigen Politikkonzeptionen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union. In vielen Fällen unklar definierte und nur schwer operationalisierbare Ziele führten in der Vergangenheit aber teilweise auch in der Gegenwart zu einem ineffizienten Mitteleinsatz. Instrumente können gar nicht hinsichtlich ihrer Zielerreichung beurteilt werden, da die Ziele nicht klar sind.

Basierend auf einer idealtypischen Darstellung des politischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Implementierungsprozesses wird für die Ukraine ein Prozess zur Entwicklung einer langfristigen Konzeption der Politik für den Agrarsektor und die Entwicklung ländlicher Räume skizziert. Zu Beginn dieses Prozesses sollte ein Verständnis für die Handlungsfelder entwickelt werden, auf denen ein staatliches und sektor-spezifisches Handeln überhaupt notwendig ist. Des Weiteren sollte Klarheit darüber gewonnen werden, welche Verwaltungsebene am ehesten geeignet ist, Strategien zur Lösung von Problemen zu entwickeln und mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet werden. Räumlich abgrenzbare Herausforderungen sollten von einer regionalen oder lokalen Verwaltungsebene und Handlungsbedarfe mit großen Effekten in benachbarten Regionen oder für das ganze Land sollten auf nationaler Ebene angegangen werden. Die breite Beteiligung von Akteuren neben den eigentlichen politischen Entscheidungsträgern kann im Rahmen von partizipativen Prozesse die Identifikation von Handlungsbedarfen verbessern und für eine breitere Akzeptanz politischer Eingriffe sorgen.

INHALTVERZEICHNIS

1	<i>Einleitung</i>	6
2	<i>Definition der Schlüsselbegriffe</i>	7
3	<i>Überblick über bestehende langfristige Leitbilder und Entwicklungsprogramme</i>	8
	Ziele und Programme in der Ukraine	8
	Ziele und Programme in der EU	10
	Ziele und Programme in Deutschland	15
	Evaluation der Erreichung agrarpolitischer Ziele	19
4	<i>Grundsätzliche Anmerkungen zur Erarbeitung von langfristigen Entwicklungsprogrammen des Agrarsektors und der ländlichen Räume</i>	21
	Der Prozess der Politikentwicklung.....	23
5	<i>Methodische Vorschläge zur Erarbeitung von langfristigen Visionen zur Entwicklung des Agrarsektors und der ländlichen Räume in der Ukraine (VLU)</i>	26
	Vorgehen zur Erarbeitung einer langfristigen agrarpolitischen Konzeption (Vision)	27
6	<i>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</i>	29
7	<i>Literatur</i>	31

Abkürzungsverzeichnis

CMEF Common Monitoring and Evaluation Framework (Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen)

EGFL Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

ELER Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes

EPLR Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum

EU-KOM Europäische Kommission

EuRH Europäischer Rechnungshof

EWG/EG/EU Europäische Wirtschaftsgemeinschaft/ Europäische Gemeinschaft/ Europäische Union

GAK Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz

GAP Gemeinsame Agrarpolitik der EU

LAG Lokale Aktionsgruppen

LEADER Liaison entre actions de développement de l'économie rurale

OTG amalgamierte Territorialgemeinde

1 EINLEITUNG

Der politische, wirtschaftliche und soziale Transformationsprozess in der Ukraine hat in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen. Insbesondere der Agrarsektor hat sich in der jüngsten Vergangenheit stark gewandelt und wird sich in den nächsten Jahren durch politische Beschlüsse wie nicht zuletzt die Aufhebung des Bodenmoratoriums neuen Herausforderungen ausgesetzt sehen. Im Interesse einer kontinuierlichen und nachhaltigen Entwicklung ist es eine zentrale Aufgabe der Politik, die Bevölkerung und Unternehmen bei der Entscheidung über mittel- und langfristige Zielsetzungen in verschiedensten Formen einzubinden. Das Spektrum der politischen Teilhabe (Partizipation) reicht dabei von Information über parlamentarische und breite öffentliche Debatten bis zu Referenden.

Gegenwärtig herrscht der Eindruck vor, dass politische Strategien und Programme für den Agrarsektor und die ländliche Entwicklung in der Ukraine einen eher kurz- bis mittelfristigen Charakter aufweisen (siehe Korinetz, 2020). So definiert das "Concept of Rural Development in Ukraine", verabschiedet 2015, Prioritäten für die ländliche Entwicklung bis zum Jahr 2025. Dem jüngsten Entwicklungskonzept „State Strategy for Regional Development for 2021-2027“ liegt ebenfalls eine mittelfristige Perspektive zugrunde.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet dieser Beitrag die Entwicklung langfristiger Politikkonzeptionen aus zwei unterschiedlichen Perspektiven.

Basierend auf den Erfahrungen mit politischen Zielsetzungen und langfristigen Strategien im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) präsentiert dieser Beitrag einen Überblick aus der Perspektive der praktischen Agrarpolitik. Dabei werden auch die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und ausgewählten Bundesländern diskutiert. Wie werden Ziele der Agrarpolitik formuliert, diskutiert, beschlossen, kommuniziert und umgesetzt? Werden die Ziele durch einen entsprechenden Einsatz politischer Instrumente erreicht und wie werden die Ziel-Mittel-Kombinationen der Vergangenheit im EU-Kontext bewertet?

Im zweiten Teil des Beitrages wird aus einer konzeptionell-theoretischen Perspektive der Prozess der Entwicklung politischer Ziele und Instrumente betrachtet. In welcher Reihenfolge stehen Politikkonzeption, politische Diskussion und Entscheidung, Umsetzung und Neukonzeption? Welche unterschiedlichen Akteure haben ein größeres Interesse, sich an den verschiedenen Stadien des Zyklus einzubringen? Welche Möglichkeiten der Anwendung partizipativer Elemente bieten sich bei der Politikgestaltung in verschiedenen Phasen?

Abschließend wird ein Prozess der Entwicklung einer langfristig angelegten Agrarpolitikkonzeptionierung für die Ukraine vorgeschlagen.

2 DEFINITION DER SCHLÜSSELBEGRIFFE

Angesichts der Vielzahl von Bezeichnungen für eine langfristige Politikkonzeptionierung und deren zum Teil auch inkonsistenten Verwendung sollen im Folgenden die Schlüsselbegriffe definiert werden. Die Begriffe **Langfristige Visionen, Leitbilder, Strategien oder Programme** werden sehr unterschiedlich verwendet und können einen stark voneinander abweichenden Charakter aufweisen.

So wird der Begriff **Leitbild** in der Literatur als Bezeichnung für eine langfristig angelegte Konzeption der Wirtschaftspolitik bzw. Agrarpolitik genutzt (Berg, et al., 2003). Um diesen konzeptionellen Charakter zu betonen, wird im Folgenden auch der Begriff langfristige Politikkonzeption synonym verwendet. Leitbilder zur Unterstützung der Politikentwicklung werden in diesem Zusammenhang als problemorientierte Leitbilder verstanden. Diese sollen „ein Dach für agrarpolitische **Ziele**“ bilden und einen längerfristig angelegten Orientierungsrahmen bieten. Ein derartiger Katalog grundsätzlicher und dauerhaft angestrebter Ziele dient als Kriterium zur Vorauswahl der im konkreten Einzelfall denkbaren Ziel-Mittel-Kombinationen. Daneben beinhalten eher kurz- bis mittelfristige angelegte (Rahmen-) **Programme** zum Teil eine relativ stark eingegrenzte Mittelauswahl für die konkrete Umsetzung. Somit besteht ein fundamentaler Unterschied zwischen langfristig angelegten Programmen zur Gestaltung zukünftiger Politiken (z.B. Programme im ukrainischen Kontext) oder der Gestaltung von Programmen zur Umsetzung einer Rahmenverordnung auf einer niedrigeren Ebene wie zum Beispiel in der Beziehung EU-Bundesregierung-Bundesländer (z.B. EU-Richtlinien die in nationales Recht umgesetzt werden müssen, Durchführungsverordnungen auf nationaler Ebene wie zum Beispiel die Direktzahlungsdurchführungsverordnung). Wie weiter unten ausführlicher aufgezeigt wird, unterscheiden sich derartige Dokumente zum Teil aber sehr stark bzw. haben im politischen Entscheidungs- und Verwaltungsablauf unterschiedliche Funktionen.

Ein **partizipativer Prozess** beschreibt allgemein verschiedene Stufen der Einbeziehung von Akteuren außerhalb der Parlamente und Verwaltung in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse. Diese Einbindung kann unterschiedliche Formen annehmen. So liegt der Fokus im Rahmen einer Bürgerbeteiligung hauptsächlich auf der Information von Betroffenen und einem Meinungs austausch. Sehr weitreichende Partizipationsformen beinhalten die Delegation von Entscheidungsbefugnissen (z.B. Ko-Design, Ko-Produktion) (Nanz und Fritsche, 2012). Daneben kann die Beschreibung des partizipativen Prozess in einer rein quantitativen Dimension gemessen in der Anzahl der teilnehmenden Akteure oder in einer qualitativen Dimension, die auch den Grad des Einflusses der verschiedenen Stakeholder an der Entscheidungsfindung erfasst, typologisiert werden. Häufig ist die Politikdurchführung ein eigenständiger Prozess der in vielen Ländern zunehmend auf Verhandlungsprozessen als auf direkten Anordnungen basiert (Jann und Wegrich, 2014). Damit verbindet sich unter anderem die Hoffnung auf eine breitere Akzeptanz von Maßnahmen.

Aufgrund der Unabhängigkeit einer langfristigen Konzeption von der Tagespolitik ergibt sich die Möglichkeit einer Auseinandersetzung mit dem zu betrachtenden Objekt unabhängig von Zuschnitten von Ministerien oder anderen Verwaltungseinheiten. Insbesondere die Entwicklung ländlicher Regionen ist ein Querschnittsthema das sowohl wirtschafts-, als auch sozial- und umweltpolitische Themen mit einer Raumwirksamkeit umfasst (Grabski-Kieron, 2016). Neben der Verständigung über Ressorts innerhalb der Verwaltung sollte idealerweise auf eine zu kurzfristige Ergebnisorientierung verzichtet werden. Dieser Aspekt erscheint besonders wichtig für die Ukraine, die sich derzeit in einem intensiven Reformprozess befindet, der zu häufigem Wechsel der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen staatlichen Institutionen aber auch Personalverschiebungen mit jeweils neuen, teilweise subjektiven Ambitionen führt.

Als **Agrarsektor** wird üblicherweise die landwirtschaftliche Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln sowie nachwachsenden Rohstoffen für die industrielle Verwertung bezeichnet. Aber die enge Verknüpfung mit dem vor- und nachgelagerten Bereich erfordert bei der Analyse der Agrarpolitik auch die Betrachtung der Agrar- und Ernährungswirtschaft im weiteren Sinne. Daher spielt im Rahmen dieses Berichtes auch der Wettbewerb auf den Märkten für Produktionsfaktoren und den Absatzmärkten für landwirtschaftliche Produkte eine wichtige Rolle.

Der Begriff **Ländliche Räume** bezeichnet im Allgemeinen Regionen, die durch eine dünne Besiedlungsdichte, kleine Orts- und Gemeindegrößen, einen hohen Anteil nichtbesiedelter Fläche sowie eine geringe Zentralität bzw. hohe Entfernung zu Zentren gekennzeichnet sind (Küpper, 2020). In Deutschland und zahlreichen EU-Staaten sind ländliche Räume gleichzeitig durch eine geringere Dichte an kultureller und sozialer Infrastruktur gekennzeichnet. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Charakteristika stellen ländliche Räume ein heterogenes Konstrukt dar. So gibt es in Deutschland sowohl ländliche Regionen mit einer sehr diversifizierten Wirtschaftsstruktur und vergleichsweise hohen durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen als auch ländliche Regionen mit einem vergleichsweise sehr niedrigen Pro-Kopf-Einkommen. Ursprüngliche Kennzeichen wie einen hohen Anteil des Agrarsektors an der Wertschöpfung haben in allen Industrieländern Bedeutung verloren. Mittel- bis langfristig wird eine ähnliche Transformation der ländlichen Wirtschaftsstruktur auch in der Ukraine stattfinden. Daher wird im Rahmen dieses Berichts eine breite Definition des Agrarsektors und der ländlichen Räume verwendet.

3 ÜBERBLICK ÜBER BESTEHENDE LANGFRISTIGE LEITBILDER UND ENTWICKLUNGSPROGRAMME

Ziele und Programme in der Ukraine

Die Grundlagen der Agrarpolitik der Ukraine sind im Gesetz „On State Support of Agriculture in Ukraine“ aus dem Jahr 2004 definiert (Verkhovna Rada, 2004). Darin wird unter anderem der Rahmen für den State Agricultural Fund und die daraus zu finanzierenden

Maßnahmen gelegt. Als Ziele des Gesetzes werden in Artikel 1 die Förderung der landwirtschaftliche Produktion und der Entwicklung landwirtschaftlicher Märkte sowie die Ernährungssicherung genannt. Fragen des landwirtschaftlichen Bodenrechts werden explizit ausgeklammert (Artikel 1.2). Es werden aber keine weiteren Ziele der Agrarpolitik in diesem Dokument definiert.

Es ist aber fraglich, wie stark dieses Gesetz trotz zahlreicher Überarbeitungen und Anpassungen, über 20 bis Januar 2020, in der jüngeren Strategieentwicklung eine Rolle spielt. Ein neues Gesetz „On the Main Principles of Agricultural and Rural Development Policy in Ukraine“ befindet sich in der Ausarbeitung, wird aber seit September 2019 nicht weiter verfolgt (Europäische Kommission, 2020a).

Auf Initiative der Europäischen Kommission (EU-KOM) Ukraine wurde die “Single and Comprehensive Strategy for Agriculture and Rural Development in Ukraine for 2015-2020” (ARD Strategy 2020) erarbeitet. Sie identifiziert 10 strategische Prioritäten, die Aspekte wie beispielsweise Entwicklungsziele für einzelne Wertschöpfungsketten, Bodenreform, Reformen der Agrarverwaltung Besteuerung, Revitalisierung ländlicher Räume und die Förderung des Exports umfassen (MAPF, 2015). Im Bereich der ländlichen Entwicklung wird der Fokus vor allem auf die Schaffung von Arbeitsplätzen außerhalb der Landwirtschaft gelegt. Die Strategie lieferte wichtige Grundlagen für die internationalen Geberprogramme der letzten Jahre. Die den Prioritäten zugeordneten Wirkungsindikatoren sind teilweise sehr ambitioniert. Die Strategie wurde zwar formal intensiv beraten, aber Beobachter beklagen Defizite in der Transparenz des Dialogs sowie in der Kompetenz der Teilnehmer. Wichtige Interessengruppen, wie zum Beispiel die ukrainische Agrarwirtschaft, seien nicht adäquat in die Erarbeitung der Strategie einbezogen worden. Gleichzeitig wird ein fehlendes Bekenntnis der Administration zu dieser Strategie beklagt (Europäische Kommission, 2020)

Im Juli 2019 wurde die “Development Strategy for Agricultural Goods Export, Food and Processing Industries until 2026” verabschiedet. Dieses Dokument enthält einen Aktionsplan zur: (i) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Produkte und zur Ausweitung des Exportportfolios; (ii) Diversifizierung der Exportdestinationen und (iii) Förderung ukrainischer Marken. Schließlich sei noch das Konzept der staatlichen Unterstützung des Agrarsektors 2021-2023 erwähnt. Dieses erfüllt aber eher die Funktion einer budgetären Untersetzung von Maßnahmen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts stand die Verabschiedung durch das Parlament noch aus (MDETA, 2020).

Im März 2020 erfolgte die Verabschiedung des Gesetzes “On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Transactions with Agricultural Land No. 2178-10 (Law on Agricultural Land)” durch Parlament welches einen legalen Verkauf von landwirtschaftlichen Flächen regelt und damit die Grundlage für die Etablierung eines Bodenmarktes legt.

Im Bereich der ländlichen und regionalen Entwicklung sind zwei Dokumente zu erwähnen. Im Jahr 2015 wurde ein Entwicklungskonzept für ländliche Gebiete und ein Aktionsplan zur Umsetzung beschlossen (Korinetz, 2020). Nach Aussage des Autors blieb die Wirkung

des Dokumentes auf das politische Tagesgeschäft aber begrenzt. Jüngerer Datums ist die „State Strategy for Regional Development for 2021-2027“. Diese wurde im August 2020 durch das Kabinett beschlossen. Die Strategie umfasst alle Regionen und betrachtet sowohl benachteiligte ländliche als auch städtische und Grenzregionen. Ein Schwerpunkt ist die Modernisierung der Gesundheits- und Bildungsinfrastruktur (KMU, 2020).

Hinsichtlich einer bisher nur sehr begrenzten Wirksamkeit der ARD Strategie 2020 und anderer Programme, die übergroße Mehrheit der kleinen Betriebe und ländlichen Haushalte konnten vom Wachstum im Sektor der letzten Jahre nicht profitieren, wird seitens der EU-KOM auf eine geringe Zielorientierung und fehlende Komplementarität zwischen den Programmen verwiesen. Insbesondere die folgenden Kritikpunkte werden aufgeworfen (Europäische Kommission, 2020a):

- Administrative Behörden verfügen über unzureichend definierte und widersprüchliche Funktionen wie beispielsweise der Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung von Prioritäten oder sogar kommerzieller Aktivitäten.
- Die Kapazitäten der Regierung zur Koordination und Förderung der ländlichen Entwicklung sind schwach ausgeprägt. Neben einer fehlenden mehrjährigen Finanzplanung wird eine intransparente und verzögerte Umsetzung des Budgets kritisiert.
- Das Angebot und die Qualität des landwirtschaftlichen Beratungswesens werden als gering bis abwesend eingeschätzt. Insbesondere kleinere Betriebe ohne ausreichend Finanzmittel für eine feste Beschäftigung entsprechender Experten werden dadurch benachteiligt.

Ziele und Programme in der EU

Geschichtlicher Abriss

Eine Festlegung auf gemeinsame Ziele der Agrarpolitik im europäischen Kontext reicht zur Diskussion um den Charpentier-Plan in den frühen 1950er Jahren, der Konferenz von Messina 1955 sowie den Verträgen von Rom 1957 und die Konferenz von Stresa 1958 zurück (Hofreither, 2007). Die im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) formulierten agrarpolitischen Ziele umfassen (Art. 39):

- die Erhöhung der Produktivität in der Landwirtschaft durch die Förderung des technischen Fortschritts,
- die Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards für die landwirtschaftliche Bevölkerung,
- die Stabilisierung der Märkte,
- die Sicherung der Versorgung und
- die Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen.

Später folgende Artikel des Vertrages spezifizieren teilweise die Ziele bzw. beschreiben mögliche Instrumente und Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele. Die abschließende Operationalisierung der Agrarpolitik erfolgte aber erst durch die Entwicklung und Verabschiedung der jeweiligen Marktordnungen zu Beginn der 1960er Jahre. Aber bereits zu den Anfängen der GAP gab es auch Kritik an der sehr allgemeinen Formulierung der Ziele und einer fehlenden Klärung der notwendigen monetären, fiskalischen und ökonomischen Koordinierung der Gemeinschaft (Hofreither, 2007). Während sich die Gründungsstaaten über die langfristigen allgemeinen Ziele der Agrarpolitik waren, entzündete sich der Streit, z.B. auf der Konferenz von Stresa, an den kurzfristig zu wählenden Strategien und Instrumenten. Die protektionistischen Maßnahmen der ersten Jahre wurden als vorübergehender kurzfristiger Kompromiss angesehen. Viele Beobachter sind sich einig, dass diese kurzfristige Orientierung der GAP über die Jahrzehnte fortgesetzt wurde und eine Ursache für kontinuierlich auftretenden Reformbedarf darstellt (Hofreither, 2007).

In der agrarpolitischen Diskussion der folgenden Jahre erhielt das Einkommensziel, zum Teil auch befördert durch das vergleichsweise starke Wirtschafts- und Einkommenswachstum in den nicht-landwirtschaftlichen Sektoren, eine besondere Aufmerksamkeit. Anfang der 1960er Jahre setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine Erhöhung der landwirtschaftlichen Einkommen ohne eine Änderung der Produktionsstrukturen unmöglich ist. Als Konsequenz formulierte die EWG-Kommission mit dem Mansholt-Plan (1968) einen ambitionierten Vorschlag zur Schaffung größerer Betriebe, auch mittels der Bildung genossenschaftlicher oder aktienrechtlicher Einheiten, dem Ausscheiden von 5 Mio. landwirtschaftlichen Erzeugern und Arbeitskräften sowie der Stilllegung von weniger produktiven Flächen (Hofreither, 2007; Kible-Kaup, 1996).

Die agrarpolitischen Ziele des EWG-Vertrages gelten im Grundsatz weiterhin und begründen damit eine teilweise Pfadabhängigkeit. Initiativen zur Formulierung einer neuen Zielsetzung, z.B. im Rahmen der Vorbereitung des Vertrages von Amsterdam (1997) oder des Vertrages von Lissabon (2007), haben sich nicht durchsetzen können. Aber zusätzliche Ziele der GAP wurden in den Kommissionsdokumenten zur Vorbereitung von Reformen und Verträgen formuliert. Beispielsweise betont die Kommission bei der Vorbereitung der Agenda 2000 im Jahr 1997 neben den bestehenden Zielen die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft auf internationalen Märkten, die Sicherung der Nahrungsmittelsicherheit (food safety) und –qualität, umweltfreundliche Technologien und Tierschutz sowie die Rolle der Landwirtschaft zum Schutz von Landschaften (Cunha und Swinbank, 2011). In dem Reformvorschlag von Agrarkommissar Ciolos für die Luxemburger Beschlüsse 2013 beruft sich die Kommission auf die Ziele der Förderung von Beschäftigung (Art. 9), dem Umweltschutz (Art. 11), dem Tierwohl (Art. 13) sowie der wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion (Art. 174-178) in dem Vertrag von Lissabon (European Commission, 2010, Swinnen, 2015). Als Bestandteil der Strategie Europa 2020 trägt die GAP nach der jüngsten Verordnung zu drei Zielen bei:

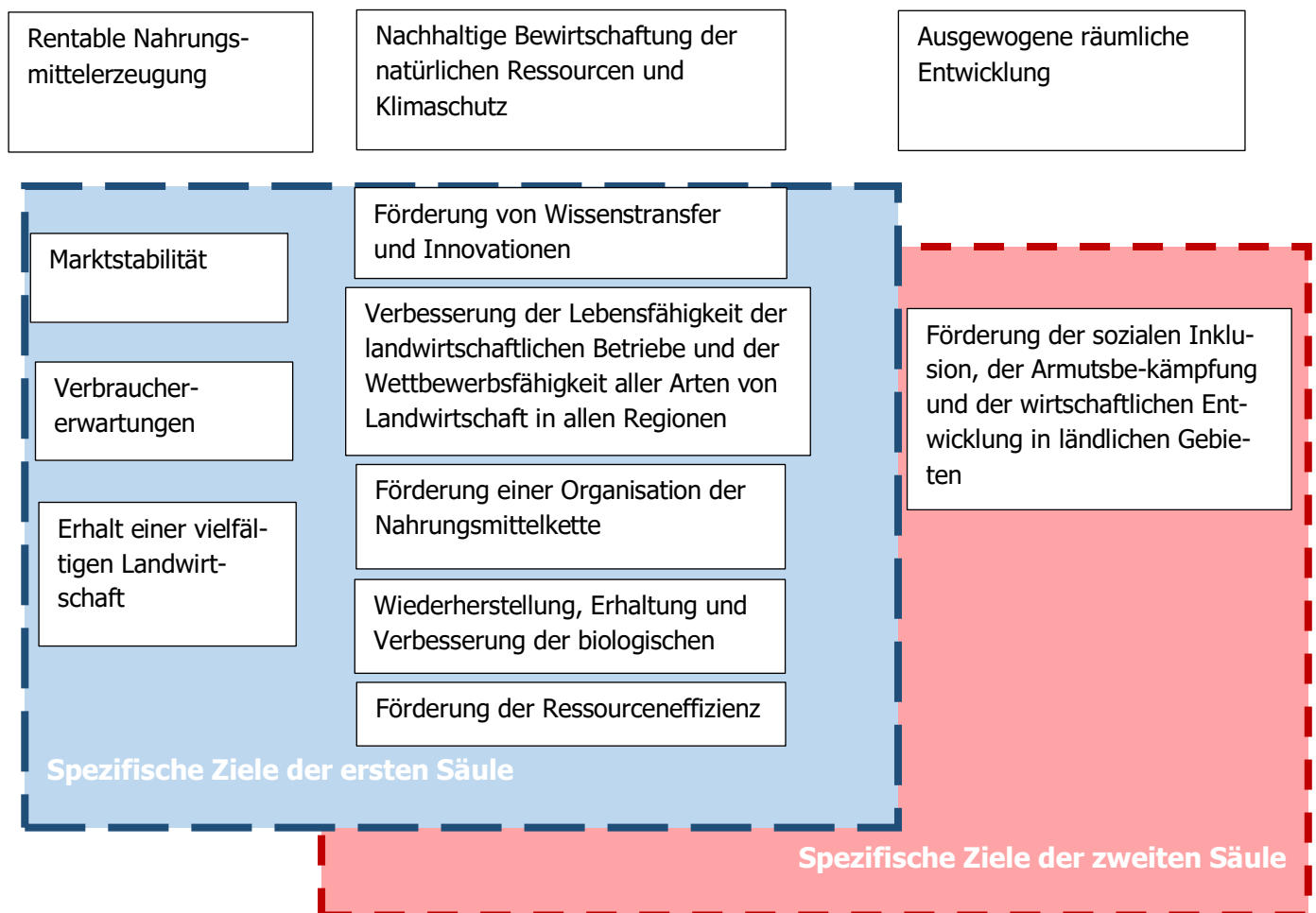
“a) rentable Nahrungsmittelerzeugung mit Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität in der Landwirtschaft und der Preisstabilität;

b) nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sowie Klimaschutzmaßnahmen mit Schwerpunkt auf den Treibhausgasemissionen, der biologischen Vielfalt sowie Boden und Wasser;

c) ausgewogene räumliche Entwicklung mit Schwerpunkt auf Beschäftigung, Wachstum und Armutsbekämpfung im ländlichen Raum.“ (Verordnung 1306/2013, Art. 110)

Auch hier finden sich immer noch die Stichworte aus dem Gründungsvertrag wie landwirtschaftliche Einkommen, Produktivität oder Preisstabilität. *Abbildung 1* veranschaulicht die aktuelle gültige Zielstruktur der GAP mit der entsprechenden Zuordnung zu den beiden sogenannten Säulen. Die erste Säule umfasst die Gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe. Die finanziellen Mittel werden durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) bereitgestellt. Alle Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, d.h. (ko-)finanziert aus dem ELER-Fonds, werden als zweite Säule bezeichnet.

Abbildung 1: Detaillierte Zielstruktur der GAP



Quelle: Eigene Darstellung nach European Commission (2015)

Für die Förderung der regionalen Entwicklung hat darüber hinaus die Europäische Raumordnung Relevanz. Grundlage der Raumordnung bildet das 1999 verabschiedete Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK). Es stellt einen Orientierungsrahmen dar und

definiert die grundlegenden Ziele einer europäischen Raumordnungspolitik (wirtschaftlicher Zusammenhalt; Erhaltung und Management der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes; ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes). Das Konzept ist aber für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich (ARL, 2020).

Jüngstes Beispiel langfristiger Politikentwicklung auf EU-Ebene ist die Veröffentlichung der Strategie "Vom Hof auf den Tisch" („Farm to Fork“) 2020. Deren Ziel ist die Entwicklung eines fairen, gesunden und umweltfreundlichen Lebensmittelsystems mithilfe derer eine nachhaltige und verschmutzungsarme Lebensmittelerzeugung in Europa sichergestellt werden soll (Europäische Kommission, 2020). Die Strategie ist Teil des „Green Deal“ und schlägt einen Bogen von der Agrarproduktion bis zur gesunden und nachhaltigen Ernährung. Die Ausarbeitung gesetzlicher Grundlagen für spezifische Instrumente zur Umsetzung der Strategie soll bis 2023 erfolgen.

Partizipative Elemente in der GAP

Trotz der Betonung des Prinzips der Subsidiarität in den Gründungsverträgen der EWG wurde die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik über einen langen Zeitraum durch die Regierungen der Mitgliedstaaten sowie die EU-Kommission geprägt. Die Rolle des Europäischen Parlamentes wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon 2007 gestärkt. Noch Anfang der 2000er Jahre behauptet Rieger (2005): „Policy outcomes often emerge without the underlying choices being debated, or without wider public scrutiny beyond the immediate interests involved in the regulatory or management committees. The CAP relies heavily on representational monopolies.“ (S. 173). Andere Autoren argumentieren, dass bis 2003 fast ausschließlich landwirtschaftliche Interessengruppen über die nationalen Landwirtschaftsminister und die Kommission ihre Positionen in die Verhandlungen eingebracht haben. Mit der sogenannten Zwischenevaluierung (Mid-term Review) der GAP unter Agrarkommissar Fischler 2003 änderte sich die Beteiligung von Interessengruppen (Swinnen, 2015). Unter anderem durch die BSE-Krise und immer wieder auftretende weitere Verunreinigungen von Lebensmitteln (z.B. durch Dioxin) Ende der 1990er Jahre wurden erstmals Umwelt- und Konsumenteninteressengruppen an der Diskussion der Reformvorschläge beteiligt.

Dagegen sind partizipative Ansätze bei Identifikation und Umsetzung von Maßnahmen in der sogenannten zweiten Säule der GAP, die viel stärker durch die Mitgliedstaaten ausgestaltet werden kann, teilweise schon länger verbreitet. Insbesondere das Instrument LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) repräsentiert ein stark partizipatives und subsidiär ausgerichtetes Instrument. LEADER wurde 1991 eingeführt und ist jetzt Bestandteil des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (DVS, 2020). Für dieses Programm werden seitens der Kommission oder der Bundesländer keine Maßnahmen vorgeplant, sondern sogenannte lokale Aktionsgruppen (LAGs) entwickeln auf den regionalen Kontext individuell abgestimmte Konzepte und Aktivitäten. Angestrebt wird dabei eine sektor- und akteursübergreifende Zusammenarbeit. Im Rahmen der laufenden Förderperiode 2014-2020 bestehen in Deutschland 321 LEADER-Regionen.

In anderen Bereichen der ländlichen Entwicklungspolitik fanden partizipative Prozesse bis vor kurzem eher informell und in einem nicht-regulierten Verfahren statt (Prager und Nagel, 2008). Die Bundesländer sind gehalten, im Bereich der ländlichen Entwicklung aus einem vordefinierten Katalog spezifische Maßnahmen im Rahmen von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum (EPLR) auszuwählen. Damit kann jedes Bundesland eigene Ziele der ländlichen Entwicklung definieren. Die Prozesse der Entwicklung dieser EPLRs bieten partizipative Prozesse in Form von Anhörungen. Beispielhaft ist der Prozess der Erarbeitung des Landesentwicklungsprogramms für Sachsen-Anhalt in der Box 1 zusammen gefasst. Prager und Nagel (2008) können allerdings nur sehr wenige Beispiele identifizieren, in denen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung in Workshops priorisiert wurden und damit die Beteiligung in die Entscheidung über Maßnahmen einwirkte. Darüber hinaus sind auf Basis der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 seit Beginn des laufenden Förderzeitraums Begleitausschüsse für die EU-Strukturfonds zu bilden. In diesen Begleitausschüssen arbeiten die Behörden der Bundesländer mit Wirtschafts- und Sozialpartnern und Stellen der Zivilgesellschaft zusammen. Kernaufgaben der Begleitausschüsse sind die Überwachung der Durchführung und die Kontrolle der Zielerreichung. Aber auch bei Änderungen der Programme muss der Begleitausschuss konsultiert werden.

Box: Ablauf der Entwicklung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020

Die Entwicklung des EPLR begann in Sachsen-Anhalt mit einer soziökonomischen Analyse. In dem Prozess wurden eine Planung zur Umsetzung aller drei europäischen Strukturfonds (ELER, ESF und EFRE) erarbeitet. Aufbauend auf die Analyse hat die Landesregierung strategische Eckpunkte für den Einsatz der in den Fonds zur Verfügung stehenden Mittel beschlossen. Mehrere Dialogveranstaltungen mit Wirtschafts- und Sozialpartnern in der zweiten Jahreshälfte 2013 und zu Beginn des Jahres 2014 dienten der Diskussion des Programmentwurfs. Darüber hinaus konnte der Entwurf im Frühjahr 2014 im Internet eingesehen und kommentiert werden. Schriftliche Stellungnahmen u.a. eines Umweltverbandes und der kommunalen Spitzenverbände wurden beantwortet. Der gesamte Prozess wurde durch wissenschaftliche Stellungnahmen begleitet. Das EPLR wurde 2015 durch die EU-Kommission geprüft und genehmigt.

Wie weiter unten noch erläutert wird, bemängelten Beobachter in früheren Jahren eine fehlende oder mangelhafte Operationalisierung der Oberziele und damit eine fehlende Grundlage für eine Evaluierung der umgesetzten Maßnahmen. Die EU-Kommission forderte daher eine ergebnisorientierte Planung ein und gab elf Teilziele vor, die im Rahmen der Programme erreicht werden sollen. Der Ziel-Mittel-Zusammenhang wurde im Rahmen einer Ex-ante-Evaluierung geprüft.

In Sachsen-Anhalt wurde ein gemeinsamer Begleitausschuss für alle drei Strukturfonds gebildet. Für mehr Informationen zur Umsetzung wird auf den Internetauftritt der Landesregierung verwiesen: <https://europa.sachsen-anhalt.de/europa-und-internationales/>.

Quelle: Kirschke, et al. (2014)

Ein partizipativer Ansatz kann aber nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn sich die eingeladenen Akteure auch wirklich beteiligen. Das heißt, je weniger hierarchisch eine Strategie- oder Politikentwicklung umgesetzt werden soll, umso stärker begeben sich politische Entscheidungsträger in eine Abhängigkeit von lokalen Akteuren. So beschreiben Furmankiewicz und Janc (2011) die Schwierigkeiten bei der Gründung von LAGs in Polen. Bestehende Strukturen und Hierarchien sind unter Umständen nur langfristig zu ersetzen.

Die öffentliche Konsultation zur GAP während der ersten Jahreshälfte 2017 bot unter anderem die Möglichkeit der Identifikation der größten Herausforderungen für die Agrarpolitik sowie die Bewertung der Eignung verschiedener Instrumente. Während dieses Konsultationsprozesses gingen über 63000 Antworten ein (ECORYS, 2017). Teilweise waren die Antworten sehr ähnlich, was auf eine koordinierte Beteiligung an der Befragung schließen lässt. Die Beteiligung an der Befragung ist nicht repräsentativ für die gesamte Bevölkerung der EU, so kam über die Hälfte der Antworten aus Deutschland. Dagegen repräsentieren die Antworten aus den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten nur zwischen 0,1% (Slowenien) und 0,9% (Lettland) aller Antworten. Aus dieser Ländergruppe stechen nur die höheren Beteiligungen aus der Tschechischen Republik (1,5%) und Ungarn (28%) heraus. Als Landwirte bezeichneten sich rund 37% der Antwortenden, als Organisation beteiligten sich 15% und der Rest (48%) beanspruchte die Kategorie Sonstige Bürger für sich. Auch bei den Organisationen bezeichnete sich die übergroße Mehrheit (82%) als zugehörig zum Sektor Land- und Forstwirtschaft. Damit ist die Beteiligung aus dem Agrarsektor deutlich stärker als der Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung.

Ziele und Programme in Deutschland

Ähnlich dem Beispiel der EWG sind die ersten Ziele einer bundesdeutschen Agrarpolitik durch Erfahrungen einer Nahrungsmittelknappheit und den Anpassungsdruck für die Landwirtschaft im Kontext eines starken Wirtschaftswachstums durch den Wiederaufbau geprägt. Die damals im Landwirtschaftsgesetz von 1955 verankerten Ziele haben bis heute Gültigkeit (Henrichsmeyer und Witzke, 1994; Kible-Kaup, 1996):

- Bestmögliche Versorgung der Bevölkerung mit Ernährungsgütern
- Ausgleich der naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile der Landwirtschaft gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen
- Steigerung der Produktivität
- Angleichung der sozialen Lage der landwirtschaftlichen Bevölkerung an die vergleichbarer Berufsgruppen.

Diese Zielformulierungen sind aber sehr allgemein und nicht dazu geeignet, daraus konkrete laufende staatliche Eingriffe abzuleiten. Einen Schritt zu einer stärkeren Operationalisierung stellt die Zielstruktur des Landwirtschaftsministeriums dar. In diesem werden den Hauptzielen Unterziele und Teilziele bzw. Erläuterungen mit Hinweisen auf bestimmte

Mittel zugeordnet. Über mehrere Jahre wurde diese Zielstruktur im Agrarbericht der Bundesregierung veröffentlicht (von 1974 bis 1994). Ein Vergleich der Dokumente illustriert den Wandel der Unterziele, die sowohl neue Ziele aufnahmen als auch Ziele in abgewandelter Form beibehielt. Beispielsweise betonen die drei auf eine Einkommensverbesserung abhebenden Unterziele (A-I bis A-III) aus dem Jahr 1974 den Einsatz von gezielten Preisanhebungen oder eine Stabilisierung der Märkte und die Vermeidung struktureller Marktungleichgewichte. Im Jahr 1994 lautet das Unterziel A-II „Einkommensverbesserung und –sicherung durch marktentlastende und preisstabilisierende Maßnahmen“ und betont Instrumente wie Flächenstilllegung, Extensivierung gegen Einkommensausgleich, die Förderung nachwachsender Rohstoffe oder die Sicherung eines ausreichenden Außenschutzes. Zu den, im Vergleich zu 1974, neu hinzukommenden Unterzielen gehören der Schutz der genetischen Vielfalt (D-V 1994) oder die Gewährleistung eines landschaftsverträglichen Wildtierbestandes (D-VII 1984; D-VI 1994). Auf Ebene der Teilziele sind zahlreiche Veränderungen festzustellen. Zur Illustration stellt Tabelle 1 Unter- und Teilziele dar, die sich auf die Lebenssituation im ländlichen Raum beziehen. Neben einer Änderung der Zuordnung und Formulierung wird aber auch deutlich, dass auch die Teilziele sehr allgemein formuliert sind und keine Überprüfung der Zielerreichung erlaubt.

Tabelle 1: Unterziele und Teilziele bzw. Erläuterungen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum

Agrarbericht 1974	Agrarbericht 1984	Agrarbericht 1994
Unterziel A-VII: Verbesserung der Lebensverhältnisse und des Bildungsstandes im ländlichen Raum	Unterziel A-VII: Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum	Unterziel A-VII: Schaffung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten; Auf- und Ausbau einer leistungsfähigen Infrastruktur; Erhöhung der Wohn- und Freizeitwerte in den ländlichen Räumen
Teilziele	Teilziele	Erläuterung
Verbesserung der Bodenordnung (A-VII-1)	Abbau regionaler Ungleichgewichte (A-VII-1)	z.B. durch die Förderung der Entwicklung strukturschwacher ländlicher Gebiete im Rahmen der EG-Strukturfonds; durch die Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Aus- und Weiterbildung in ländlichen Räumen ein-
Verbesserung der Infrastruktur (A-VII-2)	Erhaltung einer Mindestbevölkerungsdichte (A-VII-2)	
Verbesserung des Wohn- und Freizeitwertes (A-VII-3)	Verbesserung der Infrastruktur sowie des Wohn- und Freizeitwertes (auch im dörflichen Bereich) (A-VII-3)	

Verbesserung der Möglichkeiten für die Landnutzung ohne Marktangebot (A-VII-4)	Verbesserung des Bildungsstandes im ländlichen Raum (A-VII-4)	schließlich der Verbesserung der Möglichkeiten zur betrieblichen Einkommenskombination; der Verbesserung der sozio-ökonomischen Information und Beratung sowie durch überbetriebliche Maßnahmen wie Flurbereinigung oder Dorferneuerung; aber auch durch Schutzmaßnahmen gegen die zerstörende Wirkung der Naturkräfte
Aufrechterhaltung und Förderung einer breiten Eigentumsstreuung (A-VII-5)	Verbesserung der Möglichkeiten zur betrieblichen Einkommenskombination (A-VII-5)	
Ausbau der raumstrukturellen Aufgabenteilung zwischen stärker verdichteten und ländlichen Räumen (A-VII-6)	Verbesserung und Sicherung außerlandwirtschaftlicher Erwerbsmöglichkeiten (A-VII-6)	
Verbesserung der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Weiterbildung (A-VII-7)	Verbesserung der Bodenordnung (A-VII-7)	
	Schutz vor zerstörender Wirkung der Naturkräfte (Küstenschutz, Hochwasserschutz, usw.) (A-VII-8)	
Unterziel A-VIII: Erleichterung des teilweisen oder vollständigen Übergangs zur außerlandwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (mit vier Teilzielen)		
Unterziel A-IX: Schaffung von Voraussetzungen für außerlandwirtschaftliche Einkommen in zumutbarer Entfernung vom Wohnort (mit drei Teilzielen)		

Quellen: Deutscher Bundestag (1975); BML (1985); BML (1995)

Des Weiteren haben Leitbilder und Konzepte in Deutschland eine besondere Bedeutung bei der Koordination der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern. Insbesondere gilt dies für Politikfelder mit einer gemeinsamen oder sich überschneidenden Zuständigkeit beider Ebenen.

Im Bereich der Landwirtschaft und der ländlichen Räume ist die Ende der 1960er eingeführte Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) von besonderer Bedeutung. Der rechtliche Rahmen für die im Grundgesetz verankerte Aufgabe wird durch das GAK-Gesetz bestimmt. In diesem ist festgelegt, dass für die Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe ein gemeinsamer Rahmenplan (§ 4 GAK-Gesetz vom 11.10.2016) durch einen Planungsausschuss (§ 6, PLANAK) aufgestellt wird. Dem Ausschuss gehören die Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft sowie Finanzen und ein Minister jedes Bundeslandes an. Die Laufzeit des Rahmenplans wird durch die vierjährige Finanzplanung determiniert. Inhalte des Rahmenplans sind die durchzuführenden Maßnahmen mit den zugrunde liegenden Zielvorstellungen, die Arten der Förderung und die dafür vorgesehenen Mittel (§ 5). Damit entspricht der Rahmenplan einem sehr stark tagespolitisch orientierten Instrument.

Anderer Natur ist das Leitbild zur räumlichen Entwicklung, welches im Raumordnungsgesetz (ROG) begründet wird. Hier wird festgehalten, dass Bund und Länder auf dem Gebiet der Raumordnung in der Entwicklung von Leitbildern der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes (§ 24 Abs. 2 ROG vom 29.11.2017) zusammenarbeiten. Die aktuellen Leitbilder aus dem Jahr 2016 stellen ein Bündel aus vier Leitbildern mit jeweils 2-6 Handlungsfeldern dar. Die ländliche Entwicklung wird in den Leitbildern 1 (Wettbewerbsfähigkeit stärken) und 2 (Daseinsvorsorge sichern) direkt tangiert. Im Gegensatz zur GAK sind die Leitbilder der Raumordnung Absichtserklärungen ohne eine konkrete Identifikation von einzelnen Instrumenten oder der Zuweisung von finanziellen Mitteln.

Bundesländer

Auch einzelne Bundesländer haben Leitbilder entwickelt oder entwickeln derzeit ebensolche. Die Zielrichtung und Intention der Dokumente kann gleichwohl sehr unterschiedlich sein. Beispielhaft seien hier zwei partizipative Prozesse aus Sachsen-Anhalt und Brandenburg genannt.

Leitbild „Landwirtschaft 2030 Sachsen-Anhalt“ (MULE Sachsen-Anhalt, 2018): Das Leitbild wurde auf Initiative des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft und Energie (MULE) zwischen Mai 2017 und Februar 2018 entwickelt. Die Erarbeitung wurde im Koalitionsvertrag von 2016 vereinbart. Der Entstehungsprozess beinhaltete Workshops und die Beteiligung über schriftliche Stellungnahmen, an dem sich 54 Organisationen, Verbände und wissenschaftliche Einrichtungen, darunter 22 landwirtschaftliche Verbände, beteiligt haben. Dem daraus resultierenden Dokument haben 14 Organisationen (u.a. Agrarpolitischer Arbeitskreis Ökolandbau, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft, Imkerverband) zugestimmt, aber 15 Organisationen haben ihre Zustimmung verweigert. Zu letzteren gehören u.a. Bauernbund und Bauernverband, der Genossenschaftsverband, der Waldbesitzerverband oder das IAMO.¹ Das Leitbild behandelt eine Reihe von Themen von

¹ Das IAMO wurde neben weiteren wissenschaftlichen Einrichtungen zur Erarbeitung des Leitbildes eingeladen. Aufgrund einiger sehr pauschaler und nicht operationalisierbarer Zielstellungen hat sich das Direktorium des IAMO gegen eine Zustimmung zu dem Dokument entschieden.

der Markt und Produktionsausrichtung über Bodenordnung und Agrarstruktur, Tierhaltung, Umweltwirkungen und Ressourcenschutz bis zur Nachwuchsgewinnung. Die Autoren des Leitbilds betonen die Rolle des Dokuments als „Orientierungsrahmen über die Tagespolitik“ hinaus. Eine Umsetzung der benannten Ziele durch gesetzgeberische Aktivitäten ist bis 2030 beabsichtigt. Aber in fast allen Fällen sind die Ziele nicht direkt operationalisierbar und eine Zielerreichung mangels fehlender Konkretisierung kann nicht beurteilt werden.

Agrarstrukturelles Leitbild als Grundlage für ein neues Bodenmarktrecht in Brandenburg (MLUK Brandenburg, 2020): Basierend auf einem Beschluss des Brandenburgischen Landtages vom Januar 2020 hat das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg (MLUK) einen öffentlichen Beteiligungsprozess gestartet. Ziel ist die Entwicklung eines Leitbildes zur Agrarstruktur, schwerpunktmäßig der Stärkung bestimmter Betriebsformen auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt und die Begrenzung von Marktmacht auf dem Land- und Pachtmarkt, das in ein Agrarstrukturgesetz münden soll. Entwürfe agrarstruktureller Ziele seitens des MLUK bilden die Grundlage dieses Prozesses. Ein Zwischenstand des Leitbildes wurde Mitte November für eine weitere öffentliche Diskussion veröffentlicht (<https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Entwurf-Agrarstrukturelles-Leitbild.pdf>) und soll 2021 durch den Landtag verabschiedet werden.

Evaluation der Erreichung agrarpolitischer Ziele

Eine konsistente Weiterentwicklung von langfristigen Programmen und Leitbildern erfordert die Überprüfung der Zielerreichung der bestehenden Politiken und Instrumente, um im Fall einer nicht intendierter Entwicklung oder ineffektiver Instrumente handeln zu können. Im Fall der GAP kritisierte der Europäische Rechnungshof in der Vergangenheit mehrfach die fehlende Evaluierung.

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) hat im Rahmen verschiedener Stellungnahmen die Zielerreichung einzelner GAP-Instrumente bewertet. Naturgemäß steht bei diesen Evaluierungen die Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Mittel im Vordergrund. In der Vergangenheit hat der EuRH mehrfach bemängelt, dass Ziele nicht ausreichend konkret definiert sind und die Datengrundlage zur Bewertung der Zielerreichung mangelhaft ist. Angesichts der hohen Bedeutung des Einkommens landwirtschaftlicher Haushalte in der Zielstellung der Kommission, hat der Rechnungshof mehrfach die Effektivität der agrarpolitischen Instrumente aus der Perspektive dieses Ziels untersucht (Europäischer Rechnungshof, 2016). So bemängelte der EuRH 2003, „dass die statistischen Instrumente der EU keine ausreichenden Information über das verfügbare Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte lieferten“ (S. 15). In einem späteren Bericht würdigt der Hof die Bemühungen zum Aufbau einer Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und einem Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen, fordert aber dennoch vollständigere Statistiken und Indikatoren. Auch in dem Sonderbericht im Jahr 2016 fordert der EuRH ein besseres Indikatorsystem und eine Verbesserung der Datengrundlage.

Da in der Themenstellung für diesen Bericht Partizipation eine besondere Betonung erfährt, sei noch ein weiteres Beispiel zum Thema LEADER vorgestellt. Der EuRH hat die LEADER-Programme u.a. im Planungszeitraum 2000-2006 geprüft. In seinem Bericht betont der Hof zwar die Risiken einer Einbindung einer zusätzlichen Verwaltungsebene, sieht diese aber gerechtfertigt, wenn durch den Bottom-up- und Partnerschaftsansatz ein Mehrwert generiert wird. Bei den bewerteten Lokalen Aktionsgruppen hebt der Rechnungshof sowohl positive Beispiele als auch Gruppen hervor, die die Potentiale nach seiner Ansicht nicht ausschöpfen. Vor allem Aktionsgruppen mit einer Dominanz der Entscheidungsfindung durch die lokalen Behörden haben nach Ansicht des Hofes den Mehrwert nicht erbracht (Europäischer Rechnungshof, 2010). Als Empfehlung fordert der EuRH u.a. im Zusammenspiel zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und LAGs die Festlegung spezifischer und messbarer Ziele. In einem anderen Bericht zu Agrarumweltmaßnahmen hält der EuRH fest, dass 71% der Projekte zur Erreichung von Agrarumweltzielen beitragen, bemängelt aber in vielen Fällen die „unangemessen hohen Kosten“ (Europäischer Rechnungshof, 2015; S. 7).

Vor dem Hintergrund der wiederholten Anmerkungen des Rechnungshofes und anderer Experten verabschiedete die EU Kommission 2013 erstmals einen Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF) zur Messung der Leistung der GAP (Art. 110 Verordnung (EU) Nr. 1306/2013). Darüber hinaus besteht für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung ein Gemeinsames Begleitungs- und Bewertungssystem (Common Monitoring and Evaluation System, CMES) (Verordnung (EU) Nr. 1305/2013).

Eine Reihe von Indikatoren auf verschiedenen Ebenen soll die Bewertung unterstützen (European Commission, 2015) (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef_de):

- Kontextindikatoren, die allgemeine politik-relevante Informationen beschreiben
- Outputindikatoren zur Messung der Umsetzung von einzelnen Instrumenten
- Ergebnisindikatoren zur Erfassung der direkten und unmittelbaren Auswirkungen der Instrumente in Bezug auf die spezifischen Ziele der ersten und zweiten Säule der GAP
- Wirkungsindikatoren erfassen die langfristigen Auswirkungen insbesondere bezüglich der allgemeinen Ziele der GAP und überlappen zum Teil mit Kontextindikatoren.

Zusätzlich werden im Rahmen der Umsetzung des ELER ex-ante Zielindikatoren zur Festlegung quantifizierbarer Ziele zu Beginn des Programmplanungszeitraums identifiziert. Teilweise werden diese auch als Ergebnisindikatoren verwendet. Die Kommission definiert die sogenannten RACER-Kriterien, die potentielle Indikatoren erfüllen sollen: Relevanz für die Zielsetzung, Akzeptanz durch Stakeholder, Glaubwürdigkeit (credible) gegenüber Akteuren außerhalb des Agrarsektors, Einfachheit des Monitoring sowie längerfristige Nutzbarkeit (robust). Für das Beispiel Investitionsförderung im Rahmen der ländlichen Entwicklung werden die Indikatoren in der Box 2 aufgeführt. Dieses Beispiel verdeutlicht einmal mehr die Komplexität und die Schwierigkeiten, die Erreichung von allgemein gefassten Zielen mittels Indikatoren zu messen.

Box 2: Leistungsindikatoren zur Bewertung von Maßnahmen im Bereich ländliche Entwicklung (Beispiel Sachsen-Anhalt)

Die Outputindikatoren erfassen, wer und was unterstützt wird. Im Bereich der ländlichen Entwicklung werden von der Kommission die Fläche und die Anzahl der Landwirte, die Zahlungen in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen erhalten haben, als Indikator aufgeführt. Im EPLR des Landes Sachsen-Anhalt werden für jede einzelne Maßnahme Outputindikatoren festgelegt. Beispielsweise für die Maßnahme ‚Investitionen in materielle Vermögenswerte‘ werden die Zahl der unterstützten Betriebe und die Gesamtsumme der öffentlichen und privaten Investitionen als Outputindikatoren definiert.

Als Wirkungsindikatoren bezogen auf das Ziel Ausgewogene räumliche Entwicklung hat die Kommission die Indikatoren Beschäftigungsquote im ländlichen Raum, das Ausmaß der ländlichen Armut sowie das BIP pro Kopf in ländlichen Gebieten festgelegt. Im EPLR des Landes Sachsen-Anhalt wurden keine Wirkungsindikatoren im Vorfeld identifiziert.

Als Zielindikator (gleichbedeutend mit Ergebnisindikator) definiert der EPLR Sachsen-Anhalt für die Investitionsförderung den Prozentsatz der landwirtschaftlichen Betriebe, die im Rahmen von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei Investitionen in die Umstrukturierung oder Modernisierung unterstützt werden und legt den angestrebten Anteil auf 7,96% fest.

Quelle: EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF, 2016; SACHSEN-ANHALT, 2020

4 GRUNDSÄTZLICHE ANMERKUNGEN ZUR ERARBEITUNG VON LANGFRISTIGEN ENTWICKLUNGSPROGRAMMEN DES AGRARSEKTORS UND DER LÄNDLICHEN RÄUME

Die Agrarpolitik und die Politik für ländliche Räume sind ein Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Daher sollen hier zunächst einige Grundsätze der Wirtschaftspolitik und Begründungen für den Bedarf eines staatlichen Eingreifens in Wirtschaftsprozesse zusammengefasst werden. Berg, et al. (2003) postulieren als Kennzeichen einer rationalen Wirt-

schaftspolitik, dass das Verhalten einzelner Individuen für das Wirtschaftsgeschehen entscheidend ist. Dabei sollte die Souveränität des einzelnen Entscheiders nicht durch andere Akteure eingeschränkt werden bzw. eine staatliche Einschränkung bedarf einer Begründung. Unter der Annahme, dass allen Akteuren die gleichen Informationen zur Verfügung stehen, die Kosten der Erbringung einer Leistung für Produzenten und Gesellschaft identisch sind (d.h. keine negativen oder positiven externen Effekte vorliegen), auf allen Märkten ein ausreichendes Maß an Wettbewerb herrscht und der Warenaustausch ohne weitere Kosten² durchführbar ist – also kurz gesagt unter perfekten Marktbedingungen - sind Ökonomen davon überzeugt, dass der Preismechanismus auf Märkten zu Gleichgewichten führt, die die Wohlfahrt der Gesellschaft insgesamt maximieren. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass staatliches Handeln für die Gesellschaft nur zu einer besseren Situation führt, wenn mindestens eine dieser Annahmen verletzt ist. In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird eine Verletzung der genannten Annahmen als Marktversagen bezeichnet. Klassische Bereiche für suboptimale Marktergebnisse sind zum Beispiel die Bereitstellung von Kollektivgütern (öffentliche Güter) wie beispielsweise den Schutz des Weltklimas, Infrastruktur, Ausbildung, Forschung oder ein funktionierendes Justizwesen. In allen diesen Fällen können andere Bürger von der Nutzung dieser Güter nicht ausgeschlossen werden oder die einzelne Nutzerin wird durch die gleichzeitige Nutzung anderer kaum bis wenig beeinträchtigt. Aber auch durch die Erhöhung der Transparenz auf Märkten durch eine Bereitstellung von Marktinformationen oder die Standardisierung von Qualitäten über Handelsklassen kann der Staat die Funktionsweise von Märkten verbessern.

In fast allen westlichen Industrienationen erhielt der Agrarsektor eine besondere Aufmerksamkeit seitens der Politik. Daugbjerg und Feindt (2017) verwenden für die Agrarpolitik den Begriff „exceptionalist policy“. Als Begründung für eine abgegrenzte sektorale Politik werden oft die Wetterabhängigkeit der Produktion und damit der Erträge, das unvorhersehbare Auftreten von Krankheiten und Schädlingen, eine instabile Preisbildung auf Märkten, ein im Vergleich zum industriellen Sektor geringeres Einkommen und die Nahrungsmittelsicherheit angeführt. Weitere normative Vorstellungen beziehen sich auf die Förderung bestimmte Betriebsformen (z.B. des bäuerlichen Familienbetriebes), die Rolle der Landwirtschaft für die Entwicklung des ländlichen Raumes oder betonen eine angeblich besondere Verbundenheit der Agrarproduzenten mit dem Boden. Diese Sonderrolle des Sektors schlägt sich auch in dem Verwaltungsapparat in Form eigener Ministerien und untergeordneter Behörden nieder. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht wird aber vielfach kritisiert, dass agrarpolitische Instrumente oftmals Preissignale außer Kraft setzen und damit Arbeitskräfte, Boden, Finanzmittel und andere Input-Faktoren in einem schrumpfenden oder aus anderen Gründen unter Anpassungsdruck stehendem Agrarsektor binden (Anderson, et al., 2013).

² In der Realität entstehen häufig Kosten zur Anbahnung und Abwicklung von Transaktionen und der Durchsetzung von Verträgen nach Abschluss einer Transaktion. Die Summe der mit diesen Handlungen möglicherweise anfallenden Kosten wird als Transaktionskosten bezeichnet.

Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, dass staatliche Eingriffe in Marktprozesse auch Kosten verursachen. Staatliche Behörden müssen aufgebaut und finanziert werden, sie müssen sich Informationen beschaffen und verarbeiten, eventuell erforderliche Kontrollen müssen durchgeführt werden können und Entscheidungsprozesse involvieren einen Zeitaufwand, die anderweitig nicht genutzt werden kann. In vielen Fällen ist es wahrscheinlich, dass private Akteure über mehr bzw. bessere Informationen als die Verwaltung verfügen. Ebenso werden oftmals die aus diesen Informationen zu entwickelnden Handlungen privater Akteure schneller und auf den lokalen Kontext angepasster sein. Schließlich sind politische Entscheidungsträger und Mitarbeitende in Verwaltungen Menschen mit eigenen Interessen, die nicht notwendigerweise deckungsgleich mit den gesamtgesellschaftlichen Interessen sein müssen. Daher sollte immer geprüft werden, ob der Staatseingriff zur Behebung eines Marktversagens einen größeren Nutzen generiert als die dadurch verursachten Kosten.

In einem Mehrebenen-System wie der EU stellt sich zusätzlich die Frage, welche Entscheidungs- und Verwaltungsebene am besten geeignet ist, ein identifiziertes Problem zu lösen. In den EU-Verträgen wird das Prinzip der Subsidiarität betont. Somit soll die politische Ebene über mögliche Eingriffe und das entsprechende Instrumentarium entscheiden, welche am dichtesten am jeweiligen identifizierten Bedarf oder Problem angesiedelt ist. Das heißt, die Entscheidung über die Regulierung eines gemeinsamen Agrarmarktes mit einem harmonisierten System der Lebensmittelsicherheit sollte auf EU-Ebene getroffen werden. Über den Schutz bestimmter Landschaftselemente mit einem klar eingegrenzten regionalen Nutzen sollte dahingegen eine kommunale Instanz entscheiden und auch entsprechend finanzieren. Die Nichteinhaltung dieses Subsidiaritätsprinzips im Rahmen der GAP, z.B. die Finanzierung des Schutzes bestimmter Landschaften aus Mitteln der EU, wird von wissenschaftlicher Seite vielfach kritisiert (Heinemann, 2017).

Der Prozess der Politikentwicklung

Eine Möglichkeit der Darstellung des politischen Prozesses innerhalb der Agrarpolitik ist ein kontinuierlicher Kreislauf: der Policy Cycle (s. Abbildung 2, linke Seite). Dieses Modell ist in den Politikwissenschaften stark verbreitet (Jann und Wegrich, 2014). Der bestehende politische Rahmen bildet die Grundlage für die Entwicklung neuer agrarpolitischer Ziele und Instrumente oder die Reform bestehender Politiken. Hierzu zählen neben der Agrarpolitik aber auch weitere makroökonomische Politikfelder wie z.B. die Handels-, Wechselkurs- oder Wettbewerbspolitik sowie die Fiskalpolitik und die Umweltpolitik. Aber auch strukturelle Rahmenbedingungen spielen eine wichtige Rolle zur Erklärung des Politikprozesses. Neue Politiken ergeben sich als Ergebnis von politischen Diskussionen und werden nach ihrer Verabschiedung eingeführt. Hierbei unterscheidet der Kreislauf zwischen der Einführung und der vollständigen Durchsetzung neuer Gesetze. Für eine Bewertung von Politiken ist nach einer gewissen Zeit eine Evaluierung nötig, die die Erreichung der politischen Ziele und die Kosten der politischen Regulierung bewertet. Eine derartige Bewertung von agrarpolitischen Instrumenten ist zentraler Bestandteil des Po-

litikzyklus und kann sowohl vor der Einführung (ex ante) oder nach Einführung der Maßnahme (ex post) erfolgen. Der dadurch sich ändernde politische Rahmen repräsentiert einen neuen Punkt in diesem eher spiralförmigen Kreislauf.

Die EU Kommission propagiert im Rahmen ihrer Better Regulation Initiative eine etwas abgeänderte Form des Kreislaufs. Der EU Policy Cycle ist auf der rechten Seite der *Abbildung 2* dargestellt. Während der Kontext hier nicht berücksichtigt wird, erhalten sowohl die Bewertung der Folgen einer Maßnahme (ex ante Impact Assessment und ex post Evaluation) als auch die Beteiligung von Nicht-Entscheidungsträgern ein größeres Gewicht. Damit reflektiert der EU Policy Cycle die in jüngster Vergangenheit gewachsene Bedeutung partizipativer Prozesse. Gleichzeitig vernachlässigt die Ausblendung des Kontextes wichtige potentielle Einflüsse, die aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht vernachlässigt werden sollten. Somit haben beide schematische Darstellungen jeweils eigene Vor- und Nachteile.

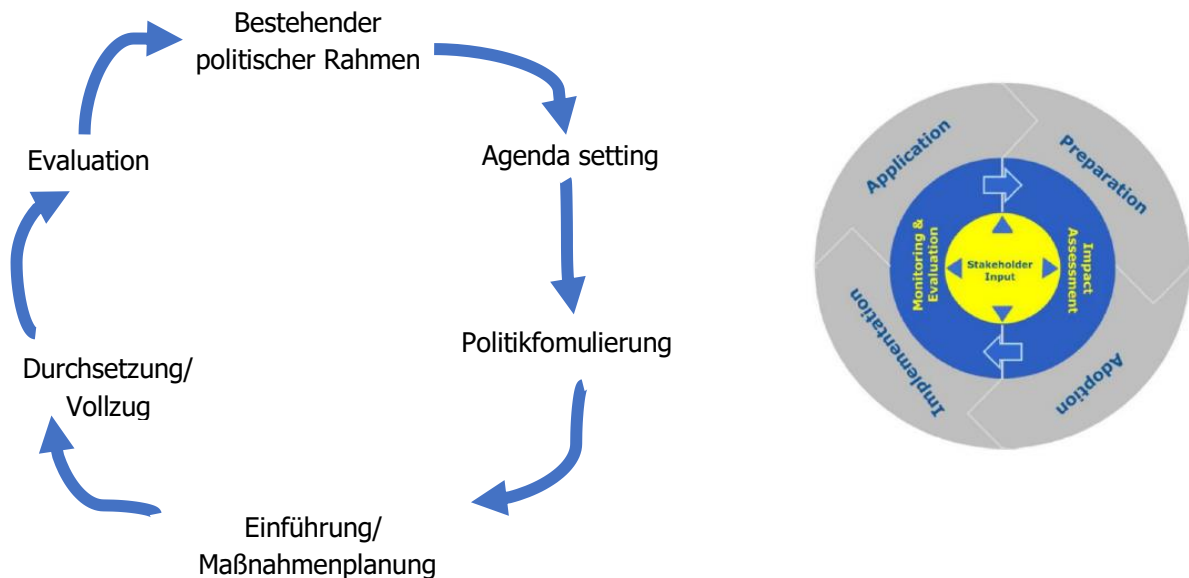
Bestehender politischer und ökonomischer Rahmen

Jegliche Entwicklung von nationalen Leitbildern oder Programmen muss in die internationale agrarpolitische Dimension eingebettet sein. Die Ukraine ist u.a. seit 2008 Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO), seit 1993 der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) und beteiligt sich an der Codex Alimentarius Commission. Diese internationalen Verpflichtungen stellen einen bindenden Rahmen für die nationale Gesetzgebung dar. Zusätzlich hat sich die Ukraine im Rahmen des Stabilisation and Association Agreements (SAA) verpflichtet, eine Reihe von Rechtstexten an Vorgaben der EU anzugleichen. Schließlich begrenzt der konstitutionelle Rahmen die Möglichkeiten einer Entwicklung von Programmen. So können Aufgaben bei regionalen oder lokalen Verwaltungseinheiten nur angesiedelt werden, wenn diese auch die nötigen Rechte für eine Durchsetzung der Maßnahmen und die Möglichkeit der Finanzierung der anfallenden Kosten haben. Der 2014 begonnene Dezentralisierungsprozess in der Ukraine eröffnet damit auch neue Optionen für die Entscheidung über Zuständigkeiten für Maßnahmen.

Die polit-ökonomische wissenschaftliche Literatur hat mehrfach die Hypothese bestätigt, dass Akteure, die von bestehenden Politiken am meisten profitieren, einen großen Einsatz zur Bewahrung des Status quo erbringen (De Gorter und Swinnen, 2002). Somit beeinflusst die gegenwärtige Agrarstruktur direkt den Prozess der Agendasetzung (Agenda setting). Hinsichtlich der ukrainischen Agrarpolitik bedeutet dies, dass landwirtschaftliche Unternehmen in Form juristischer Personen, Einzelunternehmen oder die Nutznießer der Bodenprivatisierung wichtige Akteure sind, die sich aber wahrscheinlich in unterschiedlichem Maße in die agrarpolitische Diskussion (Agenda setting) einbringen. Neben den Akteuren wird dieser Diskussionsprozess durch existierende oder wahrgenommene Probleme (Issues) geformt. Hierbei spielen die Normen und Werte der beteiligten Akteure eine zentrale Rolle. Beispielhaft seien die zunehmende Bedeutung des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes oder des Tierwohls in der Agrarpolitik seit den 1980er Jahren genannt (Baisakova und Herzfeld, 2016). Greer (2005) fasst unterschiedliche soziologische Auffassungen von Landwirtschaft und ländlichen Räumen sowie deren Verbreitung in den

verschiedenen EU-Staaten zusammen und zeigt auf, wie diese Diskussionen über die Entwicklung der Agrarpolitik beeinflussten.

Abbildung 2: Kreisläufe der Entwicklung der Agrarpolitik



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an GREER (2005); LISTORTI, et al. (2020), S. 4

Politikformulierung und Maßnahmenplanung

Verkürzt ausgedrückt münden die Diskussionen politischer Ziele und Instrumente in neuen Politiken, die durch die relevanten Gremien in Regierung und Parlament ausformuliert, beraten und beschlossen werden. Die ausgewählten agrarpolitischen Instrumente betten sich idealerweise in eine Ziel-Mittel-Kombination ein. Die rechtliche Ausgestaltung und praktische Durchführung der Maßnahmen richtet sich nach den verwaltungsrechtlichen Gegebenheiten. Im Fall der Ukraine ist eine Zuständigkeit der Zentralregierung, der Oblaste oder der kommunalen Selbstverwaltungen (OTGs) denkbar bzw. können die drei Ebenen bei Einführung und Vollzug auch unterschiedliche Funktionen einnehmen. Gleichzeitig kann dies aber auch erfordern, im Rahmen eines Capacity Building die regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten bei der Ausübung ihrer neuen Kompetenzen zu stärken oder zuständige Einheiten personell und materiell besser auszustatten. D.h. die Einführung sollte immer auch die Kompetenzen und Kapazitäten der für die Einführung und Vollzug zuständigen Verwaltungsbehörden berücksichtigen.

In der Theorie der Wirtschaftspolitik wird bei der Wahl der Instrumente das „Prinzip des geringsten Zwangs“ (Berg, et al., 2003) betont. Staatliches Handeln sollte sich demnach an ziel- und ordnungskonforme Prinzipien und Methoden orientieren, um eine möglichst hohe Akzeptanz bei den „regulierten Subjekten“ zu erreichen. Insbesondere in einem Umfeld, in dem informelle wirtschaftliche Aktivitäten, Bestechung oder Koordination über Netzwerke weit verbreitet sind, erhalten verwaltungstechnische Aspekte eine besondere

Bedeutung. Transparente und nachvollziehbare Verwaltungsabläufe können zur Korruptionsbekämpfung wichtige Impulse leisten, wie Beispiele aus anderen Ländern der Region (z.B. Georgien) zeigen (World Bank, 2012).

Neben dem Ziel der Angleichung landwirtschaftlicher Einkommen an die allgemeine Lohnentwicklung, dienen viele agrarpolitische Instrumente in der EU dem Ziel der Organisation von Markttransaktionen und bedingen eine Vergabe von Eigentumsrechten beispielsweise an Quoten oder Zahlungsansprüchen. Oftmals ist eine Trennung dieser Dimensionen nur schwer möglich (Rieger, 2005). Eng damit verbunden sind (Um)Verteilungseffekte, die viele agrarpolitische Instrumente bedingen. Im Rahmen der Maßnahmenplanung sollten derartige Effekte berücksichtigt werden, auch wenn deren Quantifizierung ex ante oftmals eine Herausforderung darstellt.

Evaluierung

Wie oben schon dargestellt, ist eine ex post Evaluierung von Instrumenten wichtig für die Entscheidung, ob die intendierten Ziele erreicht werden oder eine Anpassung des Instrumentes notwendig ist. Auch die Veränderung der makroökonomischen Rahmenbedingungen kann eine Anpassung der Maßnahmen erforderlich machen. Eine Quantifizierung des Einflusses der wissenschaftlichen Kritik an der GAP oder der Bewertungen durch den EuRH ist kaum möglich. Aber der beständige Hinweis auf unzureichend definierte Ziele, ineffektive politische Instrumente oder hohe negative Nebenwirkungen haben sicher in vielen Fällen zu Änderungen oder der Abschaffung von Instrumenten wie der Milchquote beigetragen.

5 METHODISCHE VORSCHLÄGE ZUR ERARBEITUNG VON LANGFRISTIGEN VISIONEN ZUR ENTWICKLUNG DES AGRARSEKTORS UND DER LÄNDLICHEN RÄUME IN DER UKRAINE (VLU)

Die Partizipation durch eine Einbeziehung der Interessengruppen bzw. der Öffentlichkeit ist prinzipiell in fast allen Phasen der Politikkonzeptionierung möglich, wird aber in den oben dargestellten Phasen unterschiedliche Formen annehmen. Vor allem in der Phase des Agenda setting werden sich Interessengruppen immer auch aus eigenem Antrieb einbringen. Hier wäre es aus Sicht einer ausgewogenen Partizipation wichtig, weniger aktive Repräsentanten von Betroffenen in diese Prozesse einzuladen und ihre Beteiligung einzufordern. Gleichzeitig sollte einem überdurchschnittlichen Engagement von Stakeholdern, die den Verlust von privaten Renten oder staatlich garantierten Wettbewerbsvorteilen fürchten, vorgebeugt werden.

Die Verabschiedung von Gesetzen sollte in einer parlamentarischen Demokratie durch gewählte politische Entscheidungsträger (d.h. ein Parlament) erfolgen. Bei der Umsetzung und eventuell noch erforderlichen spezifischen Ausgestaltung kann eine Beteiligung von Landwirtinnen und Landwirten oder Verwaltungsangestellten in einem klar definierten und transparenten Prozess aber auch die Akzeptanz erhöhen. Entscheidend ist aber

sicher, dass eine regional unterschiedliche Ausgestaltung von Gesetzen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen und Benachteiligung bestimmter Regionen führt.

Der Einsatz partizipativer Elemente und Ansätze hat in den letzten Jahrzehnten stark an Bedeutung und Popularität gewonnen. So sind Community-based development, die Identifikation von Entwicklungszielen und Problemlösungsstrategien durch lokale Gemeinschaften, oder Participatory budgeting, eine basisdemokratische Entscheidung über die Allokation öffentlicher Finanzen, zwei Beispiele die in zahlreichen Kontexten Anwendung finden. Daher existieren inzwischen verschiedene methodische Handreichungen. Als Beispiel sei hier Avila, et al. (2005) mit Beispielen zur Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung in Honduras, Mali und den Philippinen erwähnt. Gleichzeitig sind die Methoden so umfangreich und die Eignung dieser für eine Beteiligung in unterschiedlichen Stadien des Politikzyklus sehr heterogen, dass auf eine ausführlichere Behandlung an dieser Stelle verzichtet werden muss. Für eine detaillierte Darstellung wird auf Kersting (2008) verwiesen.

Vorgehen zur Erarbeitung einer langfristigen agrarpolitischen Konzeption (Vision)

Da sehr allgemein gehaltene Ziele relativ schnell mit einer breiten Zustimmung beschlossen werden können, die auf deren Erreichung zielende Instrumente aber sehr unterschiedlich ausgestaltet werden können, sollten Ziele und Instrumente in einem Prozess betrachtet werden. Im Folgenden wird ein mögliches grundsätzliches Vorgehen skizziert und werden Fragen für eine weitere Ausgestaltung aufgeworfen:

- Phase 1: In einer ersten Phase sollte auf nationaler Ebene die Identifikation, notwendigerweise wissenschaftlich unterstützt, von Marktversagen (bspw. negative und positive externe Effekte der Landwirtschaft, Marktmacht in vor- und nachgelagerten Stufen der Agrar- und Ernährungswirtschaft) stehen. Aber auch die Bedeutung öffentlicher Güter für den Agrarsektor sollte in dieser Phase untersucht werden. Zielkonflikte sind dabei unvermeidlich. So trägt die Landwirtschaft mit dem Ausstoß von Kohlendioxid, Methan und anderen Gasen zum Klimawandel bei, spielt aber gleichzeitig eine wichtige Funktion bei der Bindung von Kohlenstoff in Gewächsen und Boden (Humusbildung). Hierbei sollte ein systemischer Ansatz verfolgt werden, d.h. das landwirtschaftliche Bodenrecht kann nicht ausgeklammert werden und in Bezug auf die ländliche Entwicklung sollten alle wirtschaftlichen und sozialen Belange Berücksichtigung finden. Gleichzeitig sollte eine politische Debatte über die Notwendigkeit einer sektoralen Politik für den Agrarsektor und die ländlichen Räume zur Lösung von Marktversagen geführt werden. So sind Fragen des Wettbewerbsrechts für alle wirtschaftlichen Sektoren gleich und Umweltstandards sollten durch alle Sektoren im vergleichbaren Maße umgesetzt werden.
- Phase 2: In einer zweiten Phase könnte die Diskussion von gesellschaftlichen Zielen stehen, die nicht direkt durch ein Marktversagen bedingt werden. Hierzu wäre

eine Identifikation und breite Diskussion gewünschter gesellschaftlicher Zustände wie bspw. eine bestimmte Streuung von Bodeneigentum oder Tierwohlkriterien denkbar. Auch in dieser Phase sind Zielkonflikte sehr wahrscheinlich. In diesen Fällen sollten im Vorfeld Verfahren zur Priorisierung und Entscheidungsfindung geklärt und kommuniziert werden. Die Identifikation gesellschaftlicher Ziele kann auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Fragen des Tierwohls oder Umweltschutzstandards beeinflussen direkt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und sollten auf nationaler Ebene einheitlich geregelt werden. Der Schutz bestimmter Landschaften generiert stark lokalisierbare Effekte und ist daher besser auf einer regionalen (Oblast) oder lokalen (OTG) Ebene zu entscheiden.

- Phase 3: Die Entwicklung von, soweit möglich, klaren und operationalisierbaren Zielvorgaben könnte in Phase drei erfolgen. Beispiele sind eine Reduktion der klimarelevanten Emissionen der Landwirtschaft um einen bestimmten Prozentsatz, die Reduktion des Antibiotikaeinsatzes in der Tierhaltung um xx%; die Erreichbarkeit von Schulen und Gesundheitseinrichtungen im ländlichen Raum in maximal xx Minuten oder in einem bestimmten km-Radius, die Reduktion der (absoluten!) Armut im ländlichen Raum. Die Erfahrungen der GAP zeigen, dass nur unklar definierte Einkommensziele schwer oder nie erreichbar sind. Diese Zielvorgaben sollten sich auch an lokalen Bedürfnissen orientieren. Daher wären im Sinne eines subsidiären Ansatzes auch regional unterschiedlich gestaltete Zielvorgaben denkbar. So werden sehr dünn besiedelte Regionen unter Umständen andere Ziele als realistisch einschätzen als dicht besiedelte Regionen in der Nähe urbaner Zentren. D. h. Ziele mit einer weitestgehend abgrenzbaren lokalen Wirkung sollten auf Ebene der OTGs festgelegt werden. Dagegen sollten Ziele mit einem hohen Anteil überregionaler Wirkungen (Bsp. Klimaziele, Lebensmittelsicherheit) auf nationaler Ebene definiert werden.
- Phase 4: Nach Abschluss einer breiten Diskussion zur Erhöhung der Akzeptanz bedarf es eines Beschlusses der langfristigen politischen Konzeption (Vision) durch politische Entscheidungsträger. Für Ziele mit nationaler Relevanz wäre die Verkhovna Rada, für stärker regionalisierte Ziele die regionalen oder lokalen Parlamente die üblicherweise zuständigen Gremien.
- Phase 5: Basierend auf den Zielvorgaben müssen in einer fünften Phase Instrumente entwickelt werden. Prinzipiell können verschiedene Instrumente der Erreichung ein und desselben Zieles dienen. Die seit wenigen Jahren in der EU eingeführte ex ante Bewertung der Kosten und Nutzen (Politikfolgenabschätzung) bietet einen wachsenden Erfahrungsschatz an Methoden, die auch in der Ukraine bei Bedarf eingesetzt werden könnten. Wissenschaftlich basierte Verfahren können die Transparenz der Instrumentenbewertung erhöhen. In dieser Phase wäre auch die Diskussion einer regional unterschiedlichen Ausgestaltung oder einer möglichen Flexibilisierung denkbar. Hier wären die verschiedenen wissenschaftlichen Einrichtungen wie die Akademie der Agrarwissenschaften, die Universitäten oder

andere Institute gefordert, ihre Expertise weiterzuentwickeln und einzubringen. Gleichzeitig erfordert das Übertragen von Aufgaben an Akteure aber auch eine ausreichende Unterfütterung dieser mit Ressourcen. So müssen beispielsweise regionale und lokale Verwaltungen auch die nötigen finanziellen Ressourcen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten erhalten, Instrumente zu entwickeln, einzuführen und zu implementieren.

- Phase 6: Auch nach Verabschiedung der politischen Konzeption sollte eine begleitende Evaluierung der Zielerreichung in regelmäßigen Abständen die Ziel-Mittel-Kombinationen untersuchen und die Instrumente gegebenenfalls anpassen. Auch diese Aufgabe könnte durch die verschiedenen wissenschaftlichen Einrichtungen übernommen werden. Die wettbewerbsbasierte Vergabe von Evaluierungsstudien würde Anreize für die methodische Ausbildung setzen. Weitere Effekte einer konsequenten Evaluierung von agrarpolitischen Instrumenten wären im Bereich der amtlichen Statistik zu erwarten, da Anforderungen und Erwartungen der Nutzer zunehmen werden.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die Erfahrungen aus der GAP zeigen, dass die größte Herausforderung nicht so sehr in der Formulierung von allgemeinen langfristigen Zielen liegt. Hier wird relativ schnell eine politische Mehrheit zu finden sein. Vielmehr sind die Agrarverwaltung und Entscheidungsträger immer wieder gefordert, die Erreichung der allgemeinen Ziele durch konkrete Instrumente anzustreben. Eine Definition von Unterzielen, die mit qualitativ oder quantitativ erfassbaren Variablen zur Messung der Zielerreichung untersetzt werden kann, ist unerlässlich.

Es gehört zum Wesen einer Demokratie, dass politische Entscheidungsträger auch Verantwortung für ihr Handeln übernehmen. Partizipative Prozesse werden oftmals initiiert, um verschiedenste Stakeholder in die Entwicklung von Zielen einzubinden und damit die Unterstützung für politische Maßnahmen zu erhöhen. Es besteht aber auch die Gefahr, dass derartige Prozesse genutzt werden, um eigene Positionierungen zu vermeiden oder Verantwortung für Entscheidungen auf andere delegieren zu können. Ein typisches Beispiel in der EU ist dein Verweis auf die Europäische Kommission obwohl Politiken seitens der Regierungen der Mitgliedstaaten (mit-)entschieden wurden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass diese Prozesse vor allem durch Stakeholder genutzt werden, die eine potentielle Schlechterstellung, bspw. durch den Verlust von Privilegien oder ökonomischen Renten, verhindern wollen. Hier sind vor allem berufsständische Interessengruppen aus dem Bereich der Landwirtschaft zu nennen, die z.B. in Deutschland über lange Zeit eine Reform des Düngemittelrechts in ihrem Sinne beeinflusst haben. Regierung und Parlament haben dafür sogar Strafzahlungen Deutschlands gegenüber der EU-Kommission in Kauf genommen. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass auch die Belange weniger einflussreicher aber gesellschaftlich relevanter Gruppen in dem Beteiligungsprozess Gehör finden und ebenso in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

Inhaltlich sind folgende Ziele denkbar:

- eine klimaschonende Landwirtschaft, deren Treibhausgasemissionen gesenkt werden und die die Kohlenstoffbindung fördert
- eine Förderung der Produktivität und des Strukturwandels durch einen gleichberechtigten Zugang zu Faktor- und Outputmärkten sowie Kommunikationsdienstleistungen
- Rahmenbedingungen, die für alle Betriebsformen gleiche Wettbewerbsbedingungen definieren
- Verbesserung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum durch Abbau der absoluten Armut und Zugang zu Infrastrukturen wie Schulen, Gesundheitseinrichtungen und anderen Einrichtungen der Daseinsvorsorge

Der Prozess der Zielidentifikation sollte von folgenden Prinzipien geleitet sein:

- Evidenz-basiert
- Transparent
- Partizipativ und
- Operationalisierbar.

7 LITERATUR

- ANDERSON, K., G. C. RAUSSER UND J. F. M. SWINNEN (2013): Political Economy of Public Policies: Insights from Distortions to Agricultural and Food Markets. In: Journal of Economic Literature 51 (2): 423-477.
- ARL (2020): Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/europ%C3%A4isches-raumentwicklungskonzept-eurek>.
- AVILA, M., F. DEVE UND P. MUNDY (2005): Participatory Policy Development for Sustainable Agriculture and Rural Development: Guidelines from Sustainable Agriculture and Rural Development - Farming Systems Evolution Project. In: www.fao.org/3/ak483e.pdf.
- BAISAKOVA, N. UND T. HERZFELD (2016): Aspekte der Agrarpolitik 2015. In: German Journal of Agricultural Economics 65 (Supplement): 1-8.
- BERG, H., D. CASSEL UND K.-H. HARTWIG (2003): Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Bender, D., et al. (Hrsg.): Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. Verlag Franz Vahlen, München: 171-295.
- BML (1985): Agrarbericht, Bundesministerium für Landwirtschaft, Bonn.
- BML (1995): Agrarbericht, Bundesministerium für Landwirtschaft, Bonn.
- CUNHA, A. UND A. SWINBANK (2011): An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms. Oxford University Press,
- DAUGBJERG, C. UND P. H. FEINDT (2017): Post-exceptionalism in Public Policy: Transforming Food and Agricultural Policy. In: Journal of European Public Policy 24 (11): 1565-1584.
- DE GORTER, H. UND J. F. M. SWINNEN (2002): Political Economy of Agricultural Policy. In: Gardner, B. und G. C. Rausser (Hrsg.): Handbook of Agricultural Economics. Elsevier BV, Amsterdam: 1893-1943.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1975): Drucksache 7/1650.
- DVS (2020): Die LEADER-Methode: Aus der Region – für die Region. Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, <https://eler-redaktion.ble.de/index.php?id=744>.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2020a): Annex 2 of the Commission Implementing Decision on the Financing of the Annual Action Programme, part 1, in favour of Ukraine for 2020 to be financed under the general budget of the Union - Action Document for EU support to agriculture and small farm development in Ukraine. In: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2020b): Farm to Fork Strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf.

- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2010): Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums. Sonderbericht Nr. 5 In:
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2015): Die Kosteneffizienz von EU-Beihilfen zur Entwicklung des ländlichen Raums für nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft. Sonderbericht Nr. 20 Europäische Union. In: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_20/SR15_20_AGRINVEST_DE.pdf.
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2016): Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten? Sonderbericht Nr. 01 Europäische Union. In: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_01/SR_FARMERS_DE.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Communication from the Commission of 18 November 2010 [COM(2010)672] In: <https://europeanlaw.lawlegal.eu/the-cap-towards-2020/>.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): Technical Handbook on the Monitoring and Evaluation Framework of the Common Agricultural Policy 2014-2020. In:
- FURMANKIEWICZ, M. UND K. JANC (2011): Partnership Governance in the New EU Member States: The Impact of Place-based Intervention on the Social and Economic Activity of Local Communities in Poland.
- GRABSKI-KIERON, U. (2016): Politik im und für den ländlichen Raum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 46-47 23-28.
- GREER, A. (2005): Agricultural Policy in Europe. Manchester University Press Manchester/ New York.
- HEINEMANN, F. (2017): The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget: The Case for Co-Financing the CAP. Reflection Paper No. 1 Bertelsmann Stiftung. In:
- HENRICHSMEYER, W. UND H. P. WITZKE (1994): Agrarpolitik. Stuttgart.
- HOFREITHER, M. F. (2007): The "Treaties of Rome" and the Development of the Common Agricultural Policy. Discussion Paper DP-23-2007. Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. In:
- JANN, W. UND K. WEGRICH (2014): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, K. und N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. De Gruyter Oldenbourg, München: 97-132.
- KERSTING, N. (2008): Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- KIBLE-KAUP, A. (1996): Strukturelle Leitbilder der Agrarpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Eine ökonomische Analyse strukturpolitischer Ziele und agrarpolitischer Maßnahmen. Peter Lang, Frankfurt/M.
- KIRSCHKE, D., A. HÄGER UND S. NOLEPPA (2014): Ex-ante-Evaluierung für das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung für das EFRE-OP, das ESF-OP und das EPLR in Sachsen-Anhalt 2014-2020. In: <https://europa.sachsen->

anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ELER/EPLR/Annex_3_Ex-ante-Bewertung_EPLR_ST_2014-2020.pdf.

- KMU, 14.08.2020; <https://www.kmu.gov.ua/en/news/kabinet-ministriv-uhvaliv-derzhavnu-strategiyu-regionalnogo-rozvitku-na-2021-2027-roki>.
- KORINETZ, R. (2020): Arbeitsgruppe für ländliche Entwicklung: Gründungskonzept und weitere Aktivitäten. Agrarpolitischer Bericht 03/2020 Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog. In:
- KÜPPER, P. (2020): Was sind eigentlich ländliche Räume? In: Informationen zur politischen Bildung 343 4-7.
- LISTORTI, G., E. BASYTE-FERRARI, S. ACS UND P. SMITS (2020): Towards an Evidence-Based and Integrated Policy Cycle in the EU: A Review of the Debate on the Better Regulation Agenda. In: Journal of Common Market Studies in press
- MAPF (2015): Single and Comprehensive Strategy and Action Plan for Agriculture and Rural Development in Ukraine for 2015-2020. Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ukr169405.pdf.
- MDETA (2020): У Мінекономіки презентували концепцію держпідтримки АПК на 2021-2023 роки. Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine. <https://agro.me.gov.ua/ua/news/u-minekonomiki-prezentuvali-koncepciyu-derzhpidtrimki-apk-na-2021-2023-roki>.
- MLUK BRANDENBURG (2020): Agrarstrukturelles Leitbild als Grundlage für ein neues Bodenmarktrecht in Brandenburg. (März 2020). Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz, Potsdam. In: <https://mluk.brandenburg.de/mluk/de/ueber-uns/agrar-und-umweltpolitik/agrarstrukturelles-leitbild/>.
- MULE SACHSEN-ANHALT (2018): Leitbild "Landwirtschaft 2030 Sachsen-Anhalt". In:
- NANZ, P. UND M. FRITSCHKE (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn.
- PRAGER, K. UND U. J. NAGEL (2008): Participatory Decision Making on Agri-environmental Programmes: A Case Study from Sachsen-Anhalt (Germany). In: Land Use Policy 25 (1): 106-115.
- RIEGER, E. (2005): Agricultural Policy: Constrained Reforms. In: Wallace, H., et al. (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. Oxford University Press, Oxford: 161-190.
- SACHSEN-ANHALT (2020): Germany - Rural Development Programme (Regional) - Saxony-Anhalt. In: https://europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ESI-Fonds-Neu_2017/Dokumente/ELER/EPLR/Programme_2014DE06RDRP020_7_2_de.pdf.
- SWINNEN, J. F. M. (2015): The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm. Rowman and Littlefield International, Brussels/ London.

VERKHOVNA RADA (2004): Про державну підтримку сільського господарства України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 49, ст.527). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1877-15#Text>.

WORLD BANK (2012): Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms. Washington D.C.