The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Institut für Ländliche Räume
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Institut für Betriebswirtschaft
entera

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014

Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011

Regina Grajewski (Hrsg.) unter Mitarbeit von:

Manfred Bathke
Angela Bergschmidt
Kristin Bormann
Winfried Eberhardt
Henrik Ebers
Barbara Fährmann
Birgit Fengler
Antje Fitschen-Lischewski
Bernhard Forstner
Werner Kleinhanss
Heike Nitsch
Bernhard Osterburg
Reiner Plankl
Petra Raue
Karin Reiter
Norbert Röder
Achim Sander
Thomas Schmidt
Andreas Tietz
Peter Weingarten

Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie

08/2011

Braunschweig, im Dezember 2011

Wissenschaftliche MitarbeiterInnen am **Institut für Ländliche Räume (LR)** des Johann Heinrich von Thünen-Instituts:

Manfred Bathke
Winfried Eberhardt
Barbara Fährmann
Birgit Fengler
Regina Grajewski
Heike Nitsch
Bernhard Osterburg
Dr. Reiner Plankl
Petra Raue
Karin Reiter
Dr. Norbert Röder
Dr. Thomas Schmidt
Andreas Tietz
Prof. Dr. Peter Weingarten

Adresse:
Institut für Ländliche Räume
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)
Bundesforschungsinstitut für
Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50,
38116 Braunschweig
Telefon: +49 531 596-5217
E-Mail: regina.grajewski@vti.bund.de

Wissenschaftliche MitarbeiterInnen am **Institut für Betriebswirtschaft (BW)** des Johann Heinrich von Thünen-Instituts:

Angela Bergschmidt
Dr. Henrik Ebers
Dr. Antje-Fitschen-Lischewski
Bernhard Forstner
Dr. Werner Kleinhanß

Adresse:
Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)
Bundesforschungsinstitut für
Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Telefon: +49 531 596-5233
E-Mail: bernhard.forstner@vti.bund.de

Kristin Bormann ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am **Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft (OEF).**

Adresse.:
Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft
Johann Heinrich von Thünen Institut (vTI)
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Leuschner Str. 91,
21031 Hamburg

Telefon: +49 40 73962-321
E-Mail: kristin.bormann@vti.bund.de

Achim Sander ist wissenschaftlicher Mitarbeiter von **entera.**

Adresse
entera
Fischerstr. 3
30167 Hannover
Telefon: +49 511 16789-20
E-Mail: sander@entera.de

Die *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie* stellen vorläufige, nur eingeschränkt begutachtete Berichte über Arbeiten aus dem Institut für Betriebswirtschaft, dem Institut für Ländliche Räume und dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts dar. Die in den Arbeitsberichten aus der vTI-Agrarökonomie geäußerten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die der Institute wider. Kommentare sind erwünscht und sollten direkt an die Autoren gerichtet werden.

Zusammenfassung

Im Oktober 2011 hat die Europäische Kommission ihre Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Strukturpolitik für die Finanzperiode 2014 bis 2020 veröffentlicht. Der vorliegende Arbeitsbericht gibt einen Überblick über die relevanten Verordnungsentwürfe und eine erste Einschätzung zu den Auswirkungen auf die ländlichen Entwicklungsprogramme 2014 bis 2020 in Deutschland. Die Verordnungsentwürfe zeigen eine stärkere Orientierung der Förderpolitiken an der Europa-2020-Strategie. Der vorgesehene Gemeinsame Strategische Rahmen und die fondsübergreifenden Partnerschaftsvereinbarungen sollen zu einer größeren Kohärenz zwischen dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Strukturfonds führen. Im Bereich der GAP kommt es zu einer weniger klaren Trennung von 1. und 2. Säule. Das Maßnahmenspektrum der 2. Säule bleibt den Entwürfen zufolge weitgehend unverändert. Da nur noch für zwei Maßnahmenbereiche (Klima und LEADER) Budgetvorgaben gemacht werden, erhalten die Mitgliedstaaten bzw. in Deutschland die Bundesländer mehr Freiheitsgrade bei der Gestaltung ihrer ländlichen Entwicklungsprogramme. Die vorgesehene Differenzierung der Kofinanzierungssätze lässt keine Orientierung am „europäischen Mehrwert“ bzw. dem räumlichen Nutzerkreis öffentlicher Güter und keine Fokussierung auf Problemregionen erkennen. Trotz des Ziels der Vereinfachung der GAP ist von einem steigenden Verwaltungsaufwand auszugehen.

JEL: Q18, R58

Schlüsselwörter: Ländliche Entwicklung, Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), GAP-Reform, Europäische Union, Deutschland.

Summary

In October 2011 the European Commission presented the legislative proposals for the Common Agricultural Policy (CAP) and the cohesion policy for the financial period 2014 – 2020. This report provides an overview of the relevant draft regulations and adds a preliminary assessment of the implications for the rural development programmes 2014 – 2020 in Germany. The draft regulations suggest a stronger orientation of the agricultural and regional policies towards the Europe 2020 objectives. The common strategic framework and the partnership contracts for rural development and structural funding between the European Commission and the Member States are expected to deliver a greater coherence between the European Agricultural Fund for Rural Development and the Structural Funds. In the CAP the distinction between the first and second pillar becomes less clear. However, the range of measures in the second pillar largely remains unchanged. Since minimum budget shares will be defined for only two areas (climate and LEADER), Member States, or in the case of Germany the Federal States, have more scope to design their rural development programmes. The planned differentiation of the co-financing rates does not suggest an orientation towards “European added value”, territorial aspects of public good provision or a focus on regions with specific problems. Despite the objective to simplify the CAP, the new proposals are expected to lead to an increase in the administrative burden.

JEL: Q18, R58

Key words: Rural development, Common Agricultural Policy (CAP), CAP-reform, European Community, Germany.

Inhaltsverzeichnis

		Seite
Zusammenfassung		**i**
Summary		**i**
Inhaltsverzeichnis		**I**
Abbildungsverzeichnis		**V**
Tabellenverzeichnis		**VI**
Kurzfassung		**VII**
0	**Einleitung**	**1**
1	**Haushalt und Finanzen**	**2**
2	**Gesamtkonstruktion der EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum**	**4**
3	**Ein Mehr an Strategie?**	**8**
3.1	Gemeinsamer Strategischer Rahmen (GSR)	9
3.2	Partnerschaftsvereinbarung	10
3.3	Ländliche Entwicklungsprogramme (EPLR)	11
3.3.1	Prioritäten	12
3.3.2	Thematische Teilprogramme	14
3.2.3	Maßnahmen - „Alter Wein in neuen Schläuchen?“	15
3.4	Instrumente zur Durchsetzung der stärkeren Ausrichtung an übergeordneten strategischen Vorgaben der EU	16
3.4.1	Leistungsüberprüfung	16
3.4.2	Ex-ante-Konditionalitäten	18
3.4.3	Auswahlkriterien	21
3.4.4	Fazit	21
4	**Strukturfonds im Verhältnis zu der EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum**	**22**
4.1	Inhaltliche Ausrichtung der Strukturfonds und Auswirkungen auf mögliche strategische Komplementarität mit dem ELER	23
4.1.1	Ausgangslage	23
4.1.2	Ziele und Regionskategorien der Strukturfonds	24
4.1.3	Thematische Konzentration und mögliche Interventionsprioritäten im EFRE	24
4.1.4	Integrierte Ansätze und territorialer Entwicklung	28
4.2	Formelle und organisatorische Regelungen mit Auswirkungen auf eine kohärente Abwicklung der unterschiedlichen Programme	29
4.2.1	Programmierung der Strukturfonds (Entwurf der AVO, Art. 87ff)	29
4.2.2	Bestimmungen für die finanzielle Unterstützung durch die Strukturfonds	30
4.2.3	Begleitausschuss und Evaluierung	31
4.2.4	Verwaltung und Kontrolle der Strukturfonds (Art. 112 ff)	32

		Seite
4.3	Fazit	33
5	**1. Säule der GAP (Direktzahlungen) im Verhältnis zur EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum**	**33**
5.1	Definition aktiver Landwirt und beihilfeberechtigte Fläche	34
5.2	Komponenten des Direktzahlungssystems	35
5.2.1	Greening	35
5.2.2	Kürzung und Kappung (Art. 11 DZ-VO-Entwurf)	37
5.2.3	Fakultativ gekoppelte Stützung (Art. 38 ff DZ-VO-Entwurf)	38
5.2.4	Cross-Compliance-Standards (HZ-VO-Entwurf (Anhang II))	38
5.3	Fazit	39
6	**Programmierung der ländlichen Entwicklungsprogramme**	**39**
7	**Implementation der ländlichen Entwicklungsprogramme**	**44**
7.1	Programmänderungsverfahren	44
7.2	Verwaltung und Kontrolle	45
7.2.1	Aufgaben des Mitgliedstaates	46
7.2.2	Verwaltungsbehörde	46
7.2.3	Verwaltungs- und Kontrollsystem	47
7.3	Berichtspflichten	47
7.4	Partnerbeteiligung	48
7.5	Information und Publizität	49
7.6	Technische Hilfe (TH)	50
7.7	Netzwerke	50
8	**Finanzierungsregelungen**	**51**
8.1	Kofinanzierungssätze	51
8.2	Budgetäre Vorgaben	52
8.3	Beihilfeintensitäten	52
8.4	Finanzierungsform	52
8.5	Finanzinstrumente	53
8.6	Zuschussregelungen	56
9	**Monitoring und Evaluierung (M+E)**	**57**
9.1	Monitoring – Berichtspflichten und Datensysteme	58
9.2	Evaluierung	59
10	**Die Einzelmaßnahmen im vorgelegten Entwurf der ELER-VO**	**60**
10.1	Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Art. 15)	60
10.2.	Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Art. 16)	62

		Seite
10.3	Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Art. 17)	64
10.4	Investitionen in materielle Vermögenswerte (Art. 18)	65
10.5	Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen (Art. 19)	69
10.6	Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen (Art. 20)	71
10.7	Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (Art. 21)	73
10.8	Forstliche Förderung im Entwurf der ELER-VO	76
10.8.1	Investitionen für die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern (Art. 22)	78
10.8.2	Aufforstung und Anlage von Wäldern (Art. 23)	79
10.8.3	Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern (Art. 25)	80
10.8.4	Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Art. 26)	82
10.8.5	Investitionen in neue Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 27)	82
10.8.6	Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder (Art. 35)	83
10.9	Gründung von Erzeugergruppierungen (Art. 28)	84
10.10	Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (Art. 29) und Ökologischer Landbau (Art. 30)	85
10.11	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie (Art. 31)	91
10.12	Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen Gründen benachteiligte Gebiete (Art. 32)	92
10.13	Tierschutz (Art. 34)	96
10.14	Zusammenarbeit (Art. 36)	97
10.15	Risikomanagement (Art. 37 bis 39)	100
10.16	LEADER (Art. 42 bis 45)	104
10.16.1	Schnittstellen und Unklarheiten im Verhältnis zu den Strukturfonds	106
10.16.2	Kofinanzierung	108
10.16.3	Verwaltungsvereinfachung	109
10.16.4	Zuständigkeit der LAG/Bewilligungsstellen	109
10.16.5	Koordination/Abstimmung von Maßnahmen innerhalb des ELER in Bezug auf die lokale Entwicklung	110

Seite

11 Zusammenfassende Bewertung der vorliegenden Verordnungsentwürfe vor dem Hintergrund ausgewählter Zielsetzungen 111

11.1 Europa-2020-Strategie 112

11.2 Stärkung des territorialen Ansatzes und räumlich ausgewogene Entwicklung 112

11.3 Berücksichtigung von Umweltgütern von europäischer Bedeutung 116

11.3.1 Zukünftige Verankerung von Umweltzielen und umweltbezogenen Prioritäten 117

11.3.1.1 Klimaschutz 119

11.3.1.2 Biodiversität 120

11.3.1.3 Wasserschutz 122

11.3.1.4 Zusammenfassender Ausblick und Bewertung 123

11.4 Innovation 124

11.4.1 Innovation in der derzeitigen ELER-Förderung 125

11.4.2 Innovation im Entwurf der ELER-VO 126

11.5 Vereinfachung 128

Literaturverzeichnis 133

Anhang

Abbildungsverzeichnis

		Seite
Abbildung 1:	Gesamtkonstruktion der GAP und der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 bis 2020	5
Abbildung 2:	Strategieebenen in der Förderperiode 2014 bis 2020	9
Abbildung 3:	EU-Prioritäten für den ländlichen Raum und zugehörige Maßnahmen	13
Abbildung 4:	Phasen/Elemente der Leistungsüberprüfung im Rahmen der Programmumsetzung 2014 bis 2023	17
Abbildung 5:	Anwendung der Ex-ante-Konditionalitäten	20
Abbildung 6:	Fundstellen von Regelungen zu lokalen Entwicklungsstrategien in den Entwürfen der VO für die Strukturfonds, ELER und EMFF für 2014 bis 2020	105

Tabellenverzeichnis

		Seite
Tabelle 1:	Typen von Ex-ante-Konditionalitäten	19
Tabelle 2:	Bestandteile des Programmplanungsdokuments (Art. 24 AVO in Verbindung mit Art. 9 ELER-VO-Entwurf)	40
Tabelle 3:	Überblick über die Programmänderungsverfahren 2014 bis 2020	45
Tabelle 4:	Berichtspflichten der VB in der Umsetzungsphase	48
Tabelle 5:	Artikel des Entwurfs der ELER-VO mit forstlichem Bezug	77
Tabelle 6:	Einschätzung der Zielerreichung „Vereinfachung und Verwaltungsökonomie“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche	130

Kurzfassung

Im Oktober 2011 hat die Europäische Kommission ihre Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Strukturpolitik für die Finanzperiode 2014 bis 2020 vorgelegt. Der vorliegende Arbeitsbericht gibt einen Überblick über die relevanten Verordnungsentwürfe und eine erste Einschätzung dazu, welche Auswirkungen diese – wenn sie so vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedet würden – auf die ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland für die nächste Förderperiode 2014 bis 2020 hätten. Die Legislativvorschläge zur 1. Säule der GAP werden nur insofern in die Einschätzung einbezogen, wie diese zur Einschätzung der Auswirkungen auf die ländlichen Entwicklungsprogramme relevant sind.

Durch die Verordnungsentwürfe zieht sich der Anspruch der Europäischen Kommission, mit dem Einsatz der Fonds einen wesentlichen Beitrag zur Europa-2020-Strategie zu leisten. Damit wird die Lissabon-Orientierung der bisherigen EU-Förderpolitiken weiter vertieft und mit strategischen Steuerungsinstrumenten ausgestattet. Neu in der Verordnungsarchitektur sind eine Allgemeine Verordnung, die übergeordnete Regelungen für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), die Strukturfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) trifft, und die Horizontale Verordnung, die bislang getrennte Regelungen der 1. und 2. Säule der GAP zusammenfasst. Das Ziel der Europäischen Kommission ist, eine größere Kohärenz sowohl zwischen dem ELER und den Strukturfonds als auch zwischen dem ELER und dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) herzustellen. Die Allgemeine Verordnung führt wesentliche strategische Steuerungsinstrumente ein und schafft auch einen gemeinsamen Umsetzungsrahmen v. a. für die investiven Maßnahmenbereiche des ELER und der Strukturfonds. Die Horizontale Verordnung fokussiert demgegenüber v. a. auf eine Vereinheitlichung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der in das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) einbezogenen Maßnahmen der 1. und 2. Säule der GAP.

Ein zentrales Element einer stärkeren Orientierung an der Europa-2020-Strategie ist der Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR) auf EU-Ebene, der die Ziele der Europa-2020-Strategie für alle GSR-Fonds in thematische Ziele übersetzt. Diese thematischen Ziele werden in den Einzelverordnungen aufgegriffen und konkretisiert. Im Verordnungsentwurf für den ELER sind dies sechs EU-Prioritäten und die übergreifenden Zielsetzungen Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an dessen Auswirkungen. Auf nationaler Ebene ist analog zum GSR eine Partnerschaftsvereinbarung zu treffen, in der die wesentlichen Handlungsfelder für die Ländlichen Entwicklungsprogramme und Operationellen Programme festgelegt werden. Am Endpunkt dieses hierarchischen Strategieaufbaus stehen die Programme selbst. In der Gestaltung der Ländlichen Entwicklungsprogramme bestehen größere Freiheitsgrade als in der laufenden Förderperiode 2007 bis 2013, allerdings mit der Notwendigkeit verbunden, eine klare strategische

Orientierung auf die EU-Prioritäten herauszuarbeiten. Verschiedene Instrumente sollen eingesetzt werden, um die strategische Orientierung in den Programmen zu verankern: Basierend auf der Allgemeinen Verordnung sind Ex-ante-Konditionalitäten zu erfüllen, mit denen z. B. eine ausreichende Verwaltungskapazität zur Umsetzung der Programme sichergestellt werden soll. Eine kontinuierliche Leistungsüberprüfung ist vorgesehen, die sich an den für jede EU-Priorität zu quantifizierenden Zielen orientiert und mit einem Bonus- und Malussystem verbunden ist. Bei Zielerreichung wird eine leistungsgebundene Reserve zugeteilt; werden die Ziele nicht erreicht, können Zahlungen von der Europäischen Kommission ausgesetzt werden. Im Entwurf der ELER-Verordnung sind weitere Instrumente enthalten, die die übergreifenden Zielsetzungen unterstützen sollen. Ein höherer Kofinanzierungssatz ist beispielsweise für Maßnahmen vorgesehen, die einen Beitrag zu Innovation leisten. 25 % der EU-Mittel sind für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen zu reservieren.

Die Erstellung der strategischen Planungsinstrumente ist in einem föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland mit einem erheblichen Aufwand verbunden, da nicht nur auf Ebene des Mitgliedstaates zwischen den Ressorts koordiniert werden muss, sondern für den Mitgliedstaat Deutschland auch zwischen dem Bund und den Bundesländern sowie innerhalb der Bundesländer. Die zeitlichen Vorgaben für einen intensiven Abstimmungsprozess sind sehr eng gesetzt, zumal in den Verordnungsentwürfen den besonderen Anforderungen in Mitgliedstaaten mit regionalen Programmen überhaupt nicht Rechnung getragen wird. Die Verankerung der Strategieausrichtung in der Umsetzung durch eine leistungsgebundene Reserve ist unseres Erachtens kritisch zu sehen. Die Leistungsüberprüfung vermittelt den Anschein, als ginge es um eine stärker ergebnisorientierte Steuerung. Schlussendlich ist aber der Mittelabfluss zentrales Kriterium, wie auch in der derzeitigen Förderperiode. Der mit der Umsetzung der leistungsgebundenen Reserve verbundene Aufwand steht in einem Missverhältnis zu der zu erwartenden Effektivitätssteigerung.

Parallel zur angestrebten stärkeren Verzahnung des ELER mit den Strukturfonds findet eine stärkere Verbindung der 1. Säule und der 2. Säule der GAP statt. Maßgeblich sind hier das sog. Greening der Direktzahlungen, die Möglichkeit der Förderung von Junglandwirten und der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten auch innerhalb der 1. Säule sowie die Option, Mittel von der 1. in die 2. Säule umzuschichten (bzw. für einen Teil der Mitgliedstaaten: von der 2. in die 1. Säule umzuschichten). Unseres Erachtens steigen durch die Überlappungen von 1. und 2. Säule die Komplexität der Regelungen und damit die Verwaltungskosten (wovon auch die Kommission trotz des Ziels der Vereinfachung der GAP ausgeht), ohne dass hierdurch ein Mehr an Zielgerichtetheit und Effizienz erreicht wird.

Das Maßnahmenspektrum selbst bleibt im Entwurf der ELER-VO im Vergleich zur derzeitigen Verordnung trotz einer veränderten strategischen Ausrichtung bis auf wenige Änderungen weitgehend konstant. Es findet eine leichte Öffnung hin zu außerlandwirtschaftli-

chen Sektoren und Zuwendungsempfängern statt. Auch werden neue Maßnahmen in Bezug auf Innovation integriert; Instrumente zur Risikoabsicherung werden vorgeschlagen. Die Kooperationsmaßnahme wird deutlich ausgeweitet und, ebenso wie einige Maßnahmen mit besonderer Bedeutung für den Kapazitätsaufbau, mit 80 % Kofinanzierung ausgestattet. Die Struktur der Maßnahmen ist z. T. nicht geglückt, weil sehr heterogene Fördertatbestände zusammengefasst werden (Art. 18 und 20), oder zusammengehörende Fördergegenstände separiert werden (Forst). Die meisten Maßnahmen sind indikativ den Prioritäten zugeordnet. Gerade die vorgegebene Zuordnung von Maßnahmen zu Schwerpunkten in der jetzigen Förderperiode unabhängig von deren konkreter Zielsetzung ist vielfach kritisiert worden. Daher sollte man auf solche Vorfestlegungen zukünftig verzichten.

Die Ziele der Europa-2020-Strategie durchziehen den Entwurf der ELER-VO. Sie lassen bestimmte Ziele in den Hintergrund treten, die bislang in der Diskussion um eine Weiterentwicklung der 2. Säule der GAP eine wichtige Rolle gespielt haben. Eine Weiterentwicklung zu einem territorialen Ansatz wird nicht verfolgt. Zwar ist LEADER mit mind. 5 % der Mittel auszustatten, und es gibt erweiterte Fördermöglichkeiten über den Sektor hinaus. Von den sechs Prioritäten sind jedoch fünf vorrangig sektoral ausgerichtet. Auch der Beitrag zu einer räumlich ausgewogenen Entwicklung, eines von drei Hauptzielen der 2. Säule, ist nicht mehr so deutlich, da die gebietsbezogenen Kofinanzierungssätze für den ELER im Gegensatz zu denen der Strukturfonds keine Übergangsregionen vorsehen (und somit auch in den neuen Bundesländern nur noch der Normalfördersatz gilt). Zudem ist keine räumliche Fokussierung auf diejenigen Regionen erkennbar, für die der Entwicklungsbedarf als besonders groß angesehen wird.

Vor dem Hintergrund, dass in den bisherigen Diskussionen über die GAP nach 2013 die Honorierung öffentlicher Güter („Public goods for public money“) neben dem Thema Direktzahlungen eine zentrale Rolle spielte, überrascht, dass die Fördermöglichkeiten für öffentliche Umweltgüter im Entwurf der ELER-VO insgesamt verschlechtert werden. Für die entsprechenden Maßnahmen, die in der laufenden Periode dem Schwerpunkt 2 zugeordnet sind, soll der Kofinanzierungssatz generell auf nur noch 50 % reduziert werden. Bei den Umweltgütern wird besonders auf Klimaschutz und -anpassung fokussiert. Biodiversität und Wasserschutz, für die der ELER bislang eines der Hauptfinanzierungsinstrumente ist, kommt keine exponierte Rolle zu, obgleich die ELER-Programme sich hier durch eine Kombination von Flächen-, investiven und Beratungsmaßnahmen als leistungsfähig erwiesen haben, während der Beitrag zum Klimaschutz bisher eher gering ausfällt.

Die Neuausrichtung an der Europa-2020-Strategie und die Einführung von strategischen Steuerungselementen geht allerdings auch mit größeren Freiheitsgraden einher. Es gibt kein Mindestbudget je Priorität, nur noch eine finanzielle Mindestausstattung für vier Maßnahmen. Damit hängt die finanzielle Gewichtung von gut begründeten Schwerpunktsetzungen in den Länderprogrammen ab, so dass auch die o. g. nachrangigen Ziele wie Biodiversität, Wasserschutz, Stärkung eines territorialen Ansatzes oder Konzentration der

Mittel auf strukturschwache Gebiete umfassend bedient werden könnten, wenn es politisch gewollt ist.

Inwieweit sich bei der Programmierung und Implementierung der Förderprogramme in Deutschland überhaupt eine stärkere, nachvollziehbar abgeleitete strategische Ausrichtung durchsetzt, hängt in starkem Maße von der landespolitischen Prioritätensetzung ab. Dies gilt für die Fokussierung auf die Europa-2020-Strategie, für eine bessere Kohärenz mit den anderen Fonds ebenso wie für eine umfassendere Berücksichtigung von öffentlichen Gütern oder territorialen Ansätzen.

Wenn diese landespolitischen Prioritäten nicht entsprechend gesetzt werden, dann werden Ressortegoismen und Pfadabhängigkeiten gepaart mit knappen personellen Kapazitäten in den Ministerialverwaltungen eher zu einem „Weiter so wie bisher“ führen. Diese Gefahr besteht auch, wenn – was zu befürchten ist – die Beschlüsse über die für die nächste Förderperiode relevanten Rechtstexte erst im Laufe des Jahres 2013 gefasst werden, so dass dann kaum noch Zeit für die fristgerechte Erstellung der Programme bis zum 01.01.2014 verbleibt.

0 Einleitung

Nachdem die Europäische Kommission am 29. Juni 2011 ihren Vorschlag für den Finanzrahmen 2014 bis 2020 (EU-COM, 2011d) vorgelegt hat, folgten am 12. Oktober 2011 die Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für den Zeitraum 2014 bis 2020 (diejenigen zur Strukturpolitik wurden am 06. Oktober 2011 veröffentlicht). Die Diskussionen über die GAP nach 2013 sind damit in eine neue Phase getreten. Der vorliegende Arbeitsbericht gibt einen Überblick und eine erste Einschätzung über die Legislativvorschläge vor dem Hintergrund der bisherigen Förderung im Rahmen der 2. Säule der GAP und deren Bewertung.

Einbezogen in die Betrachtung werden folgende Legislativvorschläge[1]:

– die Allgemeine Verordnung (AVO) (EU-KOM, 2011e),
– die Horizontale Verordnung (HZ-VO) (EU-KOM, 2011h),
– die ELER-Verordnung (ELER-VO) (EU-KOM, 2011j),
– die EFRE-Verordnung (EFRE-VO) (EU-KOM, 2011i),
– die ESF-Verordnung (ESF-VO) (EU-KOM, 2011g) und die
– Direktzahlungen-Verordnung (DZ-VO) (EU-KOM, 2011f).

Bereits vor der Veröffentlichung der Legislativvorschläge wurden aus Wissenschaft, Verbänden und Politik zahlreiche Vorschläge, Positionspapiere und Stellungnahmen darüber erarbeitet, wie die GAP nach 2013 ausgestaltet sein sollte. Im Zentrum standen dabei die Zukunft der Direktzahlungen und die Honorierung öffentlicher Güter („Public goods for public money“). Beispielhaft sei hier verwiesen auf die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik vom Mai 2010 „EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume“ (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2010) und seine „Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020“ (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2011a) sowie auf die Studie „What tools for the European agricultural policy to encourage the provision of public goods“ (Hart et al., 2011).

[1] Zum Zeitpunkt der Erstellung des Arbeitsberichts lag die EMFF-Verordnung noch nicht vor.

Der vorliegende Arbeitsbericht unterscheidet sich von bisherigen Beiträgen über die GAP nach 2013 insbesondere dadurch, dass

a) in dem vorliegenden Bericht die 2. Säule der GAP im Mittelpunkt steht und auf die 1. Säule nur insoweit eingegangen wird, wie dies zur Abschätzung der Auswirkungen auf die 2.-Säule-Maßnahmen von Bedeutung ist, und

b) auch die Querbezüge zu den Strukturfonds hergestellt werden, soweit sie für die zukünftige Ausgestaltung der 2. Säule wesentlich sind.

Gegliedert ist der Arbeitsbericht in einen Text- und Tabellenteil. Letzterer enthält Übersichten zu einzelnen Themenfeldern und Maßnahmen mit einem Vergleich alt – neu einschließlich einer Kommentierung.

Der Textteil beginnt mit allgemeinen Ausführungen zur künftigen Gesamtarchitektur europäischer Förderpolitiken. Im Anschluss geht es um übergreifende Aspekte der ELER-Verordnung wie Programmierungs- und Umsetzungsfragen. Anschließend erfolgt eine Darstellung der Maßnahmen, auch im Vergleich zu den derzeitigen Regelungen. Kapitel 11 bewertet die vorliegenden Verordnungsentwürfe vor dem Hintergrund ausgewählter Zielsetzungen.

1 Haushalt und Finanzen

Autorin: Regina Grajewski[2]

Am 29. Juni 2011 hat die Kommission ihren Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2014 bis 2020 vorgelegt (EU-COM, 2011c; EU-COM, 2011d). Ein Abschluss der Haushaltsverhandlungen wird nach derzeitigem Zeitplan für Dezember 2012 erwartet (IEEP, 2011). Dies ist eine optimistische Annahme, da beispielsweise der Verhandlungsprozess zum Finanzrahmen 2007 bis 2013 zwei Jahre dauerte, und es momentan nicht absehbar ist, wie sich die Staatsschuldenkrise weiterentwickelt und welche Auswirkungen dies auf den MFR hat. Aber auch mit einer Dauer von 1,5 Jahren wird es sehr knapp für ein pünktliches Anlaufen der Strukturfondsprogramme und der ländlichen Entwicklungsprogramme zum 01. Januar 2014. Becker und Rudloff (2011b) gehen davon aus, dass die Haushaltsverhandlungen Mitte 2012 abgeschlossen sein müssten, damit die europäischen Förderprogramme pünktlich starten können. Zwei Faktoren erschweren die Haushaltsverhandlungen im Vergleich zu 2007 bis 2013 zusätzlich:

(1) die mit dem Vertrag von Lissabon ausgeweiteten fiskalischen Beschränkungen und Erwartungen infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise und

[2] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: regina.grajewski@vti.bund.de.

(2) die zusätzlichen Budgetrechte des Europäischen Parlaments (EP), die dieses auch aktiv umsetzen wird (Becker und Rudloff, 2011b).

Die aus der Wirtschafts- und Finanzkrise resultierende verstärkte haushalts- und wirtschaftspolitische Koordinierung hat zur Aufnahme von makroökonomischen Konditionalitäten in die Allgemeine Verordnung (EU-KOM, 2011e) geführt, die auch für den ELER gilt. Damit soll eine enge Verbindung zwischen der Kohäsionspolitik[3] und der wirtschaftlichen Governance der Europäischen Union gewährleistet werden, um die Wirkungen der Ausgaben aus den Strukturfonds, dem ELER und dem EMFF durch eine solide Wirtschaftspolitik zu unterstützen und ggf. auch Mittel umzuleiten, falls ein Mitgliedstaat (MS) in Schwierigkeiten gerät (Erwägungsgrund 19 der AVO).

Die Finanzverhandlungen laufen parallel zu den Verhandlungen über die künftige Ausgestaltung der GAP und beeinflussen sich gegenseitig. Sofern es keine Einigung über den MFR bis Ende 2013 geben sollte, werden die Haushaltsansätze des Jahres 2013 automatisch für 2014 verlängert, mit einem zweiprozentigen Inflationsaufschlag (EP, 2011). Für die mehrjährigen Programme nach der ELER-VO fehlt allerdings die Rechtsgrundlage für eine Förderung, da im Gegensatz zur 1. Säule der GAP die zugrundeliegenden Verordnungen zum 31.12.2013 befristet wurden.

Ingesamt 371,7 Mrd. Euro (in Preisen von 2011) sind in dem vorliegenden Kommissionsvorschlag zum MFR für die 1. und 2. Säule der GAP vorgesehen, davon 75,8 % für die 1. Säule (Direktzahlungen und Marktpolitik) und 24,2 %[4] für die 2. Säule der GAP (EP, 2011, S. 33). Ein direkter Vergleich zur Mittelfristigen Finanzplanung der laufenden Förderperiode ist schwierig. Die KOM selbst vergleicht in ihren Veröffentlichungen nur die Veränderung zwischen 2013, also dem Jahr, in dem bis auf Bulgarien und Rumänien alle neuen Mitgliedstaaten vollständig in das System der 1. Säule integriert sind, und 2020. Demnach ergibt sich für die 1. Säule ein Rückgang von 12,5 % und die 2. Säule von 12,9 % (EP, 2011, S. 33).

Die Diskussion um die zukünftige Finanzausstattung der GAP wird sich v. a. auf die Höhe der Direktzahlungen (zu 100 Prozent finanziert durch die EU) und die hier beabsichtigten Umverteilungseffekte konzentrieren (Agra-Europe, Nr. 37; Becker und Rudloff, 2011a).

Neben den vorgeschlagenen Finanzansätzen sind im Entwurf des MFR 2014 bis 2020 weitere wesentliche Eckpunkte für die zukünftige 2. Säule der GAP dargelegt (EU-COM, 2011d), u. a.

---

[3] Sowohl der ELER als auch der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) gehören nicht zum kohäsionspolitischen Instrumentarium der EU.

[4] Im Zeitraum 2007 bis 2013 lag der geplante Anteil der 2. Säule bei 22,5 %.

- Verteilung der Mittel für die ländliche Entwicklung auf der Basis von objektiven räumlichen und ökonomischen Kriterien[5];
- Begrünung der Direktzahlungen und damit eine neue „Baseline“ für die Agrarumweltmaßnahmen;
- Maximierung der Synergien zwischen ELER und den Strukturfonds über die Integration des ELER in die Partnerschaftsvereinbarungen, die auf die Europa-2020-Strategie und die Nationalen Reformprogramme (siehe das bundesdeutsche Programm vom BMWi, 2011) abzielen;
- eine an Ergebnissen ausgerichtete ländliche Entwicklungspolitik (quantifizierte Ziele, strategische Investitionen und Konditionalitäten).

2 Gesamtkonstruktion der EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum

Autorin: Regina Grajewski[6]

Die EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum ist in ein komplexes Geflecht von Rechtsverordnungen eingebunden, die sowohl eine verstärkte Kohärenz zu den Strukturfonds herstellen als auch die Bestimmungen für den ELER und den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) abstimmen sollen (siehe Abbildung 1). Diese Konstruktion ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass mit der Förderperiode 2007 bis 2013 der ELER respektive der EAGFL[7]-Ausrichtung aus dem Bereich der Strukturfonds[8] herausgelöst wurde und eine vollständige Integration in das 2-Säulen-System der GAP erfolgte (siehe auch Fährmann et al., 2008).

---

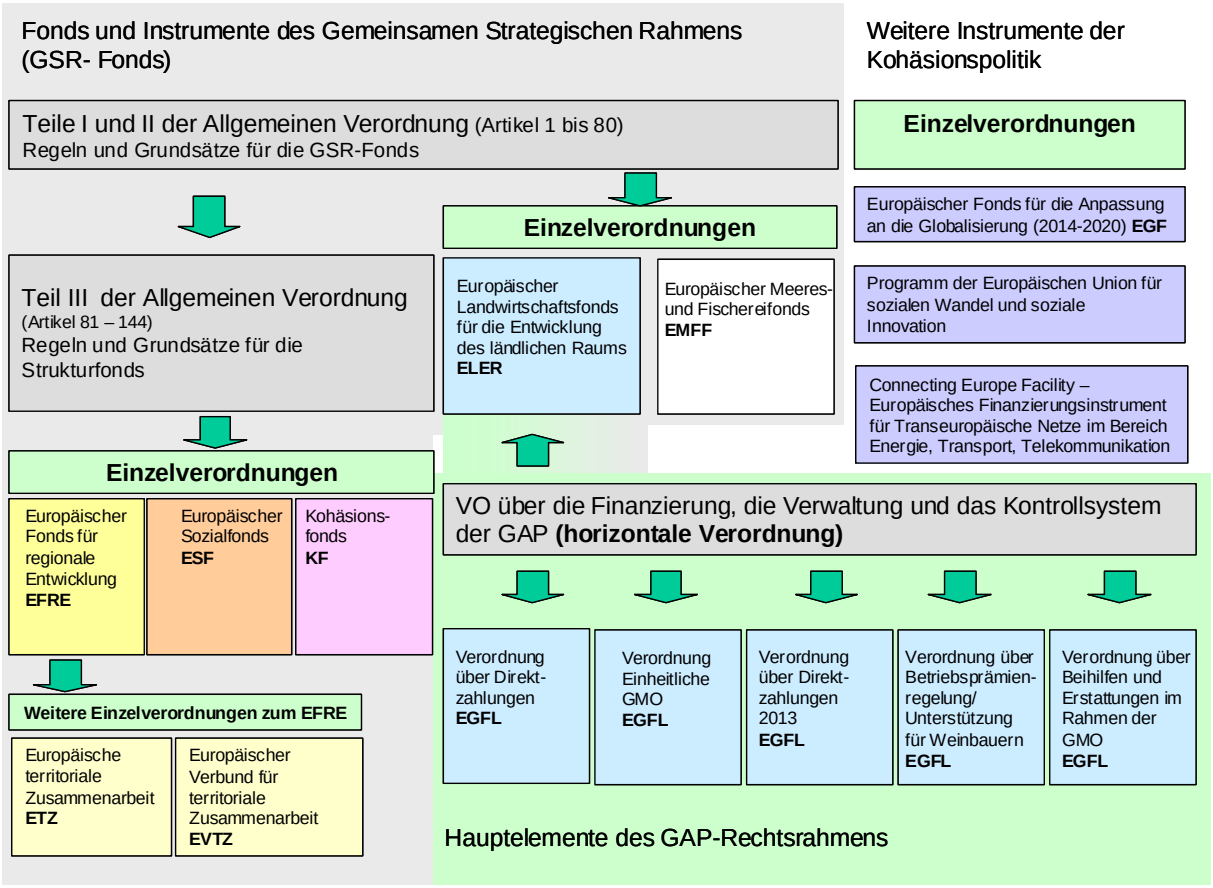
[5] Art. 64 Abs. 4 des Entwurfs der ELER-VO legt fest, dass die KOM im Wege eines Durchführungsrechtsaktes eine jährliche Aufteilung der ELER-Mittel auf die Mitgliedstaaten vornimmt. Berücksicht werden a) objektive Kriterien im Zusammenhang mit den Zielen der ELER-VO (Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt, ausgewogene räumliche Entwicklung) und b) die „past performance“. Welche objektiven Kriterien die KOM anlegen möchte, ist nicht näher ausgeführt. Selbst wenn aussagekräftige Kriterien für die Zielbereiche gefunden werden, bleibt immer noch die Frage nach der Gewichtung offen. Was genau unter „past performance“ zu verstehen ist, ist auch unklar. In der deutschen Übersetzung heißt es „frühere Werteentwicklung“. Zu vermuten ist, dass die Finanzausstattung der Vorperiode herangezogen werden soll (Ist- oder Sollzahlen?). Wie a) und b) gewichtet werden sollen, ist ebenfalls unklar. Der Anteil von Finanzmitteln, der für die weniger entwickelten Regionen zur Verfügung gestellt werden muss, wird schon im Rahmen des MFR festgelegt.

[6] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: regina.grajewski@vti.bund.de.

[7] Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.

[8] In der Periode 2000 bis 2006 gab es in den sogenannten Ziel-1-Gebieten noch Teilbereiche der 2. Säule der GAP, die in gemeinsamen Programmen mit den Strukturfonds angeboten wurden.

Abbildung 1: Gesamtkonstruktion der GAP und der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 bis 2020



GMO-Gemeinsame Marktorganisation

Quelle: Eigene Darstellung, Stand November 2011.

Die ELER-Verordnung als Einzelverordnung für die Förderperiode 2014 bis 2020 hat zwei übergeordnete Verordnungen zu beachten, zum einen die Allgemeine Verordnung (Teile I und II) und die Horizontale Verordnung, letztere mit gemeinsamen Bestimmungen für den ELER und den EGFL.

Allgemeine Verordnung (AVO)

Ein wesentliches Defizit in der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde im Fehlen einer gemeinsamen Rahmenverordnung der Strukturfonds und des ELER gesehen (Mantino et al., 2010). Die Kritik bezog sich v. a. auf die unterschiedlichen Umsetzungsbedingungen (Mehrwertsteuer, Förderkonditionen) in ähnlichen Förderbereichen. Die Notwendigkeit, einen gemeinsamen Rechtsrahmen auf EU-Ebene zu schaffen, ist aufgrund der gemeinsamen strategischen Planungsinstrumente weiter gestiegen. Es gibt nunmehr eine Rahmenverordnung für den ELER, den EMFF und die Strukturfonds. Gemeinsame Vorgaben gibt es für folgende Bereiche:

- Allgemeine Prinzipien,
- strategische Ansätze,
- Konditionalitäten und Leistungen,
- gemeinsame Managementvorgaben,
- lokale Entwicklung,
- Finanzierungsinstrumente,
- Monitoring und Evaluation,
- vereinfachte und vereinheitliche Fördervoraussetzungen.

Die Vorgaben sind für viele Bereiche allerdings sehr allgemein gehalten und verweisen auf detaillierte Regelungen in den jeweiligen Fondsverordnungen. Es ist nicht verständlich, warum sich eine gemeinsame Rahmenverordnung von ELER und Strukturfonds nicht nur auf die Bereiche bezieht, in denen gemeinsame Regelungen getroffen werden müssen, die dann aber auch abschließend sind. Auch die Vermischung mit den in Teil III enthaltenen Regelungen für die Strukturfonds ist wenig sinnvoll. Darüber hinaus werden gerade für die umsetzungsrelevanten Kofinanzierungssätze (Höhe und Berechnungsmethode) keine einheitlichen Regelungen vorgegeben.

Horizontale Verordnung (HZ-VO)

Die HZ-VO (EU-KOM, 2011h) fußt auf der Finanzierungsverordnung (VO (EG) Nr. 1290/2005) und stellt gemeinsame Regeln für die beiden Fonds der GAP (ELER, EGFL) auf. Weitere Bestimmung z. B. zu Cross Compliance werden integriert, so dass der Geltungsbereich insgesamt breit aufgestellt ist:

- Allgemeine Bestimmungen (z. B. zu den Zahlstellen),
- landwirtschaftliche Betriebsberatung,
- finanzielle Verwaltung der Fonds,
- Kontrollsystem und Sanktionen,
- Cross Compliance,
- gemeinsame Bestimmungen (z. B. zu Monitoring und Evaluierung).

Ziel ist es, die Finanzierungsbestimmungen auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen anzupassen, die Cross-Compliance-Regelungen zu straffen und zu verbessern und das System der landwirtschaftlichen Betriebsberatung auszubauen. Die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften werden für die beiden Säulen der GAP so weit wie möglich angeglichen, um für Rechtssicherheit und einheitliche Verfahren zu sorgen. Allerdings bestand in der Umsetzung der 2. Säule in der Vergangenheit weniger das Problem einer fehlenden Angleichung der beiden Säulen, sondern stärker ein Problem des Überstülpens von Regelun-

gen aus dem Bereich ELER-InVeKoS[9] auf den Bereich ELER-investiv[10] (Beispiel: 3 %-Abweichungsregelung[11]) sowie eine fehlende Angleichung des ELER-investiv an die Regelungen der Strukturfonds. Ob die beiden übergeordneten Verordnungen dieses Problem beheben, kann auf der Grundlage der Verordnungen – ohne die noch nicht vorliegenden detaillierten Durchführungsbestimmungen – nicht eingeschätzt werden (siehe auch Kapitel 7.2).

Befugnisübertragung

In allen Rechtsverordnungen ist an verschiedenen Stellen der Passus enthalten, dass die KOM weitere Detailregelungen treffen kann:

– Zum einen kann dies in Form delegierter Rechtsakte geschehen. Diese Befugnis wird der KOM auf unbestimmte Zeit übertragen. Ein delegierter Rechtsakt wird von der KOM erlassen und dem Europäischen Parlament und dem Rat mitgeteilt. Diese können innerhalb gesetzter Fristen Einspruch erheben.

– Zum anderen können Durchführungsrechtsakte erlassen werden, die im Rahmen des Ausschussverfahrens (EU-KOM, 2000) diskutiert und beschlossen werden. Zuständig für die ELER-Verordnung ist der RDC[12], für die horizontale Verordnung der Ausschuss für die Agrarfonds, für die DZ-VO der Ausschuss für die Direktzahlungen. Die Allgemeine Verordnung liegt im Zuständigkeitsbereich eines Koordinierungsausschusses für die Fonds.

Die Befugnisübertragung auf die KOM sollte in dem laufenden Rechtssetzungsverfahren genau geprüft werden. Es gibt Regelungen, die besser in den Verordnungen selbst abschließend behandelt werden sollten. Auch sollte darauf geachtet werden, dass gleiche Sachverhalte in unterschiedlichen Verordnungen auch mit gleichen Befugnisübertragungen versehen werden[13].

---

[9] ELER-InVeKoS sind die flächenbezogenen Maßnahmen im ELER, die nach den Vorgaben des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems umgesetzt werden, weitgehend analog zu den Direktzahlungen der 1. Säule.

[10] ELER-investiv bezieht sich auf die investiven Maßnahmen im ELER, die nicht unter das InVeKoS fallen.

[11] Nach Art. 31 Abs. 1 VO (EG) 1975/2006 setzt eine Behörde die förderfähigen Beträge fest und ermittelt a) den dem Begünstigten ausschließlich auf der Grundlage des Zahlungsantrags zu zahlenden Betrag und b) den dem Begünstigten nach Prüfung der Förderfähigkeit des Zahlungsantrags zu zahlenden Betrag. Liegt die Differenz bei mehr als drei Prozent, wird sanktioniert. Diese Regelungen entstammt der Flächenförderung (ELER-InVeKoS).

[12] Rural Development Committee (Ausschuss für Ländliche Entwicklung), in dem die VertreterInnen aller Mitgliedstaaten sitzen und der die KOM berät.

[13] Detailregelungen zu Monitoring und Evaluierung in der HZ sind Gegenstand eines delegierten Rechtsaktes (Art. 110, Abs 1), während das Monitoring- und Evaluierungssystem gemäß ELER-VO-Entwurf (Art. 83) als Durchführungsrechtsakt unter Beteiligung des RDC festgelegt wird.

3 Ein Mehr an Strategie?

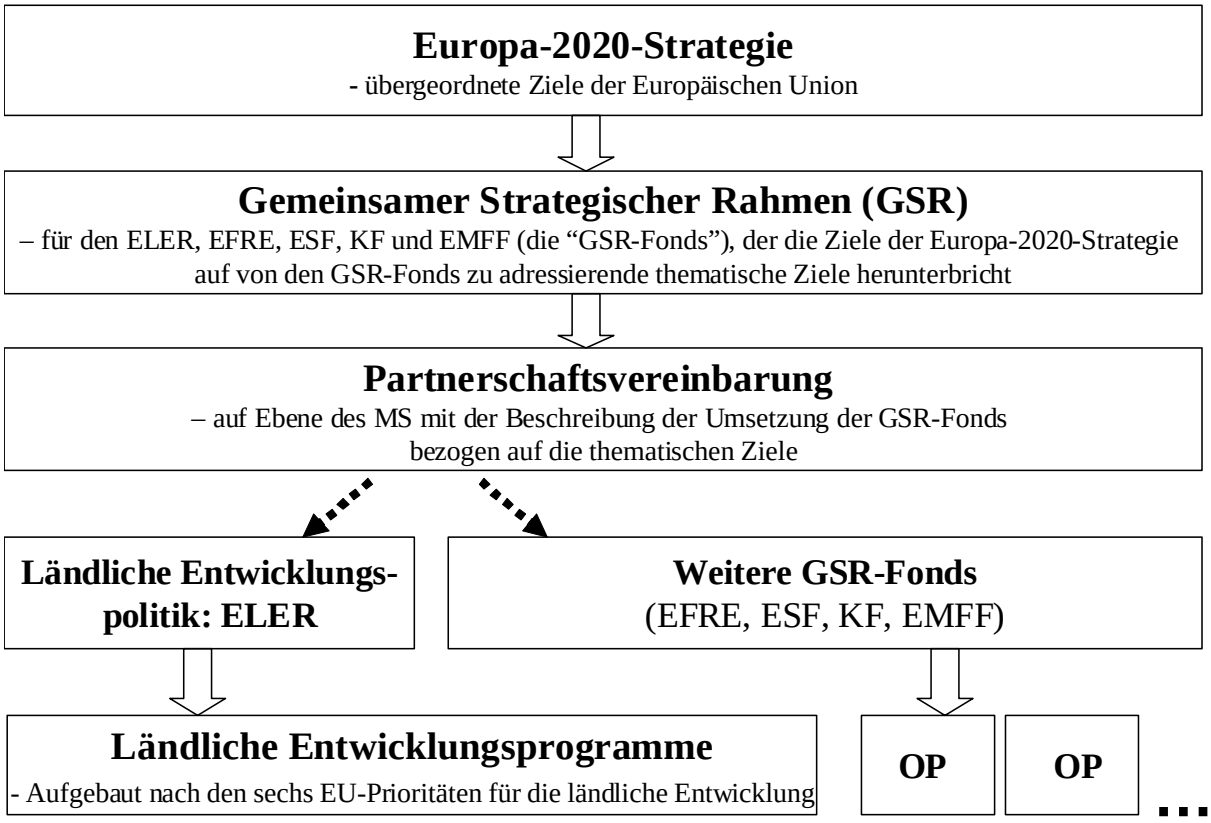
Autorin: Regina Grajewski[14]

Schon in der Förderperiode 2007 bis 2013 wurden zusätzliche strategische Steuerungs- und Planungsinstrumente auf EU- und nationaler Ebene eingeführt (2006/144/EG; BMELV, 2007a). Die EU-Leitlinien sollten eine stärkere Ausrichtung der Ländlichen Entwicklungsprogramme (EPLR) auf die Ziele der Lissabon-Strategie gewährleisten. Der Nationale Strategieplan war dazu gedacht, die europäischen Ziele in den Programmen der Mitgliedstaaten zu verankern und zugleich in den Mitgliedstaaten mit einer regionalen Programmplanung als Klammer zu wirken (gleiches gilt für die strategische Planung in der Kohäsionspolitik, siehe auch Becker und Zaun, 2007). Allerdings haben weder die EU-Leitlinien noch der Nationale Strategieplan die inhaltliche Struktur der EPLR maßgeblich beeinflusst, wie Ergebnisse der Halbzeitbewertung zeigen. EU-seitig hatte die Vorgabe, die Schwerpunkte mit einem Mindestanteil an EU-Mitteln auszustatten, eine wesentlich stärkere Steuerungsfunktion als die EU-Leitlinien. Der Nationale Strategieplan war letztlich so weit gefasst, dass er nicht einengend auf die Bundesländer wirkte. Nach seiner Aktualisierung im Anschluss an die Programmgenehmigungen war er letztlich nicht mehr als eine Synopse der Länderprogramme (siehe z. B. Fährmann et al., 2010a, S. 177ff). Der für die Erstellung des Nationalen Strategieplans erforderliche Zeitaufwand steht u. E. in einem sehr ungünstigen Verhältnis zu seiner Steuerungsfunktion.

In der Förderperiode 2014 bis 2020 werden beide Steuerungs- und Planungsinstrumente weiter ausgebaut, indem sie fondsübergreifend erstellt werden sollen. D. h., nicht nur die bislang im Vordergrund stehende vertikale Steuerung soll verbessert werden, sondern v. a. auch die horizontale Steuerung. Zentrale Elemente sind zukünftig auf EU-Ebene ein Gemeinsamer Strategischer Rahmen und auf Ebene des Mitgliedstaates eine Partnerschaftsvereinbarung (siehe Abbildung 2). Mit diesen Elementen soll eine Konzentration der Förderung auf die Prioritäten der EU und eine Koordinierung mit anderen EU-Strategien und -Finanzinstrumenten erreicht werden. Eine enge Verknüpfung mit den Zielen der Europa-2020-Strategie steht im Vordergrund (EU-KOM, 2011e, S. 5). Damit wird der Weg der „Lissabonisierung“ der Strukturpolitik und auch der 2. Säule der GAP fortgesetzt. Dies bietet der EU-Kommission zumindest in begrenztem Umfang die Möglichkeit, eine Modernisierung – im Sinne einer stärkeren Orientierung an übergeordneten Politikzielen – des EU-Budgets durchzusetzen, wenn es schon aufgrund der divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten nicht gelingt, größere Reformen umzusetzen (Becker und Rudloff, 2011b).

[14] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: regina.grajewski@vti.bund.de

Abbildung 2: Strategieebenen in der Förderperiode 2014 bis 2020



OP – Operationelles Programm

Quelle: Eigene Darstellung.

3.1 Gemeinsamer Strategischer Rahmen (GSR)

Im GSR werden die aus Sicht der KOM zentralen Aktionen zur Umsetzung der thematischen Ziele für jeden GSR-Fonds aufgeführt. Insgesamt elf thematische Ziele werden in der AVO aufgeführt, die mit der Strategie Europa 2020 in Einklang stehen. Diese elf thematischen Ziele wiederum beziehen sich auf die Leitinitiativen und Ziele der Europa-2020-Strategie. In der Mitteilung der KOM zur Europa-2020-Strategie wurde festgelegt, dass die sieben Leitinitiativen[15] für die EU und die Mitgliedstaaten bindend sein sollen und die auf EU-Ebene verfügbaren Instrumente voll in den Dienst der Strategie gestellt werden

[15] (1) Innovationsunion, (2) Jugend in Bewegung, (3) Eine digitale Agenda für Europa, (4) Ressourcenschonendes Europa, (5) Eine Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung, (6) Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten, (7) Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut (EU-KOM, 2010b).

(EU-KOM, 2010b, S. 6)[16]. Der Beschluss zum GSR wird durch Rat und Parlament bis zu drei Monate nach Annahme der AVO getroffen.

Die konkrete Ausgestaltung der thematischen Ziele und auch deren Auswahl bleiben den fondsspezifischen Regelungen überlassen. Im Entwurf der ELER-VO sind dies die in Artikel 5 niedergelegten EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums.

Insgesamt kommt dem strategischen Überbau EU-seitig eine größere Rolle als in der laufenden Förderperiode zu. Der ELER agiert hier aber eher als „Juniorpartner". Die thematischen Ziele sind in starkem Maße auf die Strukturfonds zugeschnitten. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass in der Europa-2020-Strategie der Bereich der Ländlichen Entwicklung keine Rolle spielt. Inhaltlich finden die von der 2. Säule der GAP repräsentierten Politikbereiche nur in den Leitinitiativen „Ressourcenschonendes Europa" und „Innovationsunion" Erwähnung (EU-KOM, 2010b, S. 15 und 19).

3.2 Partnerschaftsvereinbarung

Die Partnerschaftsvereinbarung ist in den MS spätestens drei Monate nach Annahme des GSR mit den Partnern[17] und im Dialog mit der KOM zu erstellen. Sie legt die Strategie, Prioritäten und Vorkehrungen fest, um die EU-2020-Strategie mit den GSR-Fonds umzusetzen (siehe Abbildung 2). Die Partnerschaftsvereinbarung bedarf der Annahme durch die KOM. Gegenüber der Nationalen Strategie der jetzigen Förderperiode sind folgende Änderungen wesentlich: a) fondsübergreifender Ansatz, b) gestiegene Umsetzungsrelevanz und c) fehlende Berücksichtigung der Spezifika von Mitgliedstaaten mit regionalen Programmen.

---

[16] „Der mehrjährige Finanzrahmen der EU wird diesen langfristigen Wachstumsprioritäten ebenfalls Rechnung tragen müssen. Die Kommission will diese Prioritäten, sobald sie beschlossen sind, im kommenden Jahr bei ihren Vorschlägen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen berücksichtigen. Zu erörtern ist dabei nicht nur die Höhe der Mittel, sondern auch, wie unterschiedliche Finanzierungsinstrumente wie Strukturfonds, Landwirtschaftsfonds, Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Forschungsrahmenprogramm und Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation auf die Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 ausgerichtet werden können, um eine optimale Wirkung und Effizienz sowie einen europäischen Mehrwert zu gewährleisten. Von großer Bedeutung wird es dabei sein, Wege zu finden, wie die Wirksamkeit der EU-Mittel verbessert werden kann – damit sie trotz ihrer geringen Höhe bei sorgfältigem Einsatz eine große Schubkraft entfalten können" (EU-KOM, 2010b, S. 26).

[17] Regelungen zur Partnerschaft werden in Artikel 5 der AVO getroffen. Die Partner rekrutieren sich demnach aus (a) den zuständigen regionalen, lokalen, städtischen und anderen Behörden, (b) den Wirtschafts- und Sozialpartnern und (c) den Stellen, die die Zivilgesellschaft vertreten, u. a. Partnern des Umweltbereichs, Nichtregierungsorganisationen und Stellen für die Förderung der Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung.

Frühestens zum 01.01.2014[18] soll die Partnerschaftsvereinbarung in Kraft treten. Die Partnerschaftsvereinbarung ist die Voraussetzung für die Genehmigung der Programme.

Für einen föderal organisierten Mitgliedstaat wie Deutschland zieht eine solche Partnerschaftsvereinbarung einen hohen Koordinierungsaufwand zwischen den auf Bundesebene zuständigen Ministerien und den auf Länderebene für die Erstellung der Operationellen Programme und EPLR verantwortlichen Ministerien nach sich. Ohne Festlegung einer federführenden Stelle dürfte ein solcher Prozess kaum zu organisieren sein. Dies gilt sowohl für die erforderliche Abstimmung auf der Bundesebene zwischen den Ressorts/Abteilungen als auch zwischen Bund und Land in den verschiedenen Gremien sowie innerhalb der Bundesländer.

Den Besonderheiten in einem MS mit regionalen Programmen wird mit den Festlegungen in Kapitel II der AVO überhaupt nicht Rechnung getragen. Wesentliche Inhalte der Partnerschaftsvereinbarung (z. B. eine zusammenfassende Analyse der Ex-ante-Evaluierungen, die Übersicht über die Etappenziele, administrative Vorkehrungen, Datenhaltungssysteme) können nur den Länderprogrammen entnommen werden, die aber parallel zum Erstellungsprozess der Partnerschaftsvereinbarung erarbeitet und mit der KOM verhandelt werden. Eine Aktualisierung der Partnerschaftsvereinbarung nach Genehmigung des letzten Programms ist nicht vorgesehen. Der noch bei der Erstellung des Nationalen Strategieplans in der Förderperiode 2007 bis 2013 angewandte Bottom-up-Prozess lässt sich unter den engen zeitlichen Restriktionen und der Inhalte der Partnerschaftsvereinbarung kaum umsetzen. Die Partnerschaftsvereinbarung setzt einen wesentlich stärkeren Top-down-Ansatz voraus, der in Deutschland mit seinen föderalen Strukturen auf erhebliche Widerstände stoßen dürfte.

3.3 Ländliche Entwicklungsprogramme (EPLR)

Die Programmplanungsdokumente legen auf der regionalen Ebene die wesentlichen Strategien fest, indem prioritätenbezogene quantitative Ziele auf Programmebene gesetzt werden. Diese quantitativen Ziele werden mit Hilfe von Finanz-, Output- und Ergebnisindikatoren operationalisiert.

[18] Wenn man pünktlich zum 01.01.2014 mit der neuen Förderung beginnen möchte, ist dies gleichzeitig auch der späteste Termin.

3.3.1 Prioritäten

Die sechs Prioritäten (siehe Abbildung 3) lösen im Prinzip die Schwerpunkte der jetzigen Förderperiode ab. Obgleich die Priorität 1 horizontalen Charakter (Erwägungsgrund 11 des ELER-VO-Entwurfs) hat und einen Beitrag zu allen anderen Prioritäten leisten soll, ist sie in die vertikale Struktur eingereiht[19]. Alle Prioritäten müssen den übergreifenden Zielsetzungen Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen Rechnung tragen.

Die Prioritäten sind den thematischen Zielen des GSR angelehnt und zugeordnet. Die EU-Prioritäten weisen mit Ausnahme der Priorität 6 einen vorrangig sektoralen und nicht territorialen Bezug auf. Dies unterstreicht den Eindruck, der schon beim Lesen der Mitteilung der KOM zur GAP 2020 entstand (EU-KOM, 2010a), dass der ländliche Raum wesentlich weniger im Fokus der 2. Säule stehen wird als die sektoralen und Landnutzungsfragen (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2011a). Vor dem Hintergrund, dass eine ausgewogene räumliche Entwicklung als einen der drei Hauptziele der GAP genannt wird, ist dies nicht zielführend. Für eine ausgewogene räumliche Entwicklung ist ein über den Agrarsektor hinausgehender territorialer Förderansatz wichtig.

Ländliche Entwicklung im territorialen Sinn wird auf die Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung fokussiert. Dies entspricht nicht dem breiten Ansatz, der in der laufenden Förderperiode v. a. im Schwerpunkt 3 verfolgt wurde (unter den Stichworten Lebensqualität, demographischer Wandel, Erhalt von dörflichen Siedlungsstrukturen, …). Das Maßnahmenspektrum, das der Priorität 6 zugeordnet ist, nämlich Basisdienstleistungen und Dorferneuerung sowie LEADER, leistet nach den bisherigen Evaluierungsergebnissen von den Zielen dieser Priorität höchstens zur wirtschaftlichen Entwicklung einen Beitrag, und dieser ist auch kaum messbar. Soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung sind Zielbereiche, für die der ELER bislang keine adäquaten Instrumente hat, im Gegensatz zum Europäischen Sozialfonds, der über die geeigneten Instrumente verfügt.

[19] Diese Vermischung von horizontalen Prioritäten (Priorität 1) und den anderen fünf Prioritäten ist nicht schlüssig.

Abbildung 3: EU-Prioritäten für den ländlichen Raum und zugehörige Maßnahmen

	Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkung					
EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums	1- Förderung von Wissenstransfer und Innovation	2- Verbesserung der Wettbewerbs-fähigkeit	3 - Förderung einer Organisation der Nahrungsmittelkette und des Risikomanagements	4 - Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosystemen	5 - Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung beim Übergang zu einer low-carbon-economy	6 - Förderung d. sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftl. Entwicklung
	1. Förderung der Innovation und Wissensbasis 2. Stärkung der Verbindungen zwischen Lw/ Forst und Forschung/ Innovation 3. Förderung lebenslanges Lernen und berufliche Bildung	1. Erleichterung der Umstrukturierung lw. Betriebe 2. Erleichterung der allgemeinen Erneuerung im Agrarsektor	1. QS-Systeme, Verkaufsförderung auf lokalen Märkten und kurze Versorgungswege, Erzeuger-gruppierungen/ Branchen-organisationen 2. Risikomanagement in lw. Betrieben	1. Biologische Vielfalt 2. Verbesserung Wasserwirtschaft 3. Verbesserung Bodenbewirt-schaftung	1. Verbesserung der Effizienz der Wassernutzung 2. Verbesserung der Effizienz der Energienutzung 3. Erneuerbare Energiequellen 4. Verringerung N_2O-/ Methanemissionen 5. Förderung der CO_2-Bindung	1. Erleichterung der Diversifizierung, Gründung neuer Kleinbetriebe, Schaffung von Arbeitsplätzen 2. Förderung der lokalen Entwicklung 3. Förderung von IuK-Technologien
Spezifische Maßnahmen	a. Wissentransfer- und Informationsmaß-nahmen (Art. 15) b. Investitionen in neuen Techniken in der Forstwirtschaft (Art. 27)	a. Qualitäts-regelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Art. 17) b. Zahlungen für benachteiligte Gebiete (Art.32/33)	a. Wiederaufbau lw. Produktionspotential (Art. 19) b. Schadensvorbeugung und -vermeidung (Forst) (Art. 25) c. Erzeugergruppier-ungen (Art. 28) d. Tierschutz (Art. 34) e. Risikomanagement (Art. 37) f. Ernte-, Tier- u. Pflanzenversicherung (Art. 38) g. Tierseuchen u. a. (Art. 39) h. Einkommensstabili-sierungsinstrument (Art. 40)	a. Investitionen für die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern (Art. 22) b. Aufforstung (Art. 23) c. Agroforstsysteme (Art. 24) d. Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Art. 26) e. Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen f. Ökolandbau (Art. 30) g. Natura-2000- und WRRL-Zahlungen (Art. 31) h. Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder (Art. 35)		a. Basisdienst-leistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (Art. 21) b. LEADER (Art. 42-45)
Prioritätenüber-greifende Maßnahmen	Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Art. 16), Investitionen in materielle Vermögenswerte (Art. 18), Entwicklung der lw. Betriebe und sonstiger Unternehmen (Art. 20), Zusammenarbeit (Art. 36), LEADER (Art. 42-45)					

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Entwurfs der ELER-VO.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Ebene der ELER-Schwerpunkte strategisch und finanztechnisch ein wesentliches Konstrukt, da für die Schwerpunkte eine Mindestausstattung vorgesehen ist und eine Verschiebung von Finanzmitteln zwischen den Schwerpunkten Programmänderungen nach sich zieht. Auch sind die Maßnahmen fest den Schwerpunkten zugeordnet. Im Entwurf der ELER-VO sind auf Ebene der Prioritäten keine finanziellen Mindestausstattungen mehr vorgesehen. Eine Mindestausstattung mit ELER-Mitteln gibt es nur für die Maßnahme LEADER (mind. 5 %) und das Ziel Klimaschutz und -anpassung (mind. 25 %[20]). Dieser Beitrag soll durch drei Maßnahmen erbracht werden: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (Art. 29), Ökolandbau (Art. 30) und Zahlungen für benachteiligte Gebiete (Art. 32). Es ist nicht nachvollziehbar, warum ausschließlich diese Maßnahmen ausgewählt wurden. Bei den Zahlungen für benachteiligte Gebiete ist zudem auf der Grundlage der Ex-post-Bewertungen fraglich, ob von diesen überhaupt eine Klimaschutzwirkung ausgeht (Fährmann et al., 2010c, S. 116). Beabsichtigt man tatsächlich eine stärkere Berücksichtigung des Klimaschutzes/-anpassung in den EPLR, dann wäre eine Vorgabe auf Ebene des Gesamtprogramms im Sinne eines „earmarking“ sinnvoller. Gerade für die Küstenländer Deutschlands haben beispielsweise Küstenschutzmaßnahmen eine wichtige Bedeutung im Rahmen der Anpassungsstrategien. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Mittel nicht berücksichtigt werden sollen.

Insgesamt gibt es größere Freiheitsgrade bei der Verteilung der Mittel, wobei im Rahmen der Programmgenehmigung von der KOM geprüft wird, ob die Zuweisung von Finanzmitteln für die Programmmaßnahmen ausgewogen ist und ausreicht, die festgesetzten Ziele zu verwirklichen.

3.3.2 Thematische Teilprogramme

Als Neuerung zur Stärkung der strategischen Ausrichtung können Thematische Teilprogramme angeboten werden, und zwar zu folgenden Themen:

(1) Junglandwirte,

(2) Kleine landwirtschaftliche Betriebe gemäß der Definition des MS,

(3) Berggebiete gemäß Art. 33 Abs. 2,

(4) Kurze Versorgungsketten.

---

[20] Dieses Mindestbudget ist nur in einem ELER-Erwägungsgrund (Nr. 28) verankert, also eher strategisch relevant als verpflichtend. Allerdings wird in Art. 24 Abs. 5 AVO darauf verwiesen, dass in jedem Programm der als Richtwert dienende Betrag der Unterstützung für die Klimaschutzziele festgelegt werden muss. Die Formulierung im Erwägungsgrund 28 ist missverständlich. U. E. müsste es heißen: …mindestens 25 % des ELER-Gesamtbeitrags für jedes Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum auf die Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen basierend auf Landbewirtschaftung verwenden.

In Anhang III des ELER-VO-Entwurfs findet sich eine indikative Liste von Maßnahmen, die im Rahmen dieser Teilprogramme angeboten werden können. Dabei gelten bei Teilprogramm 2 und 4 um zehn Prozentpunkte höhere Beihilfesätze. Bei 1 und 3 können die Beihilfesätze auf bis zu 90 % angehoben werden. Eine Erhöhung der Prämiensätze für flächenbezogene Maßnahmen ist nicht vorgesehen.

Die Teilprogramme erfordern die Erstellung eines getrennten Programmplanungsdokuments mit einer SWOT, abgeleiteten Zielen, einer Auswahl von geeigneten Maßnahmen, einer Evaluierung des Beitrags sowie einen getrennten Indikatorenplan.

Im bundesdeutschen Kontext würde sich u. E. der Aufwand für die Erstellung eines thematischen Teilprogramms nur für die kurzen Versorgungsketten anbieten, wenn man diesem Aspekt innerhalb des Programms ein großes Gewicht zumessen und entsprechende Anreize über höhere Beihilfesätze setzen möchte. Die Punkte 1 bis 3 spielen inhaltlich eine zu vernachlässigende Rolle, so dass sich der Mehraufwand durch die zusätzlichen Programmierungsvorgaben nicht lohnt.

3.2.3 Maßnahmen - „Alter Wein in neuen Schläuchen?“

Zu dem verstärkten strategischen Ansatz gehört aus Sicht der KOM ein optimierter „Baukasten“ von Maßnahmen, die in bestimmten „Paketen“ den Prioritäten zugeordnet werden sollen, sowie die Möglichkeit, thematische Teilprogramme einzurichten. Die Maßnahmen basieren überwiegend auf den jetzigen Maßnahmen, in Teilen neu gruppiert und durch Fördergegenstände ergänzt oder mit erweitertem Kreis von potenziellen Antragstellern versehen. Weitgehend neu in der vorgeschlagenen Form ist die Maßnahme Kooperation (Art. 36). Aufgenommen wurden verschiedene Instrumente zum Risikomanagement (siehe Kapitel 10.15). Insgesamt bleibt das Maßnahmenspektrum damit weitgehend identisch; es wird nur – im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 – anders gruppiert oder getrennt. Es bleibt aber für viele Maßnahmen eine a priori Zuordnung zu Prioritäten, obgleich im impact assessment gerade die feste Zuordnung von Maßnahmen zu Schwerpunkten der jetzigen Förderperiode als wenig zielführend kritisiert wurde (EU-COM, 2011a).

Sicher können in der Programmierung andere Akzente gesetzt werden. Bislang waren die Programme in Deutschland, den Evaluierungsergebnissen zu Folge, im Umweltbereich recht leistungsfähig (mit Ausnahme des Klimaschutzes). Hier sind auch schon mit der Förderperiode 2007 bis 2013 deutliche Veränderungen im Maßnahmenspektrum vorgenommen worden, weg von den horizontalen Maßnahmen mit geringen Auflagen hin zu gezielteren Maßnahmen (häufig mit Gebietskulissen). Viele der anderen Maßnahmen existieren aber schon seit vielen Jahren mit einer mehr oder weniger identischen Ausgestaltung (Ausgleichszulage, Agrarinvestitionsförderung, Dorferneuerung). Ob sich diese Maßnahmen als so wandelbar erweisen, dass signifikante Beiträge zu den neuen Prioritä-

ten zu erwarten sind, ist angesichts der bestehenden Pfadabhängigkeiten mit einem großen Fragezeichen zu versehen. Daran dürften auch die partiellen Änderungen in den Förderbedingungen, z. B. in Teilen höhere Beihilfesätze bei kollektiven Aktionen, kaum etwas ändern.

3.4 Instrumente zur Durchsetzung der stärkeren Ausrichtung an übergeordneten strategischen Vorgaben der EU

Um die Steuerungsfunktion der Planungsinstrumente (Partnerschaftsvereinbarung, EPLR) zu erhöhen, werden zusätzliche Instrumente eingeführt: Leistungsüberprüfung (Leistungsziele, leistungsgebundene Reserve) und Ex-ante-Konditionalitäten, durch die ein finanzielles Bonus- und Malussystem eingeführt wird. Weitere Instrumente sind Auswahlkriterien, die Variation von Kofinanzierungs- und Beihilfesätzen für bestimmte Maßnahmen und die Mindestausstattung von Maßnahmen/Zielen mit ELER-Mitteln. Die beiden letzten Punkte werden an anderer Stelle diskutiert (siehe Kapitel 8).

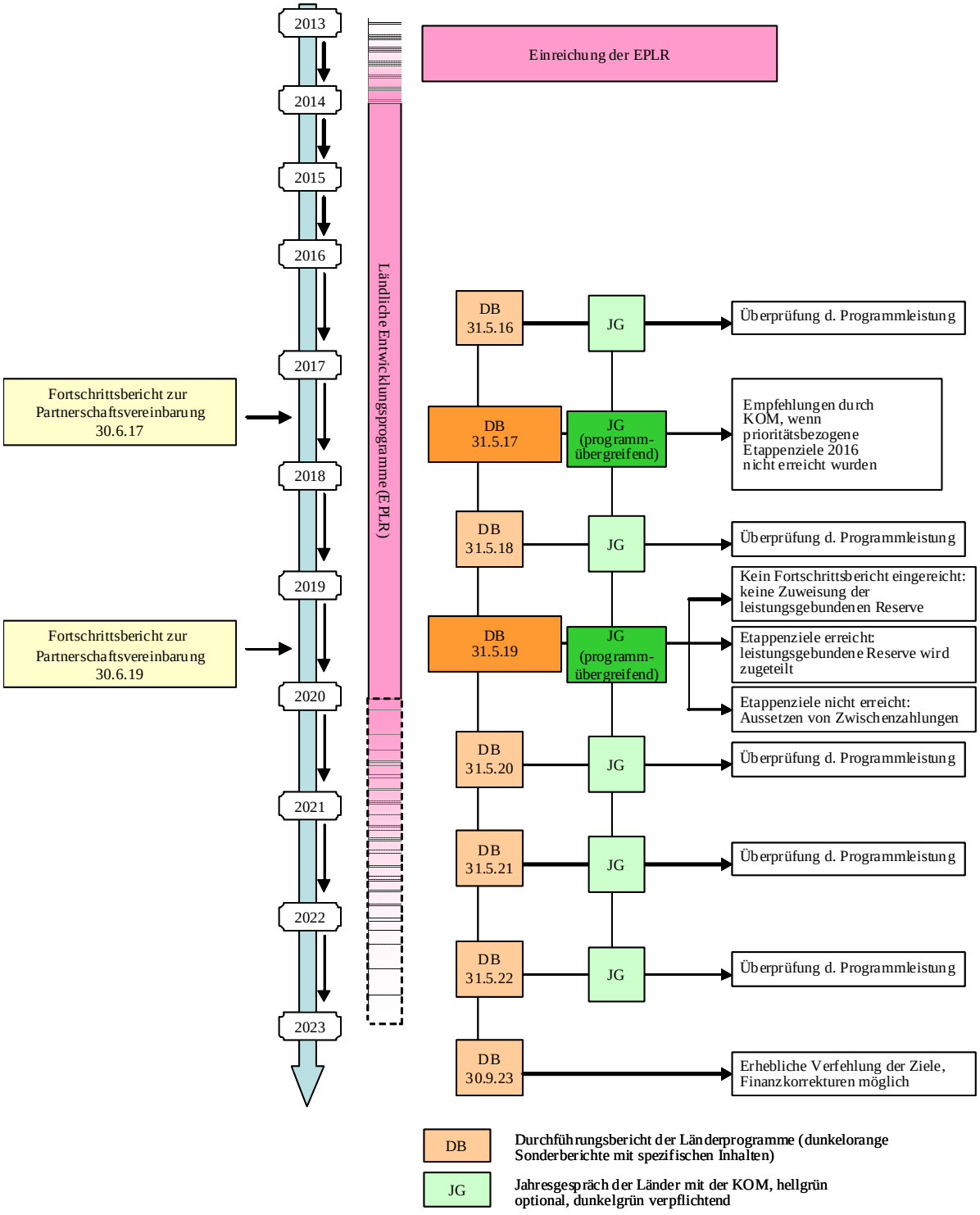
3.4.1 Leistungsüberprüfung

Die Partnerschaftsvereinbarung und die EPLR sind mit prioritätsbezogenen quantifizierten Zielen – basierend auf den Angaben aus den EPLR – zu unterlegen, deren Erreichung die Grundlage für verschiedene Rückkopplungsschritte mit der KOM bildet.

In der Partnerschaftsvereinbarung und entsprechend in den Programmplanungsdokumenten ist gemäß Artikel 14 AVO eine Tabelle mit den in den Programmen je Priorität festgelegten Etappenzielen und Zielsetzungen zu erstellen (Leistungsrahmen) (siehe Anhang I der AVO).

Dieser Leistungsrahmen ist Gegenstand kontinuierlicher Überprüfungen der KOM auf der Grundlage der von den Ländern zu erstellenden Durchführungsberichte bzw. der zweimal in der Programmperiode fälligen Fortschrittsberichte zur Partnerschaftsvereinbarung. Wenn erforderlich, lädt die KOM zu Jahresgesprächen ein. In den Jahren 2017 und 2019 sind die Jahresgespräche verpflichtend und programmübergreifend angelegt. 2019 geht es im Wesentlichen um die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Phasen/Elemente der Leistungsüberprüfung im Rahmen der Programmumsetzung 2014 bis 2023



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der AVO und des Entwurfs der ELER-VO.

Leistungsgebundene Reserve

Gemäß Art. 18 der AVO werden fünf Prozent der dem Mitgliedstaat zugewiesenen Mittel für eine leistungsgebundene Reserve zurückgehalten. Die leistungsgebundene Reserve wird auf der Grundlage der in den 2019 eingereichten Fortschrittsberichte (im Rahmen der Partnerschaftsvereinbarung) enthaltenen Informationen und Bewertungen auf Programme und Prioritäten verteilt. Die KOM schlägt die Programme und Prioritäten vor; die MS erarbeiten dann einen Vorschlag für die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve.

Die leistungsgebundene Reserve war verpflichtender Bestandteil der Strukturfondsförderung in der Förderperiode 2000 bis 2006. In der darauf folgenden Periode war sie nicht obligatorisch vorgesehen, nun wird sie für alle Fonds wieder reaktiviert. Die Halbzeitbewertung der Förderperiode 2000 bis 2006 zur Zweckmäßigkeit der leistungsgebundenen Reserve fiel kritisch aus (GEFRA et al., 2003). Weder handelte es sich um ein Instrument zur Erhöhung der Effizienz des Mitteleinsatzes, noch waren die ausgewählten Indikatoren in der Lage, die Leistungsfähigkeit von Programmen zu messen. Auch die KOM hatte im Jahr 2004 einen eher kritischen Blick auf die leistungsgebundene Reserve: „Während das neu eingeführte Verfahren, insbesondere seine Komplexität und Rigidität, zum Teil auf Bedenken gestoßen ist, hat die Reserve die Aufmerksamkeit auf wichtige Fragen wie Mittelausschöpfung oder Qualität der für die Begleitung verwendeten Daten gelenkt. Gleichzeitig wurden Bedenken laut, dass die Konzentration auf die Ausschöpfung der Finanzmittel dazu führen kann, dass weniger auf Qualität und mehr auf Unterbringung der Mittel geachtet wird“ (EU-KOM, 2004). Die derzeitigen, wenig ambitionierten Vorgaben lassen dies auch für die kommende Förderperiode befürchten. Zur Leistungsmessung sind vorrangig Finanz- und Outputindikatoren vorgesehen. Im Vordergrund steht also der Mittelabfluss, so dass man nicht von einem Wechsel in der Programmsteuerung von einem ausgabenorientierten hin zu einem ergebnisorientierten Ansatz sprechen kann.

Die KOM hat in einer Bewertung der leistungsgebundenen Reserve in der Förderperiode 2000 bis 2006 ihre vorrangige Stärke in einem Anreiz für einen verstärkten Kapazitätsaufbau hin zu besseren Managementpraktiken gesehen (DG Regio, 2004, S. 1). Ihrer Meinung nach wurde ein Beitrag hin zu einer ergebnisorientierten Steuerung geleistet (DG Regio, 2004, S. 3), einer Argumentation, der angesichts der Art der für die Steuerung verwendeten Indikatoren 2000 bis 2006 und auch der jetzt vorgesehenen Indikatoren (Input- und Output-Indikatoren) nur sehr eingeschränkt gefolgt werden kann.

3.4.2 Ex-ante-Konditionalitäten

In den Entwürfen der AVO und der ELER-VO sind Ex-ante-Konditionalitäten festgelegt, die in der Partnerschaftsvereinbarung und den Programmplanungsdokumenten zu beschreiben sind. Ziel dieser Ex-ante-Konditionalitäten ist es, die Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung bezüglich der von der EU gesetzten Themen zu sichern. Vier Typen

von Ex-ante-Konditionalitäten lassen sich unterscheiden (siehe Tabelle 1), die entweder auf nationaler oder regionaler Ebene erfüllt werden müssen.

Tabelle 1: Typen von Ex-ante-Konditionalitäten

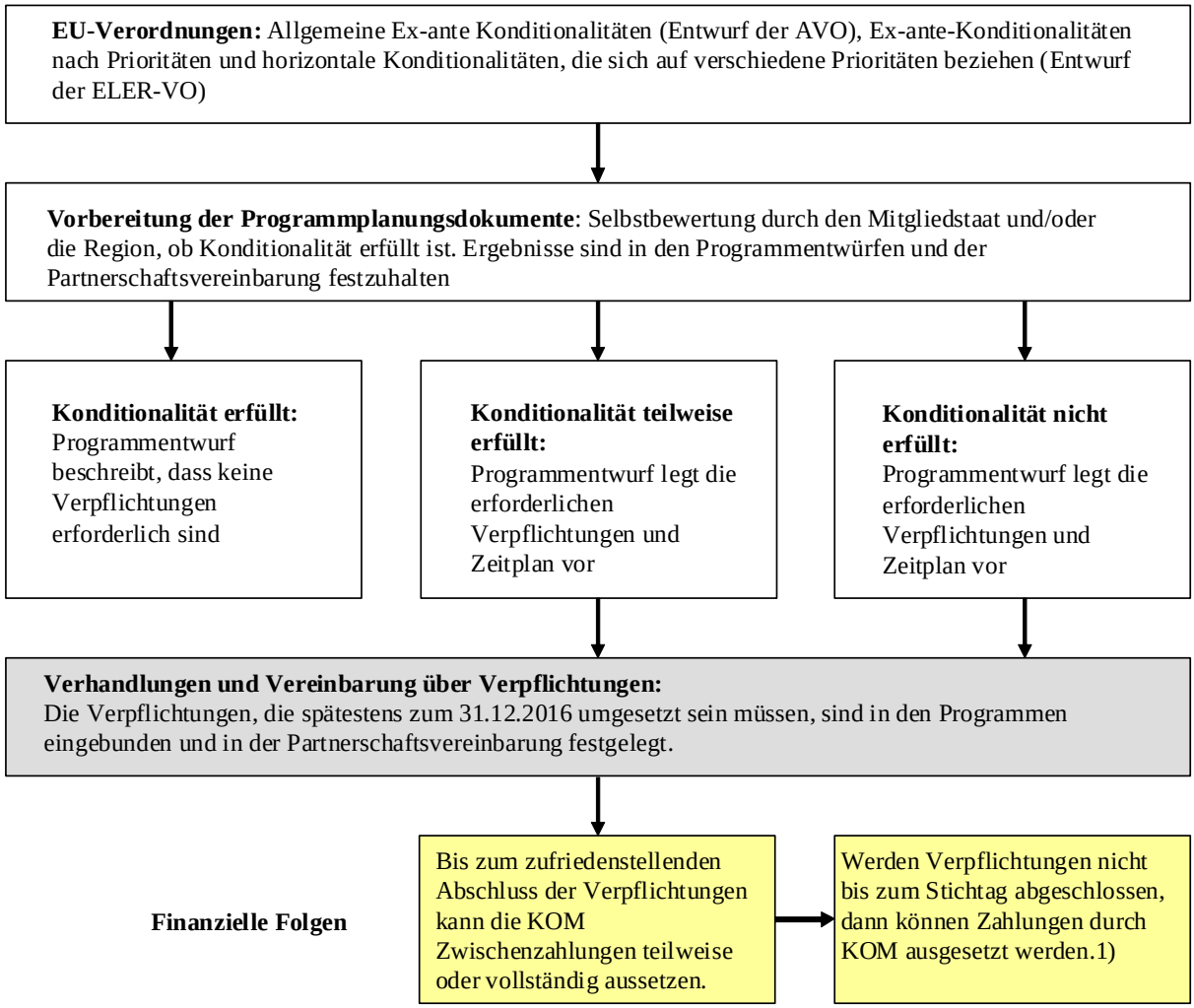
Ex-ante-Konditionalität	**Beispiele**
Regulatorisch	Umsetzung der Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über **Energieeffizienz** und **Energiedienstleistungen** in nationales Recht
Strategisch	Mit einer nationalen und/oder regionalen Innovationsstrategie für eine intelligente Spezialisierung im Einklang mit dem Nationalen Reformprogramm werden private Ausgaben für **Forschung** und **Innovation** mobilisiert, die den Merkmalen funktionierender nationaler und regionaler Systeme für Forschung und Innovation entsprechen.
Projektplanungskapazität	**Inanspruchnahme des ELER**: Bereitstellung einer Unterstützung für maßgebliche Interessenträger bei der Inanspruchnahme des ELER
Institutionell	**Administrative Leistungsfähigkeit** der Mitgliedstaaten: Strategie zur Steigerung der administrativen Leistungsfähigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates einschließlich einer Reform der öffentlichen Verwaltung

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2011j; 2011e), Dufeil (2011).

Viele der aufgeführten Ex-ante-Konditionalitäten entsprechen Elementen, die in der Programmplanungsperiode 2007 bis 2013 in den EPLR zu beschreiben waren. Neu sind aber die verpflichtenden Zeitpläne zur Umsetzung der Ex-ante-Konditionalitäten[21] und die Möglichkeit finanzieller Konsequenzen (siehe Abbildung 5).

[21] Bis spätestens zwei Jahre nach der Annahme der Partnerschaftsvereinbarung bzw. bis zum 31. Dezember 2016, je nachdem, welches der frühere Zeitpunkt ist (Art. 17 Abs. 3 der AVO).

Abbildung 5: Anwendung der Ex-ante-Konditionalitäten



1) Es geht aus Art. 17 der AVO nicht klar hervor, worin der Unterschied bei der Aussetzung der Zahlungen vor und nach dem Stichtag und dauerhaften Nicht-Einhalten der Ex-ante-Konditionalitäten besteht.

Quelle: Eigene Darstellung nach EU-KOM (2011j; 2011e), Dufeil (2011).

Der gesamte Bereich der Ex-ante-Konditionalitäten ist umfangreich und im Detail (teilweise) noch unklar. Alle Ex-ante-Konditionalitäten sind mit Erfüllungskriterien hinterlegt. Diese Erfüllungskriterien bieten teilweise einen erheblichen Ermessensspielraum, was die Frage anbetrifft, ob sie erfüllt sind oder nicht. Es könnte hier zu unterschiedlichen Einschätzungen durch den Mitgliedstaat, die Bundesländer und die EU kommen. Darüber hinaus weisen viele der aufgeführten Ex-ante-Konditionalitäten einen starken Bezug zur Kohäsionspolitik auf; für den ELER und dessen thematische Ausrichtung sind sie nur bedingt geeignet.

3.4.3 Auswahlkriterien

Die Festlegung von Projektauswahlkriterien war ein „Dauerthema“ in der Anfangsphase der Umsetzung der Programme 2007 bis 2013. Die Überprüfung der festgelegten Projektauswahlkriterien im Rahmen von Kontrollen hat zu Diskussionen über mögliche Anlastungsverfahren geführt.

Im Entwurf der ELER-VO werden die Projektauswahlkriterien als Ex-ante-Konditionalität (Anhang IV des Entwurfs der ELER-VO) geführt. Das Verfahren zur Festlegung der Auswahlkriterien sowohl für Vorhaben als auch für die lokalen Entwicklungsstrategien ist im Programmplanungsdokument niederzulegen. Gemäß Art. 49 des Entwurfs der ELER-VO sollen die Auswahlkriterien eine Gleichbehandlung der Antragsteller, eine bessere Nutzung der Finanzmittel und eine Ausrichtung der Maßnahmen auf die EU-Prioritäten für den ländlichen Raum gewährleisten.

Auswahlkriterien sind bei flächenbezogenen Maßnahmen gemäß Artikel 29 bis 32, 34 und 35 nicht obligatorisch, sondern müssen nur angewandt werden, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen, um alle förderfähigen Antragsteller zu berücksichtigen.

Auch unter Berücksichtigung der verschiedenen Ausführungen im ELER-VO-Entwurf zu den Auswahlkriterien bleibt als wesentliche Frage das Verhältnis von Förderfähigkeitskriterien und Auswahlkriterien offen. Wenn keine Stichtagsregelung für die Antragstellung existiert, sondern eine kontinuierliche Bewilligung erfolgt, können Auswahlkriterien nur als Mindestkriterien formuliert sein. Damit handelt es sich im Prinzip um Förderfähigkeitskriterien. Nur bei Stichtagsregelungen, zu denen viele Projektanträge geprüft werden können, macht ein Ranking im Sinne von Auswahlkriterien (ggf. mit Abschneidegrenzen) Sinn.

Die Zuständigkeiten für die Projektauswahl sind vorab klar zu definieren (Art. 72. Abs. 4) des ELER-VO-Entwurfs).

3.4.4 Fazit

Zentrales Element der Neuausrichtung der 2. Säule der GAP und der Strukturfonds ist der Versuch, die Programmierung und die Steuerung der Förderpolitiken eng mit den Zielen der Europa-2020-Strategie zu verzahnen. Durch die vorgesehenen Elemente (Gemeinsamer Strategischer Rahmen, Partnerschaftsvereinbarung und Prioritäten in den Programmen) verbunden mit Instrumenten wie Ex-ante-Konditionalitäten und Leistungsüberprüfung wird der Prozess zur Erstellung der Planungsdokumente v. a. in einem föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland wesentlich komplexer. Schon in der jetzigen Förderperiode gab es ein solches System unterschiedlicher Strategieebenen, ohne dass sich dieses aber in der

Implementierung der Förderpolitik und der tatsächlichen Verwendung der Gelder manifestierte. Auch für den Bereich der Strukturfonds lassen sich diesbezügliche Einschätzungen finden (Becker und Zaun, 2007). In der Förderperiode 2014 bis 2020 wird daher von der KOM der Versuch unternommen, die Orientierung an übergeordneten EU-Strategien durch verschiedene Instrumente zu befördern. Ein wesentliches Instrument ist die Wiedereinführung der leistungsgebundenden Reserve. Eine leistungsgebundene Reserve in der vorgesehenen Ausgestaltung ist u. E. überflüssig. Für ein besseres Programmmanagement reichen Ex-ante-Konditionalitäten zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit der Institutionen, Vorgaben für Projektauswahl und klare Anforderungen an Monitoring/Evaluation aus. Eine thematische Steuerung lässt sich einfacher durch Finanzvorgaben (Mindestausstattung in Prioritäten, „earmarking"), die Variation von Kofinanzierungssätzen und v. a. durch eine Vorgabe der KOM, welche Maßnahmen mit EU-Beteiligung durchgeführt werden, umsetzen. Die vorgesehenen Indikatorensysteme leisten keinen Beitrag zu einer verbesserten Zielerreichung. Hierzu müssten sie „well-designed", von den verschiedenen umsetzenden Ebenen akzeptiert und in das Verwaltungshandeln inkorporiert sein (Mizell, 2008).

Einen detaillierten Überblick und einen Vergleich zu den derzeitigen Regelungen liefert Tabelle A1 im Anhang.

4 Strukturfonds im Verhältnis zu der EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum

Autorin: Barbara Fährmann[22]

Die Stärkung der Kohärenz zwischen den Strukturfonds und dem ELER war bereits in der Förderperiode 2007 bis 2013 ein zentrales Ziel der Europäischen Kommission, dessen Umsetzung in weiten Teilen aufgrund organisatorischer und rechtlicher Inkompatibilitäten hinter den Erwartungen zurückblieb (siehe beispielsweise Fährmann et al., 2010c). Mit dem GSR, wie er im Entwurf der AVO niedergelegt ist, soll dem Ziel für die neue Förderperiode offensichtlich Nachdruck verliehen werden. So werden in Teil II der AVO die gemeinsamen Ziele, Grundsätze, Instrumente und ein gemeinsamer Fahrplan festgelegt. Zahlreiche fondsspezifische Regularien bleiben jedoch bestehen (siehe Abbildung 1).

Im Folgenden werden auf der Grundlage der AVO und der fondsspezifischen Regelungen für den EFRE die Chancen und Hemmnisse für ein Mehr an Kohärenz mit dem ELER in der Förderperiode 2014 bis 2020 beleuchtet.

[22] Institut für Ländliche Räume des vTI, barbara.faehrmann@vti.bund.de.

4.1 Inhaltliche Ausrichtung der Strukturfonds und Auswirkungen auf mögliche strategische Komplementarität mit dem ELER

4.1.1 Ausgangslage

In der aktuellen Förderperiode sind die folgenden Handlungsfelder für die inhaltliche Schnittstellengestaltung zwischen den Förderprogrammen (EPLR und OP) relevant:

1. Förderung im Ernährungssektor,
2. Förderung von Kleinst- und Kleinunternehmen,
3. Tourismusförderung,
4. Küstenschutz,
5. Breitbandförderung,
6. Maßnahmen im Bereich von Infrastruktur, Dorferneuerung und Städtebauförderung,
7. Kulturerbe, Natura 2000 und Wasserrahmenrichtlinie (WRRL),
8. Nutzung von EFRE und ESF für die Umsetzung der integrierten Entwicklungsstrategien unter LEADER.

Eine komplementäre Schnittstellengestaltung umfasst dabei idealerweise mehrere Komponenten. Neben einer sinnvollen strategischen Ergänzung auf der Grundlage fondsübergreifender Gesamtkonzepte sind dies die nachvollziehbare Abgrenzung von Fördertatbeständen, die Vermeidung von Förderlücken, Überlegungen zu finanztechnischen Optimierungen und die Organisation eines kontinuierlichen Austauschs zwischen den Fondsverwaltungen. Ein Hauptaugenmerk auf Länderebene lag bisher eher auf den technischen denn inhaltlichen Komponenten. Strittig bzw. in den Ländern sehr unterschiedlich gelöst ist das Engagement der Strukturfonds für die Umsetzung des Natura-2000-Schutzsystems und der WRRL. Dem Wortlaut der Verordnungen und Programme nach sollten zwar alle gemeinsam zu diesen Fachpolitiken beitragen, aber de facto sieht das Gros der Strukturfondsprogramme in der jetzigen Förderperiode hierfür kaum Maßnahmen vor.

Maßgeblich für die zukünftige sinnvolle Schnittstellengestaltung sind neben der Entwicklung ressortübergreifender Konzepte die in den Verordnungen geschaffenen kompatiblen Rahmenbedingungen für Förderinhalte, -bedingungen und Umsetzungsstrukturen.

4.1.2 Ziele und Regionskategorien der Strukturfonds

Künftig werden mit der Strukturfondsförderung zwei Ziele verfolgt (Entwurf der AVO Art. 81):

– Investitionen für Wachstum und Beschäftigung in Mitgliedstaaten und Regionen (unterstützt durch alle Fonds)[23] sowie

– Förderung der territorialen Zusammenarbeit (gefördert durch den EFRE).[24]

Für die Umsetzung des Wachstums- und Beschäftigungsziels werden drei Kategorien von Regionen gebildet (Entwurf der AVO Art. 82):

– weniger entwickelte Regionen mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP)/Kopf in Kaufkraftparitäten von weniger als 75 % des EU-27-Durchschnitts,

– Übergangsregionen[25] mit einem BIP/Kopf zwischen 75 % und 90 % des EU-27-Durchschnitts sowie

– stärker entwickelte Regionen mit einem BIP/Kopf von über 90 % des EU-27-Durchschnitts.

Die Zuordnung zu Gebietskategorien ist mit unterschiedlich hohen Kofinanzierungssätzen und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Interventionen in den Strukturfonds verbunden (siehe Kapitel 4.2.2). Der ELER im seinem Verordnungsentwurf differenziert seinerseits nur zwischen weniger entwickelten Regionen[26] und übrigen Regionen; die Kategorie der Übergangsregionen wird nicht eingeführt. Deutschland gehört im ELER in Gänze zu den übrigen Regionen, für die Strukturfonds werden Teile den Übergangsregionen und der überwiegende Teil den stärker entwickelten Regionen zugeordnet.

4.1.3 Thematische Konzentration und mögliche Interventionsprioritäten im EFRE

Für alle GSR-Fonds gelten die in Art. 9 des Entwurfs der AVO festgelegten elf thematischen Ziele. Diese werden für den EFRE in Art. 5 des EFRE-VO-Entwurfs (EU-KOM,

---

[23] Vormals zusammengesetzt aus den Zielen „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“.

[24] Für diesen Bereich liegt eine eigene Verordnung (siehe Abbildung 1) vor mit zahlreichen Sonderregelungen, auf die hier nicht weiter eingegangen wird.

[25] Für die Übergangsregionen wurde zudem ein Sicherungsnetz eingezogen, indem ihnen zwei Drittel der im Zeitraum 2007 bis 2013 gewährten Zuweisungen garantiert werden.

[26] sowie Regionen in äußerster Randlage und den kleineren Inseln des Ägäischen Meeres (Art. 65 des Entwurfs der ELER-VO).

2011i) durch die hier zugeordneten Interventionsprioritäten präzisiert. Den Zielen entspricht jeweils eine Prioritätsachse der Operationellen Programme. Die Prioritätsachsen sind die wesentliche Planungsebene der Strukturfonds, für die Kofinanzierungssätze, Indikatoren und Mittelansätze festzulegen sind.

Wesentlich für die Gestaltungsspielräume der Länder und eine mögliche strategische Komplementarität des ELER und des EFRE ist das hohe Maß an Vorfestlegungen für die inhaltliche Ausgestaltung, insbesondere durch eine Vielzahl von Förderquoten im EFRE. So werden für einzelne Ziele in dem Entwurf der EFRE-Verordnung weitergehende Regelungen für die thematische Konzentration der Fördermittel festgelegt sowie Interventionsbereiche für die stärker entwickelten Regionen ausgeschlossen.

Thematische Konzentration durch Quoten (Art. 4 EFRE-VO)

Für den EFRE ist eine thematische Konzentration des Mitteleinsatzes für ausgewählte Ziele aus dem Gesamtkatalog vorgesehen. In stärker entwickelten Regionen und in den Übergangsregionen, die nicht aus der Konvergenzförderung kommen, müssen mindestens

– 20 % der EFRE-Mittel auf nationaler Ebene für den Übergang zur kohlenstoffarmen Wirtschaft (Klimaschutz) in allen Bereichen,
– 30 % (20 %) der EFRE-Mittel auf nationaler Ebene für Innovationsmaßnahmen („Forschung, technologische Entwicklung und Innovation“) und
– 30 % (20 %) zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)

eingesetzt werden.[27]

Damit sind 80 % (bzw. 60 %) der Mittel bereits inhaltlich gebunden. Weitere 5 % der EFRE-Mittel auf nationaler Ebene sind für integrierte Aktionen zur Stadtentwicklung in einer ausgewählten Anzahl von Städten einzusetzen (Art. 7 der EFRE-Verordnung).

Diese Quotierungsvorgaben werden die Operationellen Programme der Strukturfonds und insbesondere des EFRE entscheidend prägen und damit auch das Verhältnis zum ELER.

Ausschluss von Interventionsbereichen (Art. 3 (2) EFRE-VO-Entwurf)

In stärker entwickelten Regionen sind Investitionen in Infrastruktureinrichtungen, die grundlegende Dienstleistungen für die Bürger in den Bereichen Umwelt, Verkehr und Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) bereitstellen, ausgeschlossen (Art. 3 Abs. 2). Sowohl die genaue inhaltliche Ausgestaltung als auch die Tragweite dieser Aus-

[27] Werte in Klammern: Übergangsregionen, die bisher aus dem Konvergenz-Ziel gefördert wurden.

schlussregelung im Hinblick auf für den ELER bzw. den ländlichen Raum relevante Aspekte sind noch unklar; so zum Beispiel, welche Vorhaben genau darunter fallen, und ob die Ausschlussregelung auch Auswirkungen auf Investitionen in Natura-2000-Gebiete oder die Umsetzung von Zielen der WRRL durch den EFRE hat. In der Vergangenheit haben sich EFRE und ELER im Bereich der Tourismusförderung und auch Infrastrukturförderung (Breitband) teilweise ergänzt (Zuordnung erfolgte je nach Investitionsvolumina oder Raumkategorie). Inwieweit das zukünftig möglich ist, und mit welchen Folgen das für den ländlichen Raum verbunden sein könnte, bleibt abzuwarten.

Handlungsfelder (Interventionsprioritäten) des EFRE

Art. 5 des Entwurfs der EFRE-Verordnung ordnet den elf in Art. 9 der AVO niedergelegten Zielen Interventionsprioritäten des EFRE zu. Der Katalog ist relativ umfassend und detailliert angelegt, so dass darüber hinausgehende Interventionsbereiche des EFRE unwahrscheinlich sind. Die unten aufgeführten Interventionsprioritäten weisen – aus den Erfahrungen der zurückliegenden Förderperioden – eine besondere Relevanz für Ziele des ELER auf, die eine inhaltliche sowie strategische Abstimmung im Vorfeld der Programmerstellungen erfordern. Ein Abstimmungserfordernis umfasst mehrere Aspekte:

1. Erstellen eines Gesamtkonzeptes für bestimmte Handlungsfelder,
2. Einschätzen der Fördermöglichkeiten der einzelnen Fonds,
3. Ermittlung der unterschiedlichen Kofinanzierungssätze,
4. Inhaltlich und finanziell sinnvolle Zuordnung bzw. Abgrenzung zwischen den Fonds,
5. Operationalisierung bestimmter Begriffe, wie z. B. Innovation für die Förderung, Förderung des Unternehmergeistes etc.

Ausgewählte Interventionsprioritäten des EFRE mit besonderer Relevanz für die Abstimmung mit dem ELER und eigene Anregungen in Bezug auf die Schnittstellengestaltung (*kursiv gesetzt*):

– Stärkung von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation

– Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU

  Im Bereich der Unternehmensförderung wird die stringente Schnittstellengestaltung zwischen ELER und EFRE eine größere Herausforderung als in der Vergangenheit sein, da zukünftig auch im ELER die Förderung von Kleinunternehmen möglich sein soll. Zuvor konnten nur Kleinstunternehmen gefördert werden. Dem ELER steht somit erstmalig ein veritables Instrument der Wirtschaftsförderung zur Verfügung. In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, ob Mittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) als Kofinanzierungsquelle anstelle der GAK zum Einsatz kommen könnten und sollten.

– Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO_2-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft, u. a. durch die Förderung der Produktion und Verteilung von Energie

aus erneuerbaren Quellen; Förderung der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energien in KMU;

– Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements:
  - Unterstützung gezielter Investitionen zur Anpassung an den Klimawandel;
  - Förderung von Investitionen zur Bewältigung spezieller Risiken, Sicherstellung des Katastrophenschutzes und Entwicklung von Katastrophenmanagementsystemen. *Es ist zu klären, ob der Küstenschutz/Hochwasserschutz förderfähig ist. Das ist vor allem vor dem Hintergrund unterschiedlicher Kofinanzierungssätze zwischen ELER und EFRE wesentlich.*

– Umweltschutz und Förderung der nachhaltigen Nutzung der Ressourcen:
  - Bewältigung des beträchtlichen Investitionsbedarfs in der Abfallwirtschaft, um die Anforderungen des umweltrechtlichen EU-Besitzstandes zu erfüllen;
  - Bewältigung des beträchtlichen Investitionsbedarfs in der Wasserwirtschaft, um die Anforderungen des umweltrechtlichen EU-Besitzstandes zu erfüllen;
    Es ist zu klären, wie weit dieser eindeutige Bezug zur WRRL geht und ob beispielsweise auch der ökologische Gewässerrückbau etc. möglich wäre.
  - Schutz, Förderung und Entwicklung des Kulturerbes;
  - Erhaltung der Biodiversität, Bodenschutz und Förderung von Ökosystemdienstleistungen einschließlich Natura 2000 und grüne Infrastrukturen;
    Gegenüber der derzeitigen Bestimmung geht die Formulierung dieser Interventionspriorität weiter, indem sie nicht mehr auf die Förderung der (touristischen) Infrastrukturen im Zusammenhang mit Natura 2000 und einen Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung abhebt. Offen ist aber, was tatsächlich hierunter alles gefördert werden könnte.

– Verbesserungen der institutionellen Kapazitäten und Ausbau einer effizienten öffentlichen Verwaltung. *Der Ausbau der Verwaltungskapazitäten war bisher kein expliziter Fördertatbestand der Strukturfondsförderung und eröffnet für alle Fonds Möglichkeiten, entstehende Engpässe in den Umsetzungsstrukturen zu beheben. Aufgrund des großen gemeinsamen strategischen Überbaus und der Koordinationserfordernisse (Programmierung, Partnerschaftsvertrag, Konditionalitäten, Berichtspflichten, fondsübergreifender Ansatz von LEADER, Verpflichtung zur ecohesion[28]) könnte in Zukunft die Einrichtung fondsübergreifender Strukturen, wie beispielsweise gemeinsamer Sekretariate, an Bedeutung gewinnen. Aufgrund der Komplexität der neuen Implementie-*

[28] Ecohesion ist die für die Strukturfonds in Artikel 112 Absatz 3 terminierte Verpflichtung der Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass spätestens ab dem 31. Dezember 2014 der gesamte Informationsaustausch zwischen den Empfängern und den Verwaltungsbehörden, Bescheinigungsbehörden, Prüfbehörden und den zwischengeschalteten Stellen ausschließlich über elektronische Datenaustauschsysteme erfolgen kann. Diese Verpflichtung ist in den Verhandlungen noch umstritten.

rungs- und Umsetzungsregularien werden gerade auf der Ebene der Verwaltungsbehörden Engpässe auftreten.

4.1.4 Integrierte Ansätze und territorialer Entwicklung

Die Ansätze zur integrierten Entwicklung unterschiedlicher „funktionaler Gebiete“[29] sind insgesamt und insbesondere in den Strukturfonds ausgebaut worden. Die gegenseitige Einsatzfähigkeit der Fonds und damit der Abstimmungsbedarf sind auf dieser Handlungsebene besonders groß.

Die Regelungen zu „von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Instrumenten der Gemeinschaften für lokale Entwicklungen“ (wie z. B. LEADER) wurden in den Teil der gemeinsamen Bestimmungen aller GSR-Fonds gezogen, so dass die Regelungen bezüglich der wesentlichen Merkmale (Gemeinschaften für lokale Entwicklungen, Strategieinhalte, Termine) harmonisiert sind. Der Klärungsbedarf für die konkrete Ausgestaltung der angedeuteten Multifondsansätze ist jedoch noch hoch (siehe Kapitel 10.16 LEADER).

Im strukturfondsspezifischen Teil III des Entwurfs der AVO verbleiben Instrumente, für die es im ELER kein Pendant gibt:

– Gemeinsame Aktionspläne (ehemals Globalzuschüsse), Art. 93ff,
– Integrierte territoriale Investitionen, Art. 99.

Erstere treten an die Stelle der jetzigen Globalzuschüsse, unterscheiden sich aber von diesen durch einen wesentlich höheren Formalisierungsgrad und ergebnisorientierten Steuerungsansatz. Von der Ebene der Regionen aus betrachtet scheint das Instrument der Gemeinsamen Aktionspläne noch völlig unklar und mit hohem zusätzlichem Aufwand verbunden zu sein. Fondsübergreifende Ansätze sollen hiermit auf den ersten Blick nicht verbunden werden. Inwieweit die Gemeinsamen Aktionspläne in Deutschland zur Anwendung kommen, bleibt abzuwarten. Den Globalzuschüssen gegenüber war man eher zurückhaltend bis skeptisch.

Neben diesen Aktionsplänen wird die Förderung von integrierten Investitionen durch die Operationellen Programme eingeführt. Unter dem Begriff „Integrierte territoriale Investitionen“ (ITI) wird die Möglichkeit eingeräumt, im jeweiligen Operationellen Programm prioritätsachsenübergreifende Maßnahmenbündel zu formieren und dafür die notwendigen Umsetzungsstrukturen zu schaffen. Genannt werden die ITI in erster Linie im Zusammenhang mit Stadtentwicklungsstrategien und anderen territorialen Strategien, die einen integ-

[29] Stadtteile, Städte, ländliche Räume, Metropolregionen etc.

rierten Ansatz mit Investitionen im Rahmen von mehr als einer Prioritätsachse eines oder mehrerer operationeller Programme erfordern. Aus den VO-Texten geht nicht eindeutig hervor, ob in den ITI auch Maßnahmen des ELER integriert werden können. Falls dies so ist, besteht Regelungsbedarf zur Koordinierung der unterschiedlichen Möglichkeiten territorialer Ansätze im ELER und den Strukturfonds.

4.2 Formelle und organisatorische Regelungen mit Auswirkungen auf eine kohärente Abwicklung der unterschiedlichen Programme

4.2.1 Programmierung der Strukturfonds (Entwurf der AVO, Art. 87ff)

Zentrales Instrument zur Programmierung der Strukturfonds sind auch in Zukunft die Operationellen Programme, die nach Prioritätsachsen aufgebaut sein werden. Eine Prioritätsachse entspricht einem thematischen Ziel und umfasst eine oder mehrere in den Verordnungen festgelegte Investitionsschwerpunkte. Neben den inhaltlichen Schwerpunkten, Zielformulierungen sowie Output- und Ergebnisindikatoren sind in den Programmen folgende Angaben zu machen, die spiegelbildlich zum ELER-Programm zu sehen sind:

- Mechanismen, die u. a. die Koordination zwischen den Strukturfonds, dem ELER und dem EMFF sicherstellen;
- Maßnahmen zur interregionalen Zusammenarbeit mit Empfängern aus mindestens einem anderen Mitgliedstaat;
- Maßnahmen zur effektiven Umsetzung der Programme unter Berücksichtigung der zeitnahen Umsetzung der aus den Ex-ante-Konditionalitäten abgeleiteten Handlungserfordernisse;
- die Einbeziehung der Partner in die Umsetzung;
- Benennung der Verwaltungsstrukturen sowie
- Aussagen zur Berücksichtigung des Klimaschutzes, des Gender-Mainstreaming und der Berücksichtigung von benachteiligten Zielgruppen.

Für diese inhaltlichen Aspekte wäre es u. E. sinnvoll, einen intensiven Austausch der Fondsverwaltungen zu organisieren und zu institutionalisieren, um Synergieeffekte realisieren und Doppelarbeit vermeiden zu können. Kriterien, ab wann ein Mechanismus als Sicherstellung der Koordination der Fonds gewertet werden wird, gibt es nicht. Die bisher eher unverbindlichen Strukturen aus Arbeitskreisen oder anlassbezogenen Treffen der Verwaltungsbehörden scheinen u. E. nicht mehr ausreichend, um den Anforderungen inhaltlich gerecht zu werden.

4.2.2 Bestimmungen für die finanzielle Unterstützung durch die Strukturfonds

Insgesamt sieht der EFRE-VO-Entwurf fünf verschiedene Kofinanzierungssätze vor, von denen in Deutschland drei zur Anwendung kommen werden**:**

- 75 % für die weniger entwickelten Regionen und die Übergangsregionen, die bisher Konvergenzgebiet waren (neue Bundesländer außer Leipzig und Südwest-Brandenburg),
- 60 % in den anderen Übergangsregionen (Bezirke Lüneburg, Leipzig, Südwest-Brandenburg),
- 50 % in den stärker entwickelten Regionen.

Art. 110 des Entwurfes der AVO enthält die Kernregelungen zur Kofinanzierung. Demnach wird in den Operationellen Programmen für jede Prioritätsachse festgelegt, ob der Kofinanzierungssatz für die Prioritätsachse anwendbar ist auf

- die förderfähigen Gesamtausgaben einschließlich öffentlicher und privater Ausgaben oder
- die förderfähigen öffentlichen Ausgaben.

Nach Absatz 5 (Art. 110 AVO-Entwurf) erhöht sich der maximale Kofinanzierungssatz um zehn Prozentpunkte, wenn die gesamte Prioritätsachse vollständig über Finanzinstrumente oder über Strategien für lokale Entwicklung umgesetzt wird. Diese Möglichkeit erscheint relativ unpraktikabel.

In Art. 111 der AVO werden weitere Gründe aufgeführt, nach denen Kofinanzierungssätze erhöht werden können: besonders hohe Mobilisierung privaten Kapitals oder besondere Bedeutung der Prioritätsachse im Hinblick auf EU-2020-Ziele.

Bezogen auf die Kofinanzierungsmittel gibt es demzufolge weiterhin relevante Unterschiede zum ELER:

- Die Anrechnung privater Mittel für die Kofinanzierung der Strukturfonds macht die Kofinanzierungssätze nur eingeschränkt direkt vergleichbar. Öffentliche Mittel sind damit bei den Strukturfonds weniger ein Engpassfaktor.
- Der ELER differenziert die Kofinanzierungssätze nicht nach den Regionskategorien der Strukturfonds. Nach den jetzigen Entwürfen würden die Übergangsgebiete aus EFRE/ESF 75 % bzw. 60 % Kofinanzierung erhalten, aus dem ELER in der Regel 50 %.

Diese unterschiedlichen Regelungen zur Kofinanzierung sind nicht nachvollziehbar. Andere Regelungen finanztechnischer Art wie Finanzhilfearten, Pauschalsätze für indirekte

Kosten, spezifische Förderfähigkeitsregelungen für Finanzhilfen sind im Teil II der AVO (Art. 55 ff) enthalten und gelten daher für alle GSR-Fonds. Hierunter fällt auch der einheitliche Ausschluss der Mehrwertsteuer aus der Kofinanzierung (Art. 59 Absatz 3 Ziffer c). Einheitliche Regelungen zur Kofinanzierung könnten hier auch integriert werden und für eine größere Kohärenz sorgen (siehe auch Kapitel 10.16 zu LEADER).

4.2.3 Begleitausschuss und Evaluierung

Begleitausschuss (BGA)

Im Zusammenhang mit den auch künftig einzurichtenden Begleitausschüssen wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass ein gemeinsamer Begleitausschuss für die Strukturfonds und den ELER sowie den EMFF zulässig ist (Art. 41 der AVO).

Die Erfahrungen des Gemeinsamen Begleitausschusses in Mecklenburg-Vorpommern sind, wie die Ergebnisse der Halbzeitbewertung des EPLR zeigen, positiv und wurden gerade unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenbündelung und Stärkung der Kohärenz von Seiten der Partner positiv bewertet (Fährmann et al., 2010b). Als problematisch für die Einrichtung gemeinsamer Ausschüsse könnten sich die in den Entwürfen unterschiedlich geregelten Aufgabenkataloge der Begleitausschüsse für die Strukturfonds und den ELER herausstellen. Die Kompetenzen und Aufgaben des Begleitausschusses des EFRE (Art. 100 AVO) gehen über die des ELER-BGA (siehe Art. 81 Entwurf ELER-VO) hinaus.

Evaluierung

Aussagen zur Evaluierung befinden sich sowohl im Teil II der AVO für alle GSR-Fonds als auch im Teil III der AVO für die Strukturfonds. Die wesentlichen Regelungen (Ex-ante-Evaluierung, Erstellen eines Evaluierungsplans, Übermittlungs- und Veröffentlichungspflichten zu Evaluierungsergebnissen) werden für alle Fonds im Gegensatz zur jetzigen Förderperiode harmonisiert. Abweichende Regelungen gibt es für die Ex-post-Evaluierung: Bei den Strukturfonds führt die Kommission am Ende der Programme eine Ex-post-Evaluierung (Art. 104 AVO) durch, die spätestens bis zum 31.12.2023 abgeschlossen sein soll. Beim ELER soll die Ex-post-Evaluierung durch die MS erfolgen.

Durch die Aufstellung von Evaluierungsplänen, die in der kommenden Förderperiode erstmals sowohl für die Strukturfonds als auch den ELER obligatorisch sind, können die Evaluierungen zeitlich und inhaltlich besser abgestimmt werden, sofern die Verwaltungsbehörden hieran Interesse haben. Die Partnerschaftsvereinbarung mit den beiden zu erstellenden fondsübergreifenden Fortschrittsberichten stellt diesbezüglich einen hohen Abstimmungszwang her, will man verhindern, dass die Aussagen zu den GSR-Fonds von methodisch und inhaltlich sehr unterschiedlicher Qualität sind. Bei der Einrichtung eines gemeinsamen BGA kann auch direkt ein gemeinsamer Evaluierungsplan erarbeitet werden. Der tatsächliche Abstimmungsspielraum für Evaluierungsfragen von Seiten des ELER

wird jedoch stark von der noch ausstehenden Ausgestaltung des Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework – CMEF) abhängen (siehe Kapitel 9).

4.2.4 Verwaltung und Kontrolle der Strukturfonds (Art. 112 ff)

In der aktuellen Förderperiode unterscheiden sich die Modalitäten der Verwaltung, Durchführung und Kontrolle zwischen den Strukturfonds und dem ELER stark. Die Folge waren z. T. Inkompatibilitäten, der Aufbau unterschiedlicher Systeme, wenig Austauschmöglichkeiten von Erfahrungen und Wissen sowie eine unterschiedlich starke Belastung der Verwaltungen. Der ELER-Vollzug gilt bisher als wesentlich aufwändiger und komplexer. Mit den vorliegenden Entwürfen werden für die Strukturfonds zukünftig Elemente des ELER, wie zum Beispiel das Akkreditierungsverfahren, die Zuverlässigkeitserklärung und der jährliche Rechnungsabschluss, übernommen. Zudem behält sich die Kommission auch für die Strukturfonds eine größere Anzahl von delegierten Rechtsakten zur Spezifizierung der Verwaltungs- und Kontrollbestimmungen vor, vor allem für die Prüfungen und die Ausgestaltung der Zuverlässigkeitserklärung. Insgesamt wird der Umsetzungs- und Verwaltungsaufwand auf das Niveau des ELER angehoben.

Wie im ELER haben die Mitgliedstaaten für jedes operationelle Programm der Strukturfonds eine Behörde oder Stelle als Verwaltungsbehörde zu benennen. Dabei kann dieselbe Behörde oder öffentliche Stelle als Verwaltungsbehörde für mehrere operationelle Programme benannt werden (AVO, Art. 113). Da diese Regelung im strukturfondsspezifischen Teil III steht, geht nicht klar daraus hervor, ob diese Möglichkeit auch auf den ELER und EMFF ausgedehnt werden kann.

Im Hinblick auf die Erleichterung von Abrechnungsverfahren sind die Ausführungen zur angemessenen Kontrolle der Operationellen Programme (Art. 140 der AVO) von Bedeutung. Danach sollen Projekte, deren Gesamtumfang 100.000 Euro nicht übersteigt, nur noch einer einzigen Finanzprüfung unterworfen werden. Für die Operationellen Programme, bei denen die Prüfung keine gravierenden Defizite („no significant deficiencies“) ergab, kann die Kommission mit der Prüfbehörde eine Reduzierung der Prüfbedingungen vereinbaren. In diesem Fall würde die Kommission auf Vor-Ort-Kontrollen verzichten, solange keine Beanstandungen auftreten. Die in der Horizontalen Verordnung für den ELER enthaltenen Regelungen (u. a. Artikel 84 HZ-VO-Entwurf) weisen ebenfalls Vereinfachungspotenziale[30] auf, die auf den ersten Blick in Teilen von denen der Strukturfonds

[30] Ob sich daraus tatsächlich eine Vereinfachung für die umsetzenden Behörden ergeben wird, hängt im Wesentlichen von der Ausgestaltung der Durchführungsverordnungen ab.

abweichen. In den weiteren Verhandlungen dieser Aspekte sollte auf eine gemeinsame Gangart zwischen den Generaldirektionen hingewirkt werden.

4.3 Fazit

Die Einbindung der Strukturfonds, des ELER und des EMFF in eine gemeinsame Verordnung und der gemeinsame strategische Überbau ist nicht ausreichend, um eine größere Kohärenz und eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen den GSR-Fonds herzustellen, wie die Ausführungen zum EFRE zeigen. Im Detail sind die Regelungen und die Problemlagen unterschiedlich. Für ein stärkeres Ineinandergreifen der Fonds ist ein zeitintensiver Abstimmungsprozess zwischen den zuständigen Ressorts erforderlich. Aus unserer Sicht ist es fraglich, ob angesichts der knappen Fristen diese Strategieleistung und intensive Abstimmung überhaupt erbracht werden kann.

5 1. Säule der GAP (Direktzahlungen) im Verhältnis zur EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum

Autoren: Norbert Röder und Bernhard Osterburg[31]*, Werner Kleinhanß*[32]

Im Folgenden werden die für die 2. Säule der GAP relevanten Veränderungen in der 1. Säule skizziert. Die konkreten Auswirkungen auf 2.-Säule-Maßnahmen, z. B. die Agrarumweltmaßnahmen, werden bei der jeweiligen Maßnahme unter Kapitel 10 diskutiert[33].

Im Vergleich zur jetzigen Förderperiode werden die Direktzahlungen aus der 1. Säule der GAP gemäß des Legislativvorschlags der EU-Kommission (EU-KOM, 2011f) stärker mit der 2. Säule verbunden. Die Verknüpfung beider Säulen spiegelt sich in folgenden Elementen wider:

– Wie bisher sind die Gewährung von Direktzahlungen und die Teilnahme an bestimmten Maßnahmen der 2. Säule (z. B. Agrarumweltmaßnahmen) an die Einhaltung der Cross-Compliance-Anforderungen (CC) gebunden.

---

[31] Institut für Ländliche Räume des vTI,
Email: norbert.roeder@vti.bund.de, bernhard.osterburg@vti.bund.de.

[32] Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: werner.kleinhanss@vti.bund.de.

[33] Es erfolgt im vorliegenden Arbeitsbericht keine generelle Bewertung der Legislativvorschläge zur 1. Säule. Hierzu wird auf die grundsätzlichen Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik (2010; 2011a) verwiesen.

– Die vorgesehene Greening-Komponente („Zahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“) hat Auswirkungen auf die umweltbezogenen Maßnahmen der 2. Säule.
– Die Förderung von Junglandwirten und der Landwirtschaft in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen kann lt. DZ-VO-Entwurf auch über die 1. Säule erfolgen. Hierauf wird bei den entsprechenden Maßnahmen in Kapitel 10 eingegangen.
– Bis zu 10 % des nationalen Plafonds für die Direktzahlungen können aus der 1. in die 2. Säule umgeschichtet werden zuzüglich der Mittel, die aus der Kürzung und Kappung der Direktzahlungen anfallen.

5.1 Definition aktiver Landwirt und beihilfeberechtigte Fläche

Der vorliegende Entwurf der DZ-VO verändert den Kreis der Beihilfeberechtigten („aktive Landwirte“). Ab 2014 können nur Betriebe Direktzahlungen erhalten, wenn die Direktzahlungen mindestens 5 % des außerlandwirtschaftlichen Einkommens betragen. Von dieser Regelung ausgenommen sind Betriebe, die im Vorjahr weniger als 5.000 Euro an Direktzahlungen erhalten haben. Da diese Regelung sich ausdrücklich auf die Gesamteinkünfte der natürlichen oder juristischen Person bezieht, stellt sich die Frage nach der praktischen Handhabbarkeit der Regelung. Die Vorlage eines zeitnahen steuerlichen Abschlusses („im jüngsten Steuerjahr“, Art. 9 DZ-VO-Entwurf) bei Beantragung der Zahlungen erscheint insbesondere dann nahezu ausgeschlossen, wenn evtl. vorhandene Beteiligungen an anderen Unternehmen berücksichtigt werden sollen. Vor dem Hintergrund, dass für Deutschland über 170.000 Abschlüsse pro Jahr zu prüfen wären (Betriebe mit mehr als 5000 Euro Direktzahlungen pro Jahr), steht u. E. die höhere Zielgenauigkeit hinsichtlich der Förderung von „Betriebsinhaber(n) …, die tatsächlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben“ in keinem Verhältnis zum notwendigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand[34]. Zu berücksichtigen ist, dass bei juristischen Personen die Umgruppierung von Unternehmensteilen zur Herstellung der Förderfähigkeit de facto nicht zu verhindern ist.

Bei der Definition der beihilfeberechtigten Fläche gibt es eine leichte Erweiterung der Kulisse im Grünland. So zählen künftig auch Flächen zum Grünland, wenn „andere für die Beweidung geeignete Pflanzenarten wachsen, sofern Gras und andere Grünfutterpflanzen weiterhin vorherrschen“. Traditionell beweidete Ökosysteme und Habitate der FFH-Richtlinie wie atlantische Heiden im guten ökologischen Erhaltungszustand bleiben mit dieser Definition weiterhin außerhalb der Förderkulisse. Ferner stellt sich die Frage, wie das „Vorherrschen“ ermittelt werden soll (Deckungsgrad an der Fläche, Gewichtsanteil an der stehenden Biomasse oder der Biomasse in der Kraut- und Strauchschicht etc.).

[34] Auch die KOM geht in ihrem impact assessment von steigenden Kosten bei der Verwaltung aus (EU-COM, 2011b, S. 21).

5.2 Komponenten des Direktzahlungssystems

Mit der vorgelegten DZ-VO muss bis 2019 in allen Mitgliedstaaten ein vollständig entkoppeltes Regionalmodell eingeführt werden.[35] Regionen können auf Basis von agronomischen, wirtschaftlichen oder administrativen Gesichtspunkten abgegrenzt werden. Direktzahlungen sind als einheitliche Zahlungen je Flächeneinheit auszugestalten. Für Deutschland bedeutet dies keine nennenswerte Veränderung zum Status Quo.

Die Mitgliedstaaten erhalten zusätzliche Freiheiten bei der Verteilung der Mittel der 1. Säule. Für die Basisprämie müssen zwischen 40 % und 70 % des nationalen bzw. regionalen Plafonds für Direktzahlungen verwendet werden. Weitere 30 % des Plafonds sind an die Greening-Komponente gebunden. Fakultativ können in Deutschland

– 10 % in die 2. Säule transferiert (bislang ohne Mittelzuweisung auf Maßnahmen),
– je 5 % für an die Produktion gekoppelte Zahlungen (siehe Kapitel 5.2.3) und die Förderung der Landwirtschaft in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen sowie
– 2 % zur Förderung von Junglandwirten

verwendet werden. Die fakultative Förderung von Kleinlandwirten dürfte aufgrund der maximalen Obergrenze von 1.000 Euro je Betrieb in Deutschland keine Rolle spielen.[36]

5.2.1 Greening

Die Zahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden bindet diesen Teil der Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter ökologischer Auflagen (Greening; Kapitel 2 des DZ-VO-Entwurfs), die nicht Bestandteil der Cross-Compliance-Regelung sind. Nach Artikel 29, Abs. 1 DZ-VO-Entwurf müssen Betriebsinhaber, die Anrecht auf eine Zahlung im Rahmen der Basisprämienregelung haben, auf ihren beihilfefähigen Hektarflächen diese Auflagen ebenfalls einhalten. Die Greening-Auflagen sind damit wie die Cross-Compliance-Regelungen von allen Direktzahlungsempfängern einzuhalten. Unterschiede bestehen allerdings bezüglich der Kontroll- und Sanktionsregelungen. Für die Ausgestaltung von Agrar- und Klimaschutzmaßnahmen in der 2. Säule ist von Bedeutung, dass diese über das Greening hinausgehen müssen und sich die Baseline für die Kalkulation der Prämienhöhe verändert (siehe Kapitel 10.10).

---

[35] Bis zu 5 % bzw. 10 % des nationalen Plafonds dürfen allerdings für an die Produktion gekoppelte Zahlungen verwendet werden.

[36] Ausgehend von der Auswertung der Zentralen InVeKoS-Datenbank für das Jahr 2007 kann davon ausgegangen werden, dass von der Kleinlandwirteförderung max. 56.000 Betriebe mit weniger als 100.000 ha betroffen wären (Salhofer et al., 2009, S. 185).

Die Greening-Auflagen bestehen aus einer Anbaudiversifizierungz, dem Dauergrünlanderhalt und der Bereitstellung von Flächennutzungen im Umweltinteresse (ökologische Vorrangfläche).

Anbaudiversifizierung (Art. 30 DZ-VO-Entwurf)

Auf den Ackerflächen eines Betriebes müssen mindestens drei verschiedene Kulturen angebaut werden, wobei der Anteil jeder Kultur zwischen 5 % und 70 % der gesamten Ackerfläche liegen muss. Von der Regelung sind sowohl Betriebe mit weniger als 3 ha Ackerfläche als auch Betriebe, deren Ackerfläche zu einem bedeutenden Teil des Jahres ausschließlich zur Erzeugung von Gras genutzt wird oder brach liegt, ausgenommen.

Grünlandschutz (Art. 31 DZ-VO-Entwurf)

Der Dauergrünlanderhalt ist gemäß DZ-VO-Entwurf auf Ebene des Betriebes und nicht mehr wie bisher auf Ebene des Bundeslandes sicherzustellen. Die Feststellung der betrieblichen Dauergrünlandflächen erfolgt auf Basis des Jahres 2014. Diese stellt die betriebliche Referenzfläche dar. Ein Umbruch von höchstens 5 % dieser betrieblichen Referenzfläche ist zulässig. In den Jahren 2014 und 2015 gilt lt. HZ-VO-Entwurf zusätzlich der dortige Artikel 93. Dieser besagt, dass die bisherigen Restriktionen für die Umwandlung von Dauergrünland auf regionaler bzw. nationaler Ebene einzuhalten und fortzuführen sind. Im Unterschied zu den bisherigen Regelungen sieht Art. 93 HZ-VO-Entwurf den flächenscharfen Erhalt des Grünlandes zur Referenz 2003 vor. Ferner kann die Kommission für Regionen, in denen ein starker Rückgang des Grünlandanteils beobachtet wurde, delegierte Rechtsakte zum Schutz des Grünlandes erlassen. Faktisch gelten damit in den Jahren 2014 und 2015 sowohl die betrieblichen als auch die Bundesländergrenzen zur Grünlandumwandlung. In diesen Jahren wird die jeweils restriktivere Regelung bindend wirken; für die nachfolgenden Jahre soll offenbar nur noch die betriebliche Restriktion gelten. Für Bundesländer, in denen auf Landesebene die 5 %-Verlustgrenze erreicht wurde, ist die Grünlandumwandlung genehmigungspflichtig und an die Bereitstellung von Ersatzflächen gebunden. In Bundesländern, deren landesweiter Grünlandverlust unterhalb der 5 %-Grenze liegt, ist eine Umwandlung je Betrieb von bis zu 5 % zur betriebsindividuellen Referenz 2014 zulässig, jedoch nur bis zur Einführung einer Genehmigungspflicht, wenn die 5 %-Verlustgrenze auf Landesebene erreicht ist. Es ist zu erwarten, dass unter den landwirtschaftlichen Betrieben mit einem Interesse an Grünlandumwandlung Ankündigungseffekte zum Tragen kommen, die zu einer beschleunigten Umwandlung beitragen, bevor die Restriktionen greifen.

Ohne weitere (nationale/regionale) Regelung ist eine kontinuierliche Abnahme des Grünlandanteils zu erwarten, da Art. 31 dem jeweiligen Betrieb nur den Erhalt seiner Grünlandflächen des Referenzjahres vorschreibt. Zum jetzigen Stand ist die Umwandlung von Grünlandflächen, die ein Betrieb nach 2014 von einem anderen Betrieb übernimmt, schadlos für die Gewährung der Direktzahlungen an den aufnehmenden Betrieb. Wenn der abgebende Betrieb aus der Landwirtschaft ausscheidet, ist dieser ebenfalls nicht zu belangen.

Ökologische Vorrangflächen (Art. 32 DZ-VO-Entwurf)

Mindestens 7 % der Bezugsfläche (Ackerfläche und Dauerkulturen) ist als im Umweltinteresse genutzte Fläche (ökologische Vorrangfläche) nachzuweisen. Als ökologische Vorrangflächen werden in Art 32 Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen und bestimmte Aufforstungsflächen explizit genannt. Die KOM wird ermächtigt, weitere Konkretisierungen und Ergänzungen der Flächennutzung im Umweltinteresse vorzunehmen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind diese nicht bekannt. Unklar sind zudem einige Fragen zur Flächenreferenz. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit Landschaftselementen. Hier ist zu klären, wie und ob Landschaftselemente berücksichtigt werden, die entweder im Kontext zur landwirtschaftlich genutzten Fläche stehen, aber nicht in der Flächenreferenz 2008 enthalten sind, oder die die gegenwärtigen Maximalgrößen (meist 2.000 m²) überschreiten.

Sanktionierung

Große Unsicherheiten bestehen im Augenblick hinsichtlich der Sanktionierung von Verstößen gegen die Greening-Auflagen. Hier sind zwei Aspekte zu unterscheiden:

– Ausgehend von welcher Referenz werden Zahlungen gekürzt? Ist die Basis nur die Greening-Komponente oder die Greening-Komponente zuzüglich der Basisprämie?

– Auf welcher Basis werden die Sanktionen ermittelt? Gilt der Mechanismus für die Cross-Compliance-Verstöße oder derjenige für die Lage- und Flächengenauigkeit?

Ökologisch wirtschaftende Betriebe müssen nach Art. 29, Abs. 4 des DZ-VO-Entwurfs den Nachweis über die Erfüllung der Greening-Auflagen nicht erbringen.

5.2.2 Kürzung und Kappung (Art. 11 DZ-VO-Entwurf)

Gemäß der derzeitigen DZ-VO (VO (EG) 73/2009) werden die Direktzahlungen eines Betriebes oberhalb bestimmter Schwellenwerte um bis zu 14 % gekürzt und die dadurch freigewordenen Mittel in die 2. Säule transferiert (Modulation). Der Entwurf der DZ-VO sieht veränderte Schwellenwerte, vor allem aber eine starke Anhebung der Kürzungssätze und eine Kappung bei 300.000 Euro pro Betrieb und Jahr vor. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich die Berechnungsgrundlage deutlich ändert. So werden die Zahlungen im Rahmen der Greening-Komponente nicht für die Kürzung und Kappung berücksichtigt. Des Weiteren können Lohnkosten in Höhe des Arbeitgeberbruttos von den Direktzahlungen abgezogen werden. In Deutschland dürfte für ungefähr 4.000 Betriebe eine vorhergehende Ermittlung der Lohnkosten vor Gewährung der Direktzahlungen erforderlich sein. Unter realistischen Annahmen dürfte der durch die Kürzung und Kappung in die 2. Säule umzuschichtende Betrag in Deutschland 10 bis 20 Mio. Euro pro Jahr nicht übersteigen. Abgesehen von anderen grundsätzlichen Argumenten gegen eine Kürzung und Kappung der Direktzahlungen (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2010; Wis-

senschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2011a) erscheint ähnlich wie bei der Neuregelung des Begriffs „aktiver Landwirt“ der zusätzliche Verwaltungsaufwand unangemessen hoch zu sein.

5.2.3 Fakultativ gekoppelte Stützung (Art. 38 ff DZ-VO-Entwurf)

Analog zur bisherigen Regelung besteht die Möglichkeit, einen Teil des nationalen Plafonds der 1. Säule für die Förderung bestimmter Produktionsverfahren zu verwenden. Deutschland könnte dafür bis zu 5 % des nationalen Plafonds einsetzen. Die Prämienhöhe kann wahlweise auf Basis der Stückzahl, der Flächengröße oder des Referenzertrag ermittelt werden. Im Vergleich zur im Augenblick geltenden Regelung ist die Liste der fördefähigen Produktionsverfahren deutlich erweitert worden (z. B. Getreide, Eiweißpflanzen, Zuckerrüben, Kurzumtriebsplantagen). Im Zusammenhang mit der 2. Säule ist hier zu betonen, dass sich mit diesem Artikel die Möglichkeit bietet, die Förderung von niederschwelligen Agrarumweltmaßnahmen (z. B. Weideprämien, Förderung von extensiven Ackerkulturen (z. B. Sommerungen, Leguminosen) über die 1. Säule und somit ohne Kofinanzierung nachzubilden.

5.2.4 Cross-Compliance-Standards (HZ-VO-Entwurf (Anhang II))

Bei den CC-Standards enthält der HZ-VO-Entwurf einige Änderungen im Vergleich zur derzeitigen Regelung. So entfallen der Standard zur Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (Richtlinie 86/278/EWG) und einige veterinärrechtliche Bestimmungen. Im Bereich der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie kommt es zu einigen Vereinfachungen, und fakultative Standards zum Erhalt der Bodenstruktur und im Bereich Landschaft und Mindesterhaltung von Flächen entfallen (z. B. Mindestbesatzdichten, Aufrechterhaltung von natürlichen Lebensräumen). In den Greening-Auflagen finden sich EU-weit standardisierte Auflagen zu Anbauverhältnissen und – in veränderter Form – der Erhalt von Dauergrünland wieder. Letzterer entfällt daher in der Cross-Compliance-Regelung. Die Erhaltung des Grünlandanteils auf Landesebene nach derzeitiger Regelung wird mit dem Greening durch eine betriebliche, vergleichsweise flexible Regelung ersetzt (s. o.). Der bisher von den Mitgliedstaaten obligatorisch umzusetzende, flächenspezifische Schutz wertvoller Grünlandflächen, welche durch die Mitgliedstaaten selbst festgelegt wurden, entfällt dann ab 2014. In Deutschland sind nach dieser Regelung seit 2011 Grünlandumwandlungen in rechtlich festgesetzten Überschwemmungsgebieten, in naturschutzrechtlich geschützten Biotopen und in Naturschutzgebieten mit Grünlandschutzauflagen CC-relevant. Ein neues, EU-weit geltendes, einzelflächenbezogenes Umwandlungsverbot für Grünland soll künftig nach CC für Feuchtgebiete und kohlenstoffreiche Böden gelten. Flächen auf solchen Standorten, die im Referenzjahr 2011 Grünland waren, dürfen nicht mehr

in Ackerland umgewandelt werden. Diese Grünlandflächen werden damit ab 2014 besser geschützt sein, während für die übrigen Grünlandflächen der Schutz eher gelockert wird.

5.3 Fazit

Bislang besteht die Verknüpfung der 1. und der 2. Säule der GAP v. a. in der Übertragung von finanziellen Mitteln im Rahmen der Modulation. In der kommenden Förderperiode wird die GAP durch die Horizontale Verordnung unter ein gemeinsames Dach und gemeinsame Ziele gestellt. Die Verknüpfungen zwischen den beiden Säulen nehmen zu, die inhaltliche Trennung wird unklarer. Das Greening der Direktzahlungen hat Auswirkungen auf die umweltbezogenen Maßnahmen der 2. Säule, da es die Baseline für Agrarumweltmaßnahmen in der 2. Säule verändert. Die Förderung von Junglandwirten und der Landwirtschaft in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen kann lt. DZ-VO-Entwurf auch über die 1. Säule erfolgen. Es ist zu begrüßen, dass Deutschland und andere Mitgliedstaaten bis zu 10 % des nationalen Plafonds für die Direktzahlungen aus der 1. in die 2. Säule umschichten können. Abgesehen von anderen grundsätzlichen Argumenten gegen eine Kürzung und Kappung der Direktzahlungen erscheint ähnlich wie bei der Neuregelung des Begriffs „aktiver Landwirt“ der zusätzliche Verwaltungsaufwand unangemessen hoch zu sein. Das Greening der Direktzahlungen steht vor dem Grundproblem, dass es, um eine überzeugende ökologische Legitimierung der Direktzahlungen zu sein, sehr viel anspruchsvoller und, um der räumlichen Heterogenität in der EU Rechnung zu tragen, räumlich differenziert sein müsste. Gleichzeitig können aber EU-weit einheitliche, flächendeckende Auflagen, die zudem leicht administrierbar sein sollen, dies nicht leisten.

Im Anhang finden sich detaillierte Tabellen zu den geänderten Regelungen im Bereich der Direktzahlungen (Tabelle A2) und zu den Cross-Compliance-Regelungen (Tabelle A3).

6 Programmierung der ländlichen Entwicklungsprogramme

Autorinnen: Regina Grajewski, Birgit Fengler[37]

Die Programmierung kann wie bisher weiterhin entweder auf Ebene des Mitgliedstaates oder auf regionaler Ebene erfolgen. Eine Mischung beider Programmierungsformen ist nicht vorgesehen. Bestimmte Maßnahmenbereiche würden sich allerdings auch in Mitgliedstaaten mit regionaler Programmierung besser für nationale Programme anbieten

[37] Institut für Ländliche Räume des vTI,
Email: regina.grajewski@vti.bund.de, birgit.fengler@vti.bund.de.

(z. B. EIP, Risikomanagement). Möglich ist aber nur eine Nationale Rahmenregelung ohne Finanzplan.

Wesentliche Grundlagen für die Inhalte der Programmplanungsdokumente sind Art. 24 des Entwurfs der AVO und Art. 9 des Entwurfs der ELER-VO zu entnehmen. Die Programmplanung hat sich in den einzelnen Elementen nur wenig gegenüber der derzeitigen Förderperiode verändert. Ein größeres Gewicht erhält die Beschreibung der Strategie mit den dazugehörigen Instrumenten (siehe Kapitel 3.4).

Das Programmplanungsdokument

In Tabelle 2 sind die Bestandteile eines EPLR aufgelistet, ergänzt um Verweise auf im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 neue Anforderungen. Im Anschluss an die Tabelle werden ausgewählte Teilaspekte ausführlicher dargestellt, die mit z. T. erheblichem Mehraufwand in der Programmerstellung verbunden sind.

Tabelle 2: Bestandteile des Programmplanungsdokuments (Art. 24 AVO in Verbindung mit Art. 9 ELER-VO-Entwurf)

Hauptbestandteile des EPLR	**Neue Teilaspekte im Vergleich zum Programmplanungsdokument 2007 bis 2013**
(a) Ex-ante-Evaluierung	Frühzeitige Beteiligung der Ex-ante-Evaluatoren an der Programmerstellung (siehe auch Kapitel 9). Umfangreiche Anzahl von analytischen Aspekten, die die Ex-ante-Evaluierung abdecken muss (Art. 48 der AVO).
(b) SWOT (Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken)	Thematisch-inhaltliche Ausrichtung der SWOT auf die sechs Prioritäten (Entwurf ELER-VO Art. 5). Zwingende inhaltliche Bestandteile der SWOT für jede Priorität: a) Umwelt, Eindämmung Klimawandel, Anpassung an Auswirkungen des Klimawandels, b) Innovation. Falls EPLR thematische Teilprogramme beinhalten: jeweils eine separate SWOT als Herleitung für das thematische Teilprogramm.
(c) Strategie	Beschreibung der Zielsetzung für jede der sechs Prioritäten. Unterfütterung dieser Zielsetzung mittels gemeinsamer Indikatoren (Art. 76 Entwurf ELER-VO, Abs. 24 der AVO). Zuordnung der Maßnahmen mit Begründung und erwartetem Zielbeitrag. Programme müssen u. a. zeigen, - dass besondere Bedingungen auf regionaler oder subregionaler Ebene beachtet werden und dazu passende Maßnahmenkombinationen / thematische Teilprogramme vorliegen, - dass die Vereinfachung der Anwendung des Programms umgesetzt wird, - wie Auswahlkriterien festgelegt werden (…).
(d) Ex-ante-Konditionalitäten und Wegmarken/ Etappenziele	Evaluierung der Ex-ante-Konditionalitäten (Art: 17 und Anhang IV Entwurf AVO, Anhang IV Entwurf ELER-VO) und der Wegmarken/Etappenziele (Art: 19 und Anhang I Entwurf AVO).
(e) Beschreibung jeder Maßnahme	Keine neuen Aspekte
(f) Koordinierungsmechanismen	Beschreibung von Koordinierungsmechanismen zwischen verschiedenen Ansätzen der lokalen außerlandwirtschaftlichen Entwicklung.
(g) Konzept für die Innova-	Beschreibung des Konzeptes für die Innovation, auch im Zusammenhang

Hauptbestandteile des EPLR	Neue Teilaspekte im Vergleich zum Programmplanungsdokument 2007 bis 2013
tion	mit der EIP
(h) Monitoring und Evaluierung sowie Evaluierungsplan	Darstellung und Bewertung der getroffenen Vorkehrungen zur Erfüllung der in Art. 49 AVO formulierten Anforderungen an das Monitoring und die Evaluierung sowie an den Evaluierungsplan Hierfür müssen ausreichende Ressourcen in der Verwaltung zur Verfügung stehen.
(i) Finanzierungsplan	Finanzpläne pro Maßnahme, getrennte Ausweisung der „Kappungsmittel" der 1. Säule
(j) Indikatorplan	Indikatorplan für jede Priorität und die der Priorität zugewiesenen Maßnahmen mit den geplanten Ergebnissen und Ausgaben.
(k) Tabelle zur zusätzlichen nationalen Finanzierung (Artikel 89-Maßnahmen)	Keine neuen Aspekte
(l) Erforderliche Angaben zur Bewertung der Art. 89-Maßnahmen, Verzeichnis (ELER-relevanter) staatlicher Beihilfen	Keine neuen Aspekte
(m) Angaben zur Komplementarität	Keine neuen Aspekte
(n) Regelungen zur Programmumsetzung	Keine neuen Aspekte
(o) Nennung der Partner und Wiedergabe der Ergebnisse ihrer Konsultationen	Keine neuen Aspekte
(p) Angaben zu nationalen Netzen	Keine Veränderung, wenn weiterhin eigenes Programm
Thematische Teilprogramme	SWOT-Analyse, Maßnahmen, Interventionslogik, Indikatorenplan

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Verordnungsentwürfe.

Ex-ante-Bewertung (siehe auch Kapitel 9**)**

Ein Bestandteil des Programmplanungsdokuments muss wie bisher die Ex-ante-Evaluierung sein. Im Entwurf der ELER-VO ist niedergelegt, dass die Ex-ante-Bewerter ab einem frühen Stadium an der Ausarbeitung des EPLR beteiligt sein sollen (Art. 84). Diese Beteiligung bezieht sich auch auf die strategischen Arbeiten wie die Ausarbeitung der Interventionslogik und die Erarbeitung der Programmziele.

Weitere Aussagen zur Ex-ante-Bewertung werden im Artikel 48 des Entwurfs der AVO getroffen. Hier findet sich eine Aufzählung der Aspekte, die im Rahmen der Ex-ante-Evaluierung beurteilt werden sollen. Dies sind u. a.: der strategische Ansatz, die interne und externe Kohärenz des Programms, die Programmindikatoren und die Angemessenheit der Humanressourcen und die administrative Leistungsfähigkeit für die Verwaltung der Programme. Der Umfang der analytischen Aspekte, die im Rahmen der Ex-ante-Bewertung bearbeitet werden müssen, ist gegenüber der laufenden Förderperiode deutlich höher. Eine zusammenfassende Analyse der Ex-ante-Evaluierung muss in den Partner-

schaftsvertrag einfließen (ebenso wie die der anderen GSR-Fonds, Art. 17 a (ii), Entwurf AVO).

SWOT-Analyse und Strategie bezogen auf EU-Prioritäten

Im Artikel 5 des Entwurfs der ELER-VO sind die sechs EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums dargelegt. Die im Programmplanungsdokument darzustellende SWOT-Analyse muss sich auf diese EU-Prioritäten beziehen. Zudem sollen die Bereiche Klimawandel und Innovation auf Ebene jeder Priorität behandelt werden und geeignete Reaktionen identifiziert werden. Aus der Ex-ante-Evaluierung und der SWOT sollen sich die für jede EU-Priorität relevanten Maßnahmenkombinationen ergeben.

Auch die Strategie soll Zielsetzungen für jeden der Schwerpunktbereiche der im Programm aufgeführten EU-Prioritäten enthalten. Diese Zielsetzungen sind auch um die gemeinsamen Indikatoren gemäß Art. 76 Entwurf ELER-VO zu ergänzen.

Ex-ante-Konditionalitäten (siehe Kapitel 3.4.2)

Gänzlich neu ist die Vorgabe zur Evaluierung der Ex-ante-Konditionalitäten. Diese Konditionalitäten sind im Anhang IV des Entwurfs der ELER-VO und im Anhang IV des Entwurfs der AVO ausgeführt. Sinnvoll erscheint es, dass der erste Schritt zur Überprüfung der Konditionalitäten auf Bundesebene getätigt wird. Auf dieser Ebene muss zunächst dargestellt werden, welche Strategien und Initiativen in den verschiedenen Ziel- und Prioritätenbereichen vorhanden sind und welche Maßnahmen bereits ergriffen wurden. Dies kann dann durch die Bundesländer in ihren Programmen spezifiziert werden.

Beihilferechtliche Genehmigung

Titel VIII des Entwurfs der ELER-VO regelt die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen in Bezug auf die Förderung der ländlichen Entwicklung:

– Vorschriften für Unternehmen,

– staatliche Beihilfen,

– zusätzliche nationale Finanzierung.

Zahlungen, die im Rahmen von Artikel 36 des EG-Vertrages (ex-Artikel 42) getätigt werden und mit denen zusätzliche Finanzmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums bereitgestellt werden sollen, für die eine EU-Unterstützung gewährt wird, müssen notifiziert werden und im Zuge der Programmplanung genehmigt werden. Im Programmplanungsdokument sind unter (k) und (l) die entsprechenden Angaben zu machen. Im Rahmen der Evaluierung der laufenden Förderprogramme hat sich im Bundesländervergleich herausgestellt, dass die Festlegung dessen, was unter Artikel 89 oder als staatliche Beihilfe zu

melden ist, unterschiedlich gehandhabt wird[38]. Auch mussten im Verlauf des Implementationsprozesses gerade in diesem Bereich die Finanztabellen häufig nachgearbeitet werden. Es sollte daher klare Handlungsanweisungen geben, wie die Punkte (k) und (l) des Programmplanungsdokuments zu füllen sind.

Bislang erstreckten sich Monitoring und Evaluierung auch auf die Artikel-89-Maßnahmen. Es geht aus dem ELER-VO-Entwurfs an keiner Stelle hervor, ob dies auch in der kommenden Förderperiode so angelegt ist. Dies ist unbedingt klarzustellen, da im Rahmen der Programmplanung u. a. prioritätsbezogene Etappenziele und Ziele anzugeben sind. Das Problem bei der Festlegung von Zielen einschließlich der Artikel-89-Maßnahmen ist, dass durch den MFR die Finanzplanung für die EU-kofinanzierten Maßnahmen eine wesentlich größere Verbindlichkeit hat als bei den Artikel-89-Maßnahmen basierend auf nationalen Haushalten. Daher sind Zielvorgaben für Artikel-89-Maßnahmen „Luftschlösser", weil die nationale Haushaltsplanung maximal zwei Jahre umfasst.

Die Integration von Artikel-89-Maßnahmen hingegen in das Monitoring- und Evaluierungssystem ist sinnvoll, weil nur so ein Gesamtblick auf das Förderspektrum und seine Wirkungen gegeben werden kann. Um Empfehlungen für die Programmsteuerung geben zu können, ist eine Gesamtbetrachtung eines Förderbereichs wichtig, die zumindest die Artikel-89-Maßnahmen einbezieht. Auch für die Bewertung von Wirkungen ist es sinnvoll, die Artikel-89-Maßnahmen zu integrieren, weil eine Separierung von Wirkungen ohnehin schwierig ist.

Gebietskategorie Ländlicher Raum

Unter Art. 50 des Entwurfs der ELER-VO ist festgelegt, dass die Verwaltungsbehörde (VB) auf Programmebene das „ländliche Gebiet" definieren muss. Damit steht die Vorgabe, eine Gebietskulisse zu definieren, an weitaus prominenterer Stelle als in der jetzigen Förderperiode, in der nur im Anhang zur ELER-DVO sich ein Hinweis auf eine solche Abgrenzung ableiten ließ (Anhang II Punkt 3.1 Spiegelstrich 1). Erst im Zuge des Genehmigungsprozesses wurden die Notwendigkeit einer solchen Abgrenzung und deren Konsequenz für die Schwerpunkt-3-Maßnahmen deutlich. Für die anderen Schwerpunkte war diese Abgrenzung nicht förderrelevant. Nunmehr soll das ländliche Gebiet auf Programmebene definiert werden. Konkrete Hinweise, ob diese Definition für das gesamte Programm förderrelevant ist, fehlen. Aus den Erfahrungen der Vorperiode ist es u. E. ohnehin nicht sinnvoll, eine maßnahmenübergreifende Gebietsabgrenzung vorzunehmen. Die Ge-

[38] Ein Beispiel aus der Dorferneuerung; Diese Maßnahme richtet sich an öffentliche und private Zuwendungsempfänger. Wird die Entscheidung getroffen, mit EU-Mitteln ausschließlich öffentliche Zuwendungsempfänger zu fördern und die privaten Zuwendungsempfänger rein national zu unterstützen, handelt es sich bei der rein nationalen Förderung um eine Artikel-89-Maßnahme oder nicht? Im Prinzip handelt es sich – auch wenn fördertechnisch diese Aufteilung vorgenommen wird – um eine Maßnahme, deren Klammer die vorgeschaltete Dorferneuerungsplanung ist.

bietsdefinition und -abgrenzung, soweit die Förderung nicht flächendeckend angeboten wird, ist auf Ebene der Maßnahmen vorzunehmen, weil sie sich aus deren spezifischen Inhalten ableitet.

Die Vorschriften zur Darlegung der genannten Elemente in den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums werden im Wege von Durchführungsrechtsakten festgelegt.

7 Implementation der ländlichen Entwicklungsprogramme

Autorin. Regina Grajewski[39]

Verschiedene Aspekte in der Implementation der EPLR werden im Folgenden vorgestellt, wobei wesentliche Regelungen noch sehr vage sind und einer Konkretisierung in den Durchführungsbestimmungen bedürfen.

7.1 Programmänderungsverfahren

Programmänderungsverfahren sind in Artikel 26 der AVO und in Artikel 12/13 des Entwurfs der ELER-VO beschrieben. Die KOM wird die niedergelegten Grundsätze in Form von Durchführungsrechtsakten unter Beteiligung des RDC noch weiter spezifizieren.

Gemäß AVO sind die Programmänderungsanträge ausführlich zu begründen, v. a. hinsichtlich der Auswirkungen auf das Erreichen der EU-2020-Strategie und der im Programm definierten Ziele. Der GSR und die Partnerschaftsvereinbarung sind zu berücksichtigen.

Zu dem Programmänderungsantrag ist ein überarbeitetes Programm und ggf. eine überarbeitete Partnerschaftsvereinbarung beizufügen. Bei der Anzahl der regionalen Programme in Deutschland über alle GSR-Fonds dürfte sich die Partnerschaftsvereinbarung infolgedessen in einer permanenten Überarbeitungsschleife befinden.

Spätestens fünf Monate (bisher sind es sechs Monate) nach Einreichen des Programmänderungsantrags trifft die KOM eine Entscheidung, sofern die Mitgliedstaaten den Anmerkungen der KOM in zufriedenstellender Weise Rechnung getragen haben. Ggf. wird im Zuge der Programmänderung auch eine Änderung der Partnerschaftsvereinbarung vorgenommen. Ob dafür auch eine gesonderte Begründung erforderlich ist, geht aus dem AVO-Entwurf nicht klar hervor.

---

[39] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: regina.grajewski@vti.bund.de.

In Art. 12 des Entwurfs der ELER-VO sind die verschiedenen Inhalte von Programmänderungen den beiden möglichen Genehmigungsverfahren zugeordnet (Tabelle 3).

Tabelle 3: Überblick über die Programmänderungsverfahren 2014 bis 2020

Genehmigungsverfahren unter Beteiligung des RDC	**Genehmigungsverfahren im Rahmen eines Durchführungsrechtsaktes ohne Beteiligung des RDC**
Änderung der Programmstrategie durch eine umfassende Neufestsetzung der quantifizierten Ziele.	Einführung oder Abschaffung von Maßnahmen oder Arten von Vorhaben.
Änderung des Beitragssatzes des ELER für eine oder mehrere Maßnahmen.	Änderungen bei der Beschreibung von Maßnahmen, einschließlich der Bedingungen für ihre Förderfähigkeit.
Änderung des gesamten EU-Beitrags oder seiner jährlichen Aufteilung auf Programmebene.	
Mittelübertragung zwischen Maßnahmen, die im Rahmen unterschiedlicher Beitragssätze des ELER durchgeführt werden.	

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Entwurfs der ELER-VO.

Die KOM wird den Begriff der umfassenden Neufestsetzung der quantifizierten Ziele, allerdings ohne Beteiligung des RDC, noch genauer definieren. Je nachdem, wie die Schwellen hier eingezogen werden, können finanzielle Umschichtungen zwischen Maßnahmen, die zu unterschiedlichen Prioritäten gehören, sowie die Einführung oder Abschaffung von Maßnahmen, selbst wenn sie eigentlich nur eine Anzeige im Sinne einer veränderten Maßnahmenbeschreibung nach sich ziehen würden, trotzdem das aufwändigere Ausschussverfahren nach sich ziehen. Alle anderen Detailregelungen zur Programmänderung werden in der Durchführungs-VO unter Beteiligung des RDC festgelegt.

Bei allen Programmänderungen ist der Begleitausschuss gemäß Art. 43, Abs. 3 der AVO zu konsultieren. Dies setzt erhebliche zeitliche Restriktionen.

7.2 Verwaltung und Kontrolle

Grundlegende Vorgabe für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die Akkreditierung der Verwaltungs- und Kontrollstellen sowie die Befugnisse und Zuständigkeiten der KOM enthält Titel VIII der AVO. Hier sind die Veränderungen, v. a. bezüglich der geforderten Akkreditierung, für die Strukturfonds wesentlich einschneidender als für den ELER, der diese Vorgaben schon in der jetzigen Förderperiode kennt. Unter dem Titel VI „Verwaltung, Kontrolle und Publizität“ finden sich einige Ausführungen v. a. zu den verschiede-

nen Einrichtungen und zum Aufgabenbereich der VB. Das Gros der Regelungen findet sich aber im Entwurf der HZ-VO.

7.2.1 Aufgaben des Mitgliedstaates

Die Aufgaben des MS sind analog der bestehenden ELER-VO festgelegt. Der einzige neue Punkt betrifft die Festlegung der Aufgaben von VB, Zahlstelle (ZS) und den lokalen Aktionsgruppen (LAG) hinsichtlich der Anwendung der Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien und des Projektauswahlverfahrens. Dies ist eine sinnvolle Vorgabe, da es in der laufenden Förderperiode zu Problemen in der Abbildung der Projektauswahlkriterien im Zahlstellenverfahren gekommen ist und des Weiteren immer wieder Diskussionen darüber entstehen, wie bindend eine Projektauswahlentscheidung einer LAG ist.

7.2.2 Verwaltungsbehörde

Gegenüber der bestehenden ELER-VO bleibt der Aufgabenkatalog der VB weitgehend bestehen. Neu ist, dass Monitoring- und Evaluierungsdaten über ein angemessen gesichertes System an die KOM übermittelt werden müssen (Art. 73 Abs. 1a). Zu diesem elektronischen System fehlen weitere Ausführungen (siehe Kapitel 9.1). Klargestellt werden sollte, ob sich dieses System an die ecohesion-Vorstellungen der Strukturfonds anlehnen wird (siehe Kapitel 4). Des Weiteren sind der KOM vierteljährlich sachdienliche Indikatordaten zu übermitteln, einschließlich der Hauptmerkmale des Begünstigten und des Projektes (Art. 73 Abs. 1c). Die Frage ist, ob damit die vierteljährlichen Ausgabenerklärungen gemeint sind. Gemäß Art. 102 des HZ-VO-Entwurfs sind aber die Ausgabenerklärungen weiterhin von der Zahlstelle (ZS) bzw. der Koordinierungsstelle der KOM zu übermitteln.

Der Passus, dass die VB sicherzustellen hat, dass die ZS vor der Bewilligung der Zahlungen alle notwendigen Auskünfte erhält, und zwar insbesondere über die angewendeten Verfahren und die durchgeführten Kontrollen bei den für die Finanzierung ausgewählten Vorhaben ist auch in den Entwurf der ELER-VO übernommen worden. Art. 7 Abs. 6 der HZ-VO hingegen legt für die 1. und 2. Säule der GAP fest, dass die ZS die Verwaltung und Kontrolle der in ihre Zuständigkeit fallenden Maßnahmen der öffentlichen Interventionen vornehmen und die Gesamtverantwortung in diesem Bereich tragen. U. E. ist in den verschiedenen relevanten Verordnungen die Aufgabenzuweisung an die beiden Einrichtungen VB und ZS nicht einheitlich. Auch wenn dies im Verwaltungsalltag aufgrund der historisch gewachsenen Zuständigkeiten keine Rolle spielt, sollte doch von den Verordnungen eine klare und einheitliche Zuweisung der Verantwortlichkeiten vorgenommen werden.

7.2.3 Verwaltungs- und Kontrollsystem

Erwägungsgrund 4 der AVO weist darauf hin, dass bezogen auf die GAP signifikante Synergien erzielt wurden, indem die Verwaltungs- und Kontrollregelungen für die 1. Säule und 2. Säule der GAP harmonisiert und aufeinander abgestimmt wurden. Die enge Bindung zwischen EGFL und ELER sollte daher aufrechterhalten und die bereits in den MS bestehenden Strukturen beibehalten werden. Aus diesem Grund finden sich in der AVO keine Vorgaben für das künftig einzurichtende Verwaltungs- und Kontrollsystem für alle GSR-Fonds. Verwiesen wird auf die fondsspezifischen Regelungen. Diese sind für den ELER im Entwurf der HZ-VO niedergelegt. Eine Beurteilung, ob die HZ-VO weitergehende Veränderungen oder gar Erleichterungen in den Kontrollvorgaben bringt, kann erst mit Vorliegen der Durchführungsrechtsakte beurteilt werden. Beteiligt wird bei diesen Durchführungsakten der STAR-Ausschuss. Artikel 68-78 des HZ-VO-Entwurfs beziehen sich ausschließlich auf das InVeKoS und Art. 96 auf die Cross-Compliance-Kontrollen, also nur auf die flächenbezogenen Maßnahmen der EPLR.

Die in Art. 61, 62 und 64 des Entwurfs der HZ-VO dargelegten allgemeinen Kontrollgrundsätze lassen nicht erkennen, ob es für ELER-investiv tatsächlich zu größeren Veränderungen bzw. Erleichterungen kommen wird. Im Rahmen des impact assessment werden verschiedene Ansätze diskutiert, die zu einer Verwaltungsvereinfachung für ELER-investiv führen sollen: (1) Änderungen im LEADER-Ansatz, (2) Umsetzung und Kontrolle von kleinen Projekten, (3) der Gebrauch von standardisierten Einheitskosten und (4) die Behandlung von indirekten Kosten (zu (3) und (4) siehe Kapitel 8.6).

In Bezug auf LEADER geht es v. a. um die klare Zuweisung von Verantwortlichkeiten, und sofern nicht nur die Projektauswahl durch die LAG vorgenommen werden soll, eine formalisierte Übertragung von Verantwortlichkeiten in Übereinstimmung mit Anhang I der VO (EU) Nr. 885/2006 (Zulassungskriterien für die Zahlstelle) (EU-COM, 2011b). Die Umsetzung und Kontrolle von kleinen Projekten soll vereinfacht werden. Vorschläge sind die generelle Anwendung von Pauschalen für kleine Projekte, der Verzicht auf die Inaugenscheinnahme und Veränderungen in der Stichprobenauswahl für Vor-Ort-Kontrollen. Die Definition von kleinen Projekten soll den MS obliegen (EU-COM, 2011b, S. 83).

7.3 Berichtspflichten

Sowohl Zahl als auch die Tiefe der Berichtspflichten der VB nehmen im Rahmen der Programmumsetzung zu. Tabelle 4 stellt die verschiedenen Berichtspflichten der VB zusammen.

Tabelle 4: Berichtspflichten der VB in der Umsetzungsphase

Was	Rechtsgrundlage	Wann
Durchführungsbericht	Art, 44 der AVO, Art. 82 des ELER-VO-Entwurfs	Ab 2016 jährlich zum 31. Mai
Finanzbericht	Art. 40 der AVO	Ab 2016 jährlich zum 31. Mai (als Anhang zum Durchführungsbericht, sofern Finanzinstrumente angeboten werden – siehe Kapitel 8.3)
Zulieferung zum Fortschrittsbericht	Art. 46 der AVO	Ggf. erforderlich, um Abgabetermin 30. Juni 2017 und 30. Juni 2019 einhalten zu können
Evaluierung der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit der Maßnahmen	Art. 69 Abs. 1 des Entwurfs der ELER-VO	Ex ante und dann laufend gemeinsam mit ZS. Wie hängt diese Analyse zusammen mit der gemäß Art. 7 Abs. 3c vorzunehmenden Analyse der systematischen oder wiederholt aufgetretenen Mängel und der bereits getroffenen oder geplanten Abhilfemaßnahmen?
Übermittlung von sachdienlichen Indikatordaten über die zur Finanzierung ausgewählten Vorhaben einschließlich der Hauptmerkmale der Begünstigten und des Projektes	Art. 73 Abs 1b des Entwurfs der ELER-VO	vierteljährlich

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Verordnungsentwürfe.

7.4 Partnerbeteiligung

Der Partnerbeteiligung kommt in der Erstellung und der Umsetzung der Programme eine größere Rolle zu, zumal die KOM gemäß Art. 5 Abs. 3 der AVO einen Europäischen Verhaltenskodex erstellen möchte, in dem u. a. Ziele und Kriterien für die Umsetzung der Partnerschaft aufgeführt sind. Kernelement der Partnerbeteiligung ist weiterhin der Begleitausschuss (BGA). Die Aufgaben des BGA sind zwar nur in geringem Umfang gewachsen und im Vergleich zu den BGA der Strukturfonds sind die Kompetenzen weniger weitreichend. In dem engen Gerüst von Berichtspflichten und Programmänderungsverfahren stellt die Beteiligung der Partner in den BGA eine zusätzliche zeitliche Belastung dar, so dass Partnerschaft von den VB dann auch nicht mehr als mögliche Bereicherung empfunden, sondern technisch abgearbeitet wird (siehe auch Kritik des EWSA, 2010).

Verhaltenskodex

Eine wesentliche Änderung für das Begleitausschussverfahren ergibt sich aus Art. 5, Abs. 3 der AVO, in dem die KOM die Befugnis erhält, einen Europäischen Verhaltenskodex zu erstellen, in dem Ziele und Kriterien zur Umsetzung der Partnerschaft und zum vereinfachten Austausch von Informationen, Erfahrungen und bewährten Verfahren unter den Mitgliedstaaten festgelegt werden.

Die Beteiligungsformen und die Struktur und Funktionsweise der Begleitausschüsse weisen in der jetzigen Förderperiode eine große Varianz auf, die aus unterschiedlichen Ansprüchen der Verwaltungsbehörden an Beteiligung und historisch gewachsenen Strukturen resultieren. Dies hat auch Auswirkungen auf die Beteiligungstiefe. Eine gewisse Vereinheitlichung in Form von Mindeststandards an Beteiligung ist hier sicher positiv zu werten.

Struktur des BGA (Art. 41 und 42 der AVO)

Drei Monate nach der Programmgenehmigung ist ein BGA einzurichten. Ein gemeinsamer BGA für alle GSR-Fonds ist möglich. Der BGA gibt sich eine Geschäftsordnung. Die Zusammensetzung des BGA bleibt unverändert. Jedes Mitglied des BGA ist stimmberechtigt.

Mitgliedstaaten mit regionaler Programmplanung können einen nationalen BGA einsetzen, der die Umsetzung der regionalen Programme anhand der nationalen Strategie und der Mittelausschöpfung koordiniert (Art. 80 des Entwurfs ELER-VO). Abgesehen davon, dass die nationale Strategie durch eine Partnerschaftsvereinbarung abgelöst wurde, sollte diese Regelung doch in der AVO für alle GSR-Fonds gleichermaßen verankert werden.

Aufgabengebiete

Die Aufgaben des BGA im Rahmen der Implementation sind allgemein in der AVO unter Artikel 43 beschrieben und näher spezifiziert in Art. 80 des Entwurfs der ELER-VO.

Deutlich wird, dass der ELER-BGA in der Implementationsphase v. a. „überprüfen“ soll. Nur bei der Durchführung von Vorhaben außerhalb des Programmgebietes ist auch die Zustimmung des ELER-BGA einzuholen (Art. 60 der AVO, Abs. 2c).

In den Strukturfonds gelten z. T. andere Regelungen. Dies dürfte die Bildung von gemeinsamen BGA erschweren (siehe Kapitel 4).

Vernetzung

Neu ist geregelt, dass der BGA am nationalen Netzwerk teilnimmt, um Informationen über die Programmdurchführung auszutauschen (Art 81 des Entwurfs der ELER-VO). In Art. 55 könnte die Verbindung zwischen dem Nationalen Netzwerk und den BGA noch expliziter herausgestellt werden.

7.5 Information und Publizität

Zu diesem Bereich finden sich wie schon in der bestehenden ELER-VO nur Ausführungen bezogen auf den Aufgabenbereich der VB (Art. 73 Abs 1i des Entwurf der ELER-VO). Insgesamt wird diesem Aufgabenbereich zumindest auf Ebene der vorgelegten VO keine

so große Bedeutung zugemessen im Vergleich zu den Strukturfonds, die der Information und Kommunikation ein eigenes Kapitel in der AVO widmen.

7.6 Technische Hilfe (TH)

Für die Programmumsetzung ist angesichts der personellen Ausstattung der Ministerialverwaltungen die TH eine wichtige Unterstützung. Allerdings steht die TH erst mit dem genehmigten Programm zur Verfügung, obgleich wesentliche Einsatzbereiche der TH schon in der Planungsphase anstehen, so z. B. der Aufbau oder die Weiterentwicklung von IT-Systemen und alle Tätigkeiten in Bezug auf die Programmerstellung. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen, ob die Kosten aus dem alten oder schon im Vorgriff auf das neue Programm finanziert werden können.

Maximal vier Prozent des Gesamtbetrags eines EPLR können für die TH eingesetzt werden. Mögliche Einsatzbereiche der TH sind in Artikel 52 der AVO beschrieben. Insbesondere hebt die KOM auf Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes für die Endempfänger, einschließlich elektronischer Systeme zum Datenaustausch und auf Maßnahmen zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Behörden der Mitgliedstaaten und Empfänger bei der Verwaltung und Nutzung der GSR-Fonds ab. Diese Maßnahmen können sich sowohl auf den vorherigen als auch nachfolgenden Programmplanungszeitraum beziehen.

Ergänzend werden im Entwurf der ELER-VO die Kosten für die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebietskulisse als förderfähig aus der TH aufgeführt, während die Kosten für die Bescheinigende Stelle ausdrücklich ausgenommen sind. Aus den vier Prozent TH ist auch das Nationale Netzwerk zu finanzieren.

Eine Konkretisierung des Anwendungsbereichs der TH wird die KOM im Rahmen eines delegierten Rechtsaktes vornehmen.

7.7 Netzwerke

Netzwerke zur Unterstützung der Programmumsetzung bekommen in der neuen Förderperiode einen noch größeren Stellenwert. Weiter fortgeführt werden sollen das Europäische Netzwerk für Ländliche Entwicklung (Art. 52 ELER-VO-Entwurf) und das Europäische Evaluierungsnetzwerk für ländliche Entwicklung (Art. 54 ELER-VO-Entwurf). Auf nationaler Ebene ist verpflichtend ein Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum einzurichten. In Deutschland kann und sollte dieses Netzwerk wie in der jetzigen Förderperiode als eigenes Programm laufen. Auf europäischer Ebene ist die Konstruktion der beiden Netzwerke nach wie vor unbefriedigend. Es gibt überlappende Tätigkeitsfelder. So soll das

Europäische Netzwerk für ländliche Entwicklung thematische Gruppen und/oder Workshops zur Erleichterung des Erfahrungsaustausches und Unterstützung von Umsetzung, Monitoring und weiteren Entwicklung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums errichten und betreuen. Das Europäische Evaluierungsnetzwerk soll zum einen Akteure im Bereich der Evaluation vernetzen und zum anderen Fachwissen und gute Praktiken zu Evaluierungsmethoden vorantreiben. Hier gibt es vielfältige Überschneidungen und die Beteiligten sind häufig in Personalunion in beiden Netzen eingebunden. U. E. sollten beide Netzwerke verschmolzen werden, zumal auf der nationalen Ebene nur noch ein ländliches Netzwerk vorgesehen ist, das als neuen Aufgabenbereich die Unterstützung für das Monitoring einschließlich einer Unterstützung der lokalen Aktionsgruppen für Monitoring und Evaluierung zugesprochen bekommt (Art. 55 Abs 3b) iii)).

8 Finanzierungsregelungen

Autorin: Regina Grajewski[40]

8.1 Kofinanzierungssätze

Die Kofinanzierungssätze werden nicht übergreifend für alle GSR-Fonds geregelt, sondern sind gemäß Art. 58 der AVO Gegenstand der fondsspezifischen Regelungen. Deutschland gehört in Gänze zu den übrigen Regionen, d. h. der maximale Kofinanzierungssatz liegt bei 50 %. Damit weicht der ELER von den Regelungen in den Strukturfonds ab, die in Deutschland noch die Gebietskategorie „Übergangsregionen“ vorsehen (siehe Kapitel 4). Die Beteiligung des ELER wird wie bisher auf der Grundlage der förderfähigen öffentlichen Ausgaben berechnet. Die Möglichkeit, die Kofinanzierungssätze, wie in den Strukturfonds, auf die förderfähigen Gesamtausgaben zu beziehen, ist nicht vorgesehen. Über alle Maßnahmen im Programm ist ein einheitlicher Kofinanzierungssatz festzulegen. Dadurch soll die Verwaltung der ELER-Mittel vereinfacht werden. Dies ist nachzuvollziehen. Auch in der jetzigen Förderperiode haben sich viele Bundesländer – trotz bestehender Variationsmöglichkeiten – für einheitliche Kofinanzierungssätze entschieden. Gleichwohl sieht die KOM Ausnahmen von der generellen Regel vor. Für einzelne Maßnahmen[41] sind Kofinanzierungssätze bis zu 80 % möglich[42]. Damit sollen diese Maßnahmen attraktiver gestaltet werden. Ob dies damit erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Bezogen auf LEADER wird diese Möglichkeit nicht uneingeschränkt positiv gewertet (siehe Kapitel

---

[40] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: regina.grajewski@vti.bund.de.

[41] Art. 15, 28 und 36 sowie LEADER.

[42] Für Vorhaben, die nach Art. 66 des ELER-VO-Entwurfs mit aus der 1. Säule modulierten ELER-Mitteln finanziert werden, beträgt die Kofinanzierung 100 %.

10.16). Nicht nachzuvollziehen ist, dass die Kofinanzierungssätze für öffentliche Güter abgesenkt wurden.

8.2 Budgetäre Vorgaben

Es gibt im Entwurf der ELER-VO keine verpflichtenden Vorgaben für die Mindestausstattung der Prioritäten analog zu der Vorgabe, die Schwerpunkte in der laufenden Periode mit einem Mindestanteil von ELER-Mitteln zu programmieren. Es gibt aber weiterhin die Vorgabe, mindestens 5 % der gesamten ELER-Beteiligung für LEADER vorzusehen (Art. 65 Abs. 5) und 25 % des ELER-Gesamtbetrags auf die Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen zu verwenden (Erwägungsgrund 28). Des Weiteren sind Agrarumweltmaßnahmen (Art. 29) obligatorisch anzuwenden. Mittel aus der Kürzung und Kappung der Direktzahlungen aus der 1. Säule der GAP sind reserviert für innovative Vorhaben im Zusammenhang mit der Produktivität und Nachhaltigkeit in die Landwirtschaft (einschließlich Klimaschutz und -anpassung) (Art. 66). Wenn die klimabezogene Vorgabe nur als Richtschnur und nicht verpflichtend zu sehen ist, bestehen höhere Freiheitsgrade in der finanziellen Gewichtung der Prioritäten als derzeit mit einer 50prozentigen Vorfestlegung der Mittel auf die vier ELER-Schwerpunkte.

8.3 Beihilfeintensitäten

Die Beträge und Unterstützungssätze sind in Anhang I des Entwurfs der ELER-VO enthalten. Eine Anhebung ist nur für Investitionen in materielle Vermögenswerte (Art. 18 Abs. 3), z. B. für im Rahmen der EIP unterstützte Vorhaben. Bei flächenbezogenen Maßnahmen (mit Ausnahme der Ausgleichszahlungen für Natura 2000 und WRRL) ist in besonders begründeten Ausnahmefällen eine Anhebung der Höchstbeträge möglich. Des Weiteren können in Thematischen Teilprogrammen die Beihilfesätze angehoben werden (siehe Art. 8 des Entwurfs der ELER-VO). Das Konzept erscheint nicht ganz schlüssig, da beispielsweise eine Investitionsförderung von einem Junglandwirt, auch ohne Gegenstand eines Thematischen Teilprogramms zu sein, bis zu 60 % Zuschuss bekommen kann.

8.4 Finanzierungsform

Gemäß Art. 56 der AVO kann die Förderung in folgenden Formen gewährt werden:

– Nicht rückzahlbare Beihilfen (verlorene Zuschüsse, Zinsverbilligungen),

– Preisgelder,

– rückzahlbare Beihilfen[43] und
– Finanzinstrumente (z. B. Risikokapitalfonds, Garantiefonds, Darlehenfonds oder Stadtentwicklungsfonds).

Mit Ausnahme der Preisgelder sind alle anderen Finanzierungsformen auch schon nach der jetzigen ELER-VO möglich (Art. 71 der ELER-VO). Allerdings konzentriert sich die ELER-Förderung in Deutschland bislang im Wesentlichen auf die Gewährung von verlorenen Zuschüssen. Zinsverbilligungen spielen keine Rolle mehr, nachdem in einem wichtigen Förderbereich, dem Agrarinvestitionsförderungsprogramm, von Zinsverbilligungen auf Zuschussförderung umgestellt wurde. Auch für die neue Förderperiode ist absehbar, dass verlorene Zuschüsse die vorherrschende Finanzierungsform bleiben werden. Aus Sicht der Fördermittelempfänger ist die Zinsverbilligung bei dem derzeit sehr günstigen Zinsniveau deutlich weniger attraktiv als der verlorene Zuschuss. Der Verwaltungsaufwand zur Abwicklung ist bei Zinsverbilligungen höher. Und man erkauft sich bei der laufenden Zinsverbilligung zwar einen größeren Spielraum für Bewilligungen in den ersten Jahren, ist dann allerdings in den Folgejahren kaum noch handlungsfähig (Forstner, 2011). Die Finanzinstrumente und die rückzahlbaren Beihilfen werden höchstens flankierend zum Einsatz kommen.

8.5 Finanzinstrumente

In der Förderperiode 2014 bis 2020 sind die allgemeinen Bestimmungen für die Finanzinstrumente Bestandteil des Titels IV der AVO und gelten damit für alle GSR-Fonds. Aus Sicht der KOM eignen sich Finanzinstrumente besonders, um suboptimale Investitionsbedingungen anzugehen. Diese suboptimalen Investitionsbedingungen sind in einer Ex-ante-Bewertung entsprechend darzustellen (Art. 32 der AVO)[44].

Auf der Grundlage der Erfahrungen aus der Förderperiode 2007 bis 2013 sollen die Finanzinstrumente besser aufeinander abgestimmt werden, damit nicht mehrere Instrumente auf EU- und nationaler/regionaler Ebene zu unterschiedlichen Konditionen auf dieselben Empfängergruppen abzielen (EU-KOM, 2011d, S. 16). Die KOM stellt dabei sehr stark

[43] Die „rückzahlbare Beihilfe“ umfasst laut Definition rückzahlbare Zuschüsse (d. h. Zuschüsse, die zinslos vollständig oder teilweise zurückgezahlt werden können) und Kreditlinien, die von der Verwaltungsbehörde über zwischengeschaltete Stellen (öffentliche Finanzinstitute) verwaltet werden (EU-KOM, 2011a).

[44] Dies ist eigentlich selbstverständlich und sollte für jede Form der einzelbetrieblichen Zuschussgewährung gelten.

auf die von ihr direkt angebotenen Fonds ab[45], an denen sich auch die MS mit GSR-Mitteln beteiligen können.

In der jetzigen und auch kommenden Förderperiode beinhalten Finanzinstrumente gemäß Unterabschnitt 3 der ELER-DVO Wagniskapitalfonds, Garantiefonds und Kreditfonds. Ein wesentlicher Gedanke dieser Finanzinstrumente besteht darin, EU-Mittel revolvierend für einen Förderzweck einzusetzen. Ausgezahlte Mittel sollen innerhalb einer bestimmten Frist in den Fonds zurückfließen. So können mittel- bis langfristig mehr Antragsteller gefördert werden als bei der Förderung mit dem traditionellen Instrument des verlorenen Zuschusses. Die vorhandenen Fondsmittel werden zur Vergabe von Darlehen, Garantien und Beteiligungen eingesetzt. Dadurch erwirtschaftete Zinsen und Gewinne sollen für den Förderzweck eingesetzt– wodurch sich die ursprünglich vorhandenen Mittel erhöhen – sowie für die Begleichung von Verwaltungs- und Refinanzierungskosten genutzt werden. Diese „Streckung" der Mittel und die Möglichkeit, die erforderliche Kofinanzierung kreditfinanziert bereitzustellen, erklärt angesichts der Finanzknappheit der Länder nach Untersuchungen von Prognos (Bornemann et al., 2010) auch die zunehmende Attraktivität von revolvierenden Fonds. Eine theoretisch fundierte Überlegenheit gegenüber einer Zuschussförderung ist eher nachrangig. Diese Attraktivität beruht für den Bereich der Strukturfonds darauf, dass die Beteiligung der EU-KOM auf der Basis der förderfähigen Gesamtkosten und nicht nur der öffentlichen Kosten berechnet werden kann. Zudem erhöht sich bei der Umsetzung einer Prioritätsachse mit Finanzinstrumenten der EU-Kofinanzierungssatz um 10 %-Punkte. Im Entwurf der ELER-VO gibt es diesen Zuschlag nicht. Die EU-Kofinanzierung wird im ELER auf der Basis der öffentlichen Kosten ermittelt, so dass u. E. unklar ist, ob eine Nutzung privaten Kapitals (z. B. Kreditfinanzierung) zur Kofinanzierung möglich ist.

EFRE und ESF haben in der jetzigen Förderperiode Finanzinstrumente für Unternehmensförderung, Existenzgründungen und Stadtentwicklung/-erneuerung (nur als Pilotvorhaben) angeboten. Die Wirksamkeit der aufgelegten Fonds ist u. a. abhängig vom Marktversagen des Finanzierungssystems und der Attraktivität der angebotenen Konditionen (Bornemann et al., 2010, S. 125).

Ob sich Fondslösungen im Bereich des ELER tatsächlich anbieten, wäre durch entsprechende Potenzialuntersuchungen zu klären. Analog zu den Einsatzbereichen in den Strukturfonds wäre eine Anwendung in der Förderung von Unternehmen des Agrarsektors, ebenfalls in der Existenzgründungsförderung und in der Dorf- und Regionalentwicklung denkbar. Im Bereich der Unternehmensförderung gibt es für die Agrarwirtschaft schon mit der Landwirtschaftlichen Rentenbank einen Anbieter zinsgünstiger Darlehen (Francksen,

[45] Z. B. die im Rahmen des Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) verfügbaren Instrumente (http://ec.europa.eu/cip/).

2011). Es handelt sich nur zu einem geringen Umfang um innovationsorientierte Investitionen, die aufgrund des damit verbundenen Risikos ggf. schwieriger zu finanzieren sind. Unternehmen der Ernährungsindustrie haben ebenso wie landwirtschaftliche Betriebe Zugang zu Krediten der Landwirtschaftlichen Rentenbank und – in Abhängigkeit von der zu finanzierenden Investition – der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Des Weiteren stehen zumindest den Betrieben der Ernährungswirtschaft auch alle Fördermöglichkeiten der allgemeinen Wirtschaftsförderung zur Verfügung. Welchen Mehrwert ein ELER-finanzierter Fonds vor diesem Hintergrund haben könnte, ist nicht erkennbar.

Im Bereich der Existenzgründungsförderung durch Mikrokredite im gewerblichen Bereich gibt es vielfältige Angebote (auch außerhalb der EU-Förderungen) und Erfahrungen. Nordrhein-Westfalen hat im Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013 einen Mikrokreditfonds als Pilotvorhaben aufgelegt und einer Evaluierung unterzogen (Meyer und Biermann, 2010). Mit Modifizierungen wird die Verstetigung des Ansatzes empfohlen. Als besonders wichtig wird die Abstimmung mit der Beratung zu Beginn und in der begleitenden Betreuung (auch mit dem Ziel einer rechtzeitigen Krisenintervention) erachtet. Unter Artikel 20 des ELER-VO-Entwurfs wären solche Mikrokreditfonds auch für Existenzgründungen in ländlichen Räumen möglich. Allerdings ist dafür auch die entsprechende Beratungs- und Betreuungsinfrastruktur erforderlich, die im Bereich des ELER und der Landwirtschaftsverwaltung nicht existiert. Hier sollten jedoch u. E, keine neuen eigenen Strukturen aufgebaut, sondern bestehende Strukturen im Bereich der Wirtschaftsförderung genutzt werden.

Als dritter Bereich kommen analog zu den Stadtentwicklungsfonds (SEF) Fonds für die Dorf- und Regionalentwicklung in Betracht. Mit Stadtentwicklungsfonds sollen Projekte und Investitionen in benachteiligten Stadtquartieren gefördert werden, die Impulse für die Stadtentwicklung auslösen, aber wegen ihrer Risiken von Privaten allein nicht umgesetzt werden (Jakubowski, 2011). Auch wegen absehbar rückläufiger Fördermittel stellen SEF aus Sicht von Jakubowski (2011) eine ausbaufähige Option auf komplementäre Investitionsförderung auch in ländlichen Räumen dar. Die Einrichtungs- und Managementkosten eines SEF sind allerdings hoch, so dass der räumliche Wirkungskreis nicht zu eng gefasst werden darf (Jakubowski, 2011). Darüber hinaus erforderte die Teilnahme an SEF bislang Vorarbeiten, die mit nicht unerheblichen personellen und finanziellen Ressourceninanspruchnahmen seitens der Kommunen verbunden sind (Skubowius und Krawczyk, 2009). Wo jedoch Finanzierungsalternativen wie Zuschussförderung oder andere Möglichkeiten der Kommunalförderung (z. B. KfW-Darlehen) existieren, kann es Schwierigkeiten geben, überhaupt Projekte zu akquirieren (BBSR, 2011). Die Anwendungsbereiche, die in den bisherigen Modellvorhaben im Zusammenhang mit SEF besonders häufig anzutreffen sind, finden sich teilweise – mit einem anderen räumlichen Bezug – auch im Maßnahmenspektrum des ELER wieder:

– Mischnutzungsprojekte zur Quartiersaufwertung,

– Brachflächenentwicklung,

- Wissenschaftsparks, Businessparks,
- Immobilienentwicklungen im Bereich Bildung und Gesundheit,
- Denkmalschutz,
- Sport- und Kulturbauten,
- städtische Infrastruktur (Verkehrsnetz, erneuerbare Energien, Breitbandanschluss etc.).

Revolvierende Fonds bieten sich für solche Maßnahmen an, bei denen Rückflüsse zumindest teilweise generiert werden. Das ist bei den bisherigen Modellvorhaben fraglich. Viele der identifizierten Projekte stellen sehr stark soziale Aspekte in den Vordergrund; eine Bewertung der finanziellen Renditemöglichkeiten bzw. Rückflüsse oder generell Finanzierungspläne lassen sie allerdings vermissen (Skubowius und Krawczyk, 2009). Ein solcher Förderfonds ist aber nur dann eine komplementäre Option zur Zuschussförderung, wenn die Projekte sowohl Rückflüsse erzielen (interne Rendite) als auch einen Beitrag zu den übergeordneten Zielen leisten (externe Rendite). Betrachtet man das ELER-Maßnahmenspektrum, das für einen Förderfonds nach Art des SEF in Frage kommt, dann liegt das wesentliche Problem in der Generierung von Rückflüssen. Im öffentlichen Bereich, und das ist der Schwerpunkt der bisherigen ELER-Förderung der Dorf- und Regionalentwicklung, sind Einnahme schaffende Investitionen eher selten.

Insgesamt haben die Finanzinstrumente im Entwurf der ELER-VO eine im Vergleich zu den Strukturfonds deutlich weniger herausgehobene Stellung. Und auch sinnvolle Anwendungsmöglichkeiten erschließen sich nicht unmittelbar.

8.6 Zuschussregelungen

Regelungen für die Zuschussförderung sind in der AVO enthalten und gelten somit, soweit nicht auf fondsspezifische Regelungen verwiesen wird, für alle GSR-Fonds. Für den Bereich des ELER-InVeKoS ergeben sich keine weitreichenden Änderungen. Allerdings sind jetzt für alle flächenbezogenen Zahlungen einschließlich der Ausgleichszulage Kalkulationen zu Einkommensverlusten und/oder höheren Aufwendungen vorzulegen, die von einer unabhängigen Stelle zu bescheinigen sind.

Im Bereich des ELER-investiv kann wesentlich stärker als bisher vom Realkostenprinzip abgewichen werden, d. h. es ist auch die Anrechnung von standardisierten Einheitskosten, Pauschalbeträgen oder anteiligen (prozentualen) Pauschalsätzen möglich. Dies dürfte die Abrechnung vereinfachen.

Auch die Abrechnung von Gemeinkosten (indirekten Kosten) in Form von Pauschalen auf die direkten Kosten bzw. Personalkosten ist künftig möglich, allerdings – was nicht ver-

ständlich ist – nur für ausgewählte Maßnahmen (gemäß Art. 68 Abs. 4 des ELER-VO-Entwurfs für Maßnahmen der Artikel 15, 16, 19, 21. 25 und 36). Bei diesen indirekten Kosten handelt es sich um Kosten, die nicht genau einer einzelnen Maßnahme zugeordnet werden können, z. B. Verwaltungs-/Personalkosten, Managementkosten Einstellungskosten, Honorar für Buchhalter, Reinigungspersonal, Telefon, Wasser, Strom. Will man vom Realkostenprinzip abweichen, dann erfordert dies ex ante nachvollziehbare Berechnungen, die sowohl in der Richtlinie beschrieben sein müssen als auch in den Besonderen Dienstanweisungen niederzulegen sind.

Sowohl die verstärkte Nutzung von standardisierten Einheitskosten als auch die pauschalierte Abrechnung von Gemeinkosten wird als Ansatzpunkt gesehen, um die Verwaltungskosten sowohl für die Zuwendungsempfänger als auch für die umsetzenden Verwaltungen zu senken (EU-COM, 2011b).

Die Mehrwertsteuerregelung, die in der jetzigen Förderperiode zwischen Strukturfonds und ELER unterschiedlich ist, wird angeglichen, allerdings an die restriktiveren Vorgaben aus dem ELER.

Die Vorschussregelung, die sukzessive in die ELER-VO bzw. deren Durchführungsbestimmungen wieder eingeführt wurde, wird auch für die kommende Förderperiode beibehalten. Allerdings legt die Formulierung des Art. 46 Abs. 5 des Entwurfs der ELER-VO nahe, dass diese Möglichkeit für alle Zuwendungsempfänger besteht, die eine Investition durchführen, während dies im Art. 70 auf öffentliche Empfänger[46] beschränkt wird. Hier ist eine Klarstellung erforderlich.

Ein detaillierter Überblick findet sich in Tabelle A4 im Anhang.

9 Monitoring und Evaluierung (M+E)

Autorin: Regina Grajewski[47]

Zum Bereich Monitoring und Evaluierung finden sich an verschiedenen Stellen in den folgenden Verordnungsentwürfen Hinweise: der Horizontalen Verordnung, der Allgemeinen Verordnung, der ELER-Verordnung und bezüglich einer stärkeren Vergleichbarkeit der M+E-Erfordernisse zwischen den Fonds die Bestimmungen in der AVO zu den Strukturfonds (Art. 104).

[46] Kommunen, Regionalbehörden und deren Verbände, öffentlich-rechtliche Einrichtungen.

[47] Institut für Ländliche Räume des vTI, regina.grajewski@vti.bund.de.

Das Monitoring wird in der Förderperiode 2014 bis 2020 deutlich aufgeweitet und auf die strategischen Ziele der Europa-2020-Strategie ausgerichtet. Durch die Partnerschaftsvereinbarungen ergeben sich erweiterte Berichtspflichten. Änderungen im Evaluationsdesign ergeben sich vor allem durch den Wegfall der verpflichtenden Halbzeitbewertung. Um das künftige M+E-System umfassender beurteilen zu können, fehlen allerdings die Durchführungsverordnung und der Gemeinsame M+E-Rahmen. Es ist aufgrund der engen zeitlichen Vorgaben und der unübersichtlichen Diskussionsstrukturen der Verordnungsentwürfe in Brüssel allerdings unwahrscheinlich, dass die in den MS vorhandene Expertise für eine Weiterentwicklung des M+E-Systems größere Berücksichtigung findet.

9.1 Monitoring – Berichtspflichten und Datensysteme

Es gab in der laufenden Förderperiode erhebliche Kritik seitens der Mitgliedstaaten am Monitoringsystem. Diese Kritik bezog sich weniger auf die zu erstellenden Durchführungsberichte als auf die zu sammelnden Daten. Kritik gibt es bezüglich folgender Punkte:

- Kumulierungsgebot, das für investive Maßnahmen sinnvoll ist, für flächenbezogene Maßnahmen aber schwer zu interpretierende Angaben liefert,[48]
- unzureichende Beschreibung der zu sammelnden Daten für die Programmierung,
- hohe Zahl der Indikatoren mit zum Teil wenig aussagekräftigen Informationen.

Alle Bundesländer haben erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen eingesetzt, um die Daten zu sammeln und aufzubereiten, obgleich der Gebrauchsnutzen im Land selbst recht gering ist. Die neu geschaffenen IT-Systeme funktionieren teilweise erst seit 2010. Die Frage ist, in welchem Umfang das von der KOM vorgesehene elektronische Informationssystem mit den bestehenden Systemen kompatibel ist. Bislang mussten nur aggregierte Daten übermittelt werden. Aus den verschiedenen Verordnungstexten geht nicht eindeutig hervor, ob zukünftig auch Einzeldatensätze zu übermitteln sind.

Aufgrund der Erfahrungen in der jetzigen Förderperiode sollte die Beschreibung des Monitoringsystems frühzeitig fertig gestellt sein, mit genauen Datensatzbeschreibungen.

Inhaltlich zeichnet sich ab, dass zusätzlich zu den Auszahlungsdaten auch die Bewilligungsdaten zu erfassen sind. Des Weiteren sind die Indikatoren für die Leistungsüberprüfung zu erfassen. Welche Änderungen sich im Gemeinsamen Monitoring- und Bewertungsrahmen ergeben und wie das Verhältnis zwischen Leistungsüberprüfung und Monitoring aussehen wird, ist nicht klar. In Kapitel 3.4.1 wurde auf die Schwächen der bisher

[48] Dies hat die KOM dazu bewogen, für Agrarumweltmaßnahmen weitere jahresbezogene Angaben zu fordern.

vorgesehenen Leistungsüberprüfung hingewiesen. Wenn an dem vorgesehenen System festgehalten wird, sollte sichergestellt sein, dass die erforderlichen Informationen als „Nebenprodukt“ aus dem M+E-System gewonnen werden können. Das Monitoringsystem sollte nicht überfrachtet werden und sich auf die Sammlung von Input-, Finanz- und Outputzahlen konzentrieren, auch in klarer Abgrenzung zu Evaluierungserfordernissen. Allerdings sind schon aufgrund der Vorgaben für die Durchführungsberichte 2017 und 2019 die Grenzen zwischen Monitoring und Evaluierung fließend.

9.2 Evaluierung

Durch den Entwurf der HZ-VO wird der Anwendungsbereich der Evaluierung auf die 1. Säule der GAP ausgeweitet. U. E. ist dies nicht zwingend erforderlich. Man kann auch die Überlappungsbereiche zwischen der 1. und 2. Säule der GAP in die Evaluierung der EPLR integrieren, ohne den KOM-gesteuerten, stark thematisch und modellgestützt ausgerichteten Evaluationsansatz der 1. Säule aufzugeben.

Die AVO setzt den allgemeinen Rahmen für die Evaluierungsaktivitäten. Neu ist der Wegfall einer verpflichtenden Halbzeitbewertung, die allerdings nur zeitlich flexibilisiert wird. Mindestens einmal ist nämlich im Programmplanungszeitraum gegen die Ziele jeder Priorität zu evaluieren. Dies bietet sich im Zusammenhang mit dem Durchführungsbericht 2019 an. Die VB hat in Abstimmung mit dem BGA einen Evaluierungsplan zu erstellen. Dies gilt in der Förderperiode 2007 bis 2013 schon für die Strukturfonds, für den ELER ist diese Vorgabe neu.

Der Entwurf der ELER-VO konkretisiert nur in wenigen Punkten die Regelungen aus der AVO. Die Ex-ante-Bewertung soll in Ergänzung zur AVO zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einsetzen. Bezüglich der Ex-post-Bewertung wird klar herausgestellt, dass diese im Gegensatz zu den Strukturfonds von den MS und nicht von der KOM durchgeführt wird. U. E. ist die Strukturfondsregelung wesentlich sinnvoller, weil so gezielt über alle MS Themen vertieft und nach einheitlichen Methoden bearbeitet werden können. Die bisher von der KOM angefertigten Synopsen auf der Grundlage der Evaluationsberichte von MS litten in starkem Maße an den wenig vergleichbaren Evaluierungsdesigns in den MS.

Die AVO gibt zwar für alle GSR-Fonds allgemeine Vorgaben für das künftige M+E-System. Da die Detailausgestaltung aber in den Einzelverordnungen bzw. Leitfäden und Arbeitspapieren erfolgt, ist abzusehen, dass die Ausgestaltung deutlich divergieren wird. Angesichts der Verpflichtung, gemeinsam die Fortschrittsberichte zur Partnerschaftsvereinbarung erstellen zu müssen, und dem Anspruch – der bislang nicht eingelöst werden konnte –, Ergebnisse zwischen den Fonds vergleichen zu können, sollte auf einheitlichere Vorgaben geachtet werden.

Ein detaillierter Überblick mit einem Vergleich zu den derzeitigen Regelungen findet sich in Tabelle A5 im Anhang.

10 Die Einzelmaßnahmen im vorgelegten Entwurf der ELER-VO

Der ELER-VO-Entwurf sieht eine neue Struktur von Einzelmaßnahmen vor. Die Einzelmaßnahmen werden im Folgenden dargestellt, soweit sie auf der Grundlage des vorliegenden Entwurfs beurteilt werden können. Zu den verschiedenen Einzelmaßnahmen gibt es noch ausführliche Tabellen im Anhang, in denen auch ein Vergleich zu den jetzt bestehenden Maßnahmen gezogen wird. Einen Überblick über das derzeit bestehende Maßnahmenspektrum in der ELER-Förderung geben Tietz et al (2007) und der 1. Fortschrittsbericht zum Nationalen Strategieplan (BMELV, 2011).

10.1 Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Art. 15)

Autor: Winfried Eberhardt[49]

Die Maßnahme erhält in der kommenden Förderperiode einen deutlich höheren Stellenwert als die vergleichbaren Maßnahmen 111 und 331 in der jetzigen Förderperiode. Die Maßnahme 111 „Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen“ wird von neun Bundesländern angeboten, die Maßnahme 331 „Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Wirtschaftsakteure in den unter Schwerpunkt 3 fallenden Bereichen“ von sechs Bundesländern. Die bisherige Mittelausstattung ist gering (BMELV, 2011).

Ein erhöhter Kofinanzierungssatz soll die Maßnahme attraktiver machen. Die Kofinanzierungsquote der EU an der Weiterbildungsmaßnahme erhöht sich von bisher in der Regel 50 %[50] auf bis zu 80 % (siehe Art. 65 Abs. 4a). Bislang sind es nur einige Bundesländer, die die Maßnahme mit EU-Kofinanzierung anbieten. Die anderen Länder haben auf eine EU-Kofinanzierung verzichtet, weil diese vom Finanzvolumen her kleine Maßnahme im Regelfall mit verhältnismäßig hohen Kosten bei der Implementierung verbunden ist.

In Anhang V des ELER-VO-Entwurfs ist der Art. 15 nur einer „EU-Priorität“ als Maßnahme von besonderer Bedeutung zugeordnet worden, obwohl er ebenso wie die Beratungsmaßnahme (Art. 16) ein breites Anwendungsfeld bietet und damit zu mehreren der EU-Prioritäten einen Beitrag leisten kann. Im Rahmen der thematischen Teilprogramme gemäß Art. 8 (Anhang III) wird die Bedeutung der Wissenstransfer- und Informations-

---

[49] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: winfried.eberhardt@vti.bund.de.

[50] Bzw. 75 % in den Ziel-1-Gebieten.

maßnahmen dagegen deutlicher. Die Bildungsmaßnahme wird als Maßnahme von besonderer Bedeutung für drei der vier Teilprogramme erachtet.

Begünstigte sollen in Zukunft nur Bildungsträger bzw. Anbieter der Ausbildung oder des sonstigen Transfers sein (sog. Flaschenhalsförderung). Die Variante der Teilnehmerförderung, diese gibt es derzeit in einigen Bundesländern parallel und auch alternativ zur Trägerförderung, wird im VO-Entwurf nicht erwähnt. Von EU-Seite wird dieser Variante somit kein Vorrang eingeräumt.

Teilnehmende können bisher haupt- oder nebenberuflich in einem land- und forstwirtschaftlichen Beruf tätig sein. Dazu zählen Betriebsinhaber, mitarbeitende Familienangehörige, Lohnarbeitskräfte sowie auch in land- und forstwirtschaftlicher Weiterbildung befindliche Personen. Dieser Personenkreis soll auch künftig unterstützt werden; er kann um andere Wirtschaftsakteure aus KMU[51] in ländlichen Gebieten erweitert werden. Diese Erweiterung folgt der Eingliederung der bislang getrennt programmierten Maßnahme 331. Eine genaue Abgrenzung des Begünstigtenkreises legen letztendlich die Bundesländer fest.

Als förderfähig werden neben den bisher üblichen Kosten für die Organisation und Bereitstellung von Wissenstransfer und Informationen sowie den Reise- und Aufenthaltskosten zukünftig auch Tagegelder für die Teilnehmer und sogar Kosten für die Vertretung der Landwirte angegeben. Zur maximalen Zuwendungshöhe pro Lehrgang oder Teilnehmer enthält die EU-VO keine Angaben. Aus Sicht einer Verwaltungsvereinfachung sind bei dieser Maßnahme vereinfachte Kostenansätze (Pauschalierungsregelung) gegenüber den bisherigen einzelfallbezogenen Abrechnungen der Kosten, die oftmals sogar konkret zu jeder teilnehmenden Person über Belege nachgewiesen werden müssen, sinnvoll. Die Abrechnung von Gemeinkosten (indirekten Kosten) in Form von Pauschalen auf die direkten Kosten bzw. Personalkosten soll künftig für Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen möglich sein. Entsprechende Pauschalen müssten die Länder jedoch bereits ex ante in nachvollziehbaren Berechnungen vor Programmbeginn festlegen. Diese müssen in der Richtlinie beschrieben sein und auch in den Besonderen Dienstanweisungen enthalten sein (Hinweis: Allgemeines dazu in Art. 68 (4) der ELER-VO in Verbindung mit Art. 59 der AVO sowie hier in Kapitel 8.4 Zuschussregelungen).

Detaillierte Informationen sind der Tabelle A6 im Anhang zu entnehmen.

[51] Damit erfolgt eine Integration der bislang im Schwerpunkt 3 der ELER-VO geförderten Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für die Wirtschaftsakteure (ELER-Code 331).

10.2. Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Art. 16)

Autor: Winfried Eberhardt[52]

Die Beratungsförderung erhält gemäß dem ELER-VO-Entwurf einen deutlich höheren Stellenwert. Der hohe Stellenwert dieser Maßnahme wird bspw. aus zwei Anhängen zum Entwurf der ELER-VO ersichtlich: Gemäß Anhang V handelt es um eine von insgesamt fünf Maßnahmen von besonderer Bedeutung für mehrere der „EU-Prioritäten". Gemäß Anhang III haben Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste besondere Bedeutung für drei der vier Thematischen Teilprogramme (siehe auch Art. 8 des ELER-VO-Entwurfs). Hauptziel für die landwirtschaftlichen Betriebsberatungsdienste ist es, die Landwirte zu Cross Compliance, den Greening-Auflagen der Direktzahlungen und anderen landwirtschaftlichen Umweltbelangen sowie wirtschaftlichen Aspekten zu beraten.

Die landwirtschaftliche Beratung wird als Querschnittsaufgabe über die 1. und 2. Säule der GAP gesehen. Daher ist sie auch unter Titel III des HZ-VO-Entwurfs verankert. Festgelegt ist, dass die Inanspruchnahme der landwirtschaftlichen Betriebsberatung durch die Begünstigten auf freiwilliger Basis erfolgen soll. Allerdings werden Mindestanforderungen an die Beratungssysteme und -inhalte gestellt.

In die gleiche Richtung geht auch die Verankerung der Beratung als Ex-ante-Konditionalität. Eine Ex-ante Konditionalität ist gemäß Anhang IV des Entwurfs der ELER-VO für Art. 16 in Verbindung mit der EU-Priorität 1 und ihrem Teilziel 1 „Stärkung von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation" verpflichtend. Danach muss aus dem Programm die Struktur der Informations/Beratungssysteme auf Landesebene einschließlich ihrer geplanten Rolle im Geltungsbereich hervorgehen.

Fünf wichtige Änderungen sind für die neue Förderperiode geplant: Erstens sind als Zuwendungsempfänger künftig die Beratungsanbieter anstatt der beratenen Betriebe vorgesehen (Flaschenhalsförderung[53]). Der Verwaltungsaufwand könnte auf diese Art reduziert werden, weil dann nicht mehr jede Betriebsberatung einzeln abgerechnet werden muss. Zweitens soll die Zielgruppe der die Unterstützung gewährt wird, um nichtlandwirtschaftliche kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in ländlichen Gebieten erweitert werden. Außerdem sollen drittens künftig Gruppenberatungen im Rahmen der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten förderfähig sein. Viertens können Beraterschulun-

---

[52] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: winfried.eberhardt@vti.bund.de.

[53] Diese Variante wird in einigen Bundesländern bereits bei der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen (Art. 15) praktiziert.

gen finanziell gefördert werden. Darüber hinaus kann/soll fünftens das Spektrum der bisherigen Beratungsthemen deutlich erweitert werden.

Als Höchstbeträge für die Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste sind 1.500 Euro je Beratung und 200.000 Euro je Dreijahreszeitraum für die Ausbildung von Beratern vorgesehen (s. Anhang I zu Art. 16 Absatz 8). Damit definiert VO-Entwurf nur eine allgemeine Förderhöhe. Wichtige Bezugsgrößen wie pro beratenem Betrieb und Jahr fehlen. Auch eine Erläuterung zu den Schulungskosten von 200.000 Euro, ob sie z. B. pro Bundesland und Jahr oder pro Schulungseinrichtung vorgesehen sind, enthält der VO-Entwurf nicht. Ebenso unklar bleibt, wie die Kosten bei Gruppenberatungen pro Betrieb angesetzt werden sollen.

Die Abrechnung von Gemeinkosten (indirekten Kosten[54]) in Form von Pauschalen auf die direkten Kosten bzw. Personalkosten ist künftig auch für Maßnahmen zum Art. 16 vorgesehen. Entsprechende Pauschalen müssten die Länder jedoch bereits ex ante in nachvollziehbaren Berechnungen vor Programmbeginn festlegen.

Die Öffnung der Beratungsdienste für KMU erfolgt analog zu der Öffnung in Art. 18 und 20 für Kleinst- und Kleinbetriebe. Soweit hier ein Förderangebot geplant ist, macht eine zusätzliche Beratungsförderung Sinn. Warum allerdings auch mittlere Betriebe beraten werden sollen, ist unklar. U. E. sollte ein Angebot für Kleinst- und Kleinbetriebe einen direkten Bezug zur Förderung nach Art. 18 oder 20 aufweisen und auf bestehende Beratungsstrukturen der Wirtschaftsförderung zurückgreifen.

Gruppenberatungen gelten in der Praxis neben der einzelbetrieblichen Beratung als wichtiges Beratungsinstrument, um den Wissenstransfer und Austausch zwischen den Betrieben zu unterstützen. Wenn die Begünstigten in der neuen Förderperiode die Beratungsanbieter anstatt bisher die beratenen Betriebe sein werden, passen Gruppenberatungen gut zu dieser Form der Flaschenhalsförderung. Zu klären wäre dazu wie bereits oben erwähnt, ob die Kosten bei Gruppenberatungen insgesamt oder pro Betrieb festzusetzen sind.

Die Förderung der Beraterschulungen wird als positiver Anreiz gesehen und kann die Akzeptanz unter den Beratungsanbietern erhöhen, ihr Beraterpersonal schulen zu lassen

Die Begünstigten (Anbieter der Beratungs-, Betriebsführungsdienste und Vertretungsdienste) werden nach in Art. 18 Abs. 3 skizzierten Verfahren ausgewählt. Aus Sicht der KOM ist v. a. sicherzustellen, dass die beratenden öffentlichen und privaten Einrichtungen die erforderlichen Mindestqualifikationen aufweisen. Dies wird derzeit durch ein förmli-

[54] Diese indirekten Kosten sind Kosten, die nicht genau einer einzelnen Beratung zugeordnet werden können, (z. B. Verwaltungs-/Personalkosten, Kosten für Telefon und Strom).

ches Anerkennungsverfahren sichergestellt. Wichtig aus unserer Sicht ist, dass sich ein möglichst vielfältiger Markt etabliert, der für jede Ratsuchenden die optimale Beratung garantiert.

Der Art. 29 (4) der ELER-VO zur Agrarumwelt- und Klimamaßnahme sieht vor, dass die Mitgliedstaaten sich bemühen, den Personen die Vorhaben im Rahmen dieser Agrarumweltmaßnahme durchführen, Wissen und Informationen einschließlich der sachverständigen Beratung zu den jeweilig eingegangenen Verpflichtungen zur Verfügung zu stellen. Die hier angesprochene „Umweltschutzberatung" sollte nicht mit den unter Artikel 16 zu fördernden Beratungsdiensten vermengt werden. Eine „Umweltschutzberatung" wird bisher in einzelnen Bundesländern bereits über die Codes 323 (Natürliches Erbe, z. B. Wasserschutzberatung in Niedersachsen) oder 331 (z. B. „Qualifizierung für Naturschutz" in Niedersachsen) gefördert. Diese z. T. speziell auf Agrarumweltmaßnahmen ausgerichtete Beratung sollte auch zukünftig als Angebotsberatung konzipiert werden, d. h. den Landwirten selber sollten hierfür keine Kosten entstehen, da andernfalls die Akzeptanz einer solchen Beratung gering wäre. Die Programmierung einer Naturschutzberatung wäre über den Artikel 21 (Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten, Punkt f: Kulturelles und Natürliches Erbe) oder eventuell über den Artikel 36 (Kooperationen) möglich.

Weitere Informationen können Tabelle A7 im Anhang entnommen werden.

10.3 Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Art. 17)

Autorin: Antje Fitschen-Lischewski[55]

Mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse können in der aktuellen Förderperiode Landwirte und Erzeugergemeinschaften bei der Anpassung an anspruchsvolle Normen, die auf Gemeinschaftsvorschriften beruhen, und Landwirte, die sich an Lebensmittelqualitätsregelungen beteiligen, unterstützt werden. Des Weiteren können Erzeugergemeinschaften bei der Teilnahme an Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Erzeugnisse, die unter Lebensmittelqualitätsregelungen fallen, Förderung erhalten. Dabei sind nur die landwirtschaftlichen Produkte förderfähig, die ausschließlich zum menschlichen Verzehr bestimmt sind. Um einen Anreiz zur Teilnahme an einem Qualitätsprogramm zu schaffen, wird für maximal fünf Jahre eine jährliche Zahlung von höchstens 3.000 Euro pro Betrieb und Jahr gewährt. Die Höhe orientiert sich an den mit der Teilnahme verbundenen Fixkosten.

[55] Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de.

In Deutschland werden die aus diesem Artikel resultierenden Maßnahmen lediglich in Sachsen (ELER-Code 132 und 133) sowie Rheinland-Pfalz (ELER-Code 132) angeboten, wobei bis zur Halbzeitbewertung 2010 keine Förderfälle vorlagen.

Für die neue Förderperiode ist geplant, dass nur noch die *neue* Teilnahme von Landwirten an durch die EU anerkannten Qualitätsprogrammen für landwirtschaftliche Produkte, Baumwolle und Nahrungsmittel unterstützt wird, nicht aber die fortgesetzte Teilnahme an einer bestehenden Maßnahme. Förderfähig ist die neue Teilnahme von Landwirten an einem Qualitätsschema, das den Regelungen der Gemeinschaft entspricht oder den von einzelnen Mitgliedstaaten anerkannten Qualitätsregelungen, die präzise Kriterien vorgeben und für alle Produzenten offen sind. Die Zuwendung bleibt in ihrer Ausgestaltung unverändert.

Die geplante Änderung, in Zukunft nur noch eine *neue* Teilnahme an Qualitätsprogrammen zu unterstützen, wird als sinnvoll erachtet, da hierdurch ein Anreiz gegeben wird, in eine qualitativ höherwertige Produktion einzusteigen, sich dauerhaft die Teilnahme aber alleine tragen muss. Die Relevanz dieser Maßnahme ist jedoch genau zu überprüfen, weil landwirtschaftlich minderwertige Produkte nur schwer am Markt zu einem wirtschaftlichen Preis absetzbar sind und dadurch ohnehin Anreize zur qualitativ hochwertigen Produktion bestehen.

Detailinformationen liefert Tabelle A8 im Anhang.

10.4 Investitionen in materielle Vermögenswerte (Art. 18)

AutorInnen: Andreas Tietz, Manfred Bathke[56], Antje Fitschen-Lischewski, Henrik Ebers, Bernhard Forstner[57]

Im Gegensatz zur aktuellen Förderperiode werden im Entwurf der ELER-VO die in unterschiedlichen Maßnahmen programmierten verschiedenen Beihilfearten für materielle Investitionen in einem Artikel (Artikel 18) zusammengefasst. Dies soll nicht nur der Vereinfachung dienen, sondern auch die Möglichkeit eröffnen, integrierte Projekte mit erhöhter Wertschöpfung durchzuführen (Erwägungsgrund 19). Ob und inwieweit die Zusammenfassung so verschiedener Fördergegenstände wie der Investitionsförderung, der Flurbereinigung (inkl. Wegebau) und investiver Naturschutzmaßnahmen unter einem Artikel zu diesem Ziel beiträgt, erschließt sich nicht, zumal schon die Detailregeln in Artikel 18 und

[56] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: andreas.tietz@vti.bund.de, manfred.bathke@vti.bund.de

[57] Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de, henrik.ebers@vti.bund.de, bernhard.forstner@vti.bund.de.

in Anhang I nur jeweils für einzelne Teilbereiche gelten. Voraussetzung für die Durchführung solcher integrierten Projekte wäre eine engere Zusammenarbeit der verschiedenen für die Umsetzung zuständigen Verwaltungsstränge. Diese war auch unter der bisherigen Maßnahmenaufteilung möglich und wird durch die Zusammenfassung vermutlich nicht befördert (aber auch nicht behindert).

Der Übersichtlichkeit halber werden die Elemente dieses Artikels entsprechend der bisherigen Unterteilung der Investitionshilfen diskutiert.

Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe – Agrarinvestitionsförderungsprogramm

Aufgrund der vielfach unpräzisen Formulierungen des Abschnitts zum Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) kann nicht abgeschätzt werden, ob sich im Bereich der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (Art. 5 Nr. 2) wesentliche Änderung im Vergleich zu den bisherigen Fördermöglichkeiten ergeben. Klarheit besteht lediglich im Hinblick auf die unverändert gebliebenen Bestandteile der Förderung: die Höhe der Beihilfesätze, die Differenzierung nach Gebietskategorien (benachteiligte Gebiete, sonstige Gebiete) und die Besserstellung von Investitionen, die von Junglandwirten durchgeführt werden. Unklar sind hingegen Begriffe wie „Rentabilität der Betriebe“ (viability of farms), „Umstrukturierung der Betriebe“ (restructuring of farms), die in der Förderperiode 2007 bis 2013 nicht benutzt wurden und teilweise in den sukzessive vorgelegten deutschen Versionen unterschiedlich aus dem Englischen übersetzt wurden (viability: „Lebensfähigkeit“). Auch die ausdrückliche Nennung der „Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft“ (Art. 5 Nr. 2) verdeutlicht die Zielrichtung der Förderung nicht, sondern wirft weitere Fragen auf.

Weiterhin soll die „Gesamtleistung des landwirtschaftlichen Betriebs“ gefördert werden, wobei im Fall von Investitionen zur Unterstützung der Betriebsumstrukturierung nur landwirtschaftliche Betriebe förderfähig sind, die eine bestimmte Größe nicht überschreiten. Diese Größe ist von den Mitgliedstaaten im EPLR auf der Basis einer SWOT-Analyse zu definieren. Dabei ist darauf zu achten, dass mit der Maßnahme nur Investitionen unterstützt werden, die im Zusammenhang mit der EU-Priorität für die Entwicklung des ländlichen Raums „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und Verbesserung der Betriebsrentabilität“ durchgeführt werden. In diesem Kontext ist zu klären, was mit „Umstrukturierung des Betriebes“ gemeint ist und welche Ziele durch die Festlegung von „Betriebsobergrenzen“ aus Sicht der EU-KOM erreicht werden sollen.

Grundsätzlich fehlt der Maßnahme, wie schon in vorangegangenen Programmen, eine stringente Zieldefinition. Obgleich in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung staatliche Interventionen eine Ausnahme darstellen sollten, die nur bei

Marktversagen oder bei Strukturbrüchen erfolgt, ist eine entsprechende Interventionslogik keine Voraussetzung für den Einsatz der Maßnahme[58]. Weiterhin kann mit der Investitionsförderung Kapital subventioniert werden, auch wenn der Zugang zu Kapital für landwirtschaftliche Betriebe kein generelles Problem und damit kein Investitionshindernis darstellt. Die unklare Zielstruktur zeigt sich auch, wenn die „Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft“ zum Ziel erklärt wird. Hiermit wird implizit die Verdrängung und das Ausscheiden von bestimmten Betrieben oder Betriebstypen als politisch unerwünscht deklariert. Durch die Vermischung sozialer mit agrarstrukturellen Zielen können sich aber Zielkonflikte ergeben, die die Effektivität der Förderung deutlich einschränken, wenn nicht sogar zu negativen Resultaten im Hinblick auf die unterschiedlichen Ziele führen.

Verarbeitung und Vermarktung

In der aktuellen Periode 2007 bis 2013 soll mit der Förderung von Investitionen in die Verbesserung der Verarbeitung- und Vermarktungsmöglichkeiten land- und forstwirtschaftlicher Produkte, die unter Anhang I des EU-Vertrages fallen, die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen der Ernährungswirtschaft gesteigert und zur Absatzsicherheit bzw. Erlössteigerung auf der Erzeugerebene beigetragen werden. Dabei wird sowohl auf eine Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe als auch auf die Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien abgezielt, wodurch die Wertschöpfung in der Agrar- und Ernährungswirtschaft insgesamt erhöht werden soll. Förderfähig sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie intermediäre Unternehmen, die weniger als 750 Personen beschäftigen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro haben.

Die wesentliche Veränderung für Investitionen, die nach dem ELER-VO-Entwurf den Bereich der Verarbeitung, Vermarktung und/oder Entwicklung von unter Anhang I des Vertrags fallenden landwirtschaftlichen Erzeugnisse betreffen, ist, dass das Endprodukt nicht länger unter die im Anhang I enthaltenen Erzeugnisse fallen muss. Diese Aufhebung erhöht die Fördermöglichkeiten, und die „künstliche“ Trennung von Vermarktungsmöglichkeiten wird aufgehoben. Damit kann in der Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte eine stärkere Orientierung an den Markterfordernissen erfolgen und die Wertschöpfungsmöglichkeiten können erhöht werden.

Während in einer der vorläufigen Versionen die Beschränkung auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) enthalten war, wird im veröffentlichten Entwurf keine Angabe zur Größe der förderfähigen Zuwendungsempfänger gemacht. Aufgrund der sich durch den ELER-VO-Entwurf ziehenden Ausrichtung auf eher kleine Unternehmen, wird hier ein Übertragungsfehler vermutet. Gemäß der vorläufigen Version wären intermediäre Unter-

[58] Im Gegensatz dazu ist bei dem Einsatz von Finanzinstrumenten gemäß Art. 32 der AVO eine Ex-ante-Bewertung vorzulegen, die Marktschwächen und suboptimale Investitionssituationen sowie Investitionsanforderungen aufzeigt.

nehmen mit weniger als 750 Beschäftigten oder einem Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro nicht länger förderfähig.

Generell kann es durch die Förderung von Investitionen einzelner Unternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, weshalb die Beeinflussung von Investitionsentscheidungen durch Kapitalsubventionen unterbleiben sollte, solange Finanzierungsschwierigkeiten kein Hemmnis für rentable Investitionen darstellen. Es gilt, mögliche Investitionshemmnisse herauszuarbeiten und sie gezielt anzugehen.

Ländliche Infrastruktur

Unter den Artikel 18 fallen auch die bisherigen Fördermaßnahmen zum Aufbau der ländlichen Infrastruktur: die Flurbereinigung, der Wegebau und wasserwirtschaftliche Maßnahmen. Wie bereits in der laufenden Förderperiode werden diese Infrastrukturmaßnahmen im Wesentlichen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Leistung der landwirtschaftlichen Betriebe und des gesamten Agrarsektors gesehen (Erwägungsgrund 19). Die Bedeutung von Infrastrukturmaßnahmen für den ländlichen Raum in seiner Gesamtheit und im Besonderen für Umweltbelange wird dagegen kaum gewürdigt.

Ansonsten entspricht die Auflistung der Fördergegenstände in Art. 18 Strich 3, der Formulierung von Art. 30 der aktuell geltenden Verordnung. Hinsichtlich des Förderhöchstsatzes bleibt allerdings unklar, ob sich die Angaben in Anhang I unter Art. 18, Absatz 3 (Agrarsektor) auch auf Infrastrukturmaßnahmen beziehen oder lediglich auf die Investitionsförderung. Hier sollte die KOM eindeutig klarstellen, dass für die Infrastrukturmaßnahmen **keine** Beschränkung für den Höchstfördersatz vorgesehen ist. Sollten hier höhere Eigenanteile gefordert werden, würden wichtige Infrastrukturmaßnahmen gerade in strukturschwachen Regionen unterbleiben, da die dortigen Maßnahmenträger (Kommunen, Verbände) bereits in der laufenden Förderperiode kaum die erforderlichen Eigenmittel hierfür aufbringen können.

Nichtproduktive Investitionen

Mit Einfügung des Zusatzes „Erhalt der biologischen Vielfalt bei Arten und Lebensräumen“ wird die bisher relativ eng fokussierte Fördermaßnahme der „Nichtproduktiven Investitionen“ für investive Maßnahmen des Naturschutzes weit geöffnet. Ob dies die Absicht der KOM war, bleibt allerdings unklar, zumal die Fördertatbestände der derzeitigen Maßnahme des „Natürlichen Erbes“ auch unter Art. 21 gefördert werden könnten („Studien und Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes von Dörfern und ländlichen Landschaften“). Es ist bedauerlich, dass der investive Naturschutz nur in Spiegelstrichen zu den Kapiteln „Investitionsförderung“ oder „Dorferneuerung“ am Rande mit abgehandelt wird. In Anbetracht der großen Bedeutung, die den Maßnahmen des investiven Naturschutzes bei der Umsetzung von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie zukommt, wäre es angemessen, die verschiedenen Förderinhalte inklusive der Managementplanung in einem eigenständigen Artikel zu-

sammenzufassen. Die weit gefasste Formulierung des bisherigen Artikels 57 der bestehenden ELER-Verordnung sollte dabei erhalten bleiben.

Anzumerken ist übrigens, dass die deutsche Übersetzung von „public amenity“ mit „Freizeitwert“ hier irreführend ist. Gemeint ist der „öffentliche Wert“ von Natura-2000- oder sonstigen Gebieten.

In der Umsetzung sollte es das Bestreben der Länder sein, die bisherigen Fördergegenstände der Maßnahme 323 (Natürliches Erbe) auch weiterhin unter einer Maßnahme zusammenzuführen. Anderenfalls würden ähnliche Fördervorhaben von den gleichen Zuwendungsempfängern unter verschiedenen Artikeln und damit möglicherweise über verschiedene Antragsverfahren beantragt werden müssen. Ob hierfür der Art. 18 oder der Art. 21 (oder für Teilbereiche auch der Art. 36) geeigneter ist, wäre mit der KOM abzustimmen. Nach unserem Verständnis wäre der Art. 21 am besten geeignet, da er vom Wortlaut her am ehesten dem bisherigen Art. 57 entspricht. Der Art. 18 bliebe dann den bisherigen nichtproduktiven Investitionen im engeren Sinne vorbehalten.

Ein detaillierter Vergleich der bestehenden und neuen Regelungen findet sich in Tabelle A9 im Anhang.

10.5 Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichen Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen (Art. 19)

Autor: Winfried Eberhardt

Im Rahmen dieses Artikels können zwei Arten von Investitionen gefördert werden: (a) Investitionen in vorbeugende Aktionen zur Verringerung der Konsequenzen von wahrscheinlichen Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen sowie (b) Investitionen zum Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigten landwirtschaftlichen Flächen und geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial.

Die Kofinanzierung mit ELER-Mitteln zu (a) ist nur möglich, wenn die Schutzmaßnahmen zum Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials beitragen. Im Fall der Fördermaßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz – beides Maßnahmen mit eindeutig vorbeugendem Charakter, die bisher in Deutschland als Bestandteil der Förderpolitik zur ländlichen Entwicklung programmiert werden – lässt die Beschränkung auf den landwirtschaftlichen Bereich die realen Gegebenheiten außer Acht.

Begünstigte können Landwirte oder Gruppierungen von Landwirten sein. Öffentliche Einrichtungen kommen dann in Frage, wenn zwischen der Investition und dem Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials eine Verbindung hergestellt wird. Obige Ausführung zeigt, dass diese Einschränkung realitätsfern ist, und es auch einem ländlichen Entwicklungsprogramm nicht angemessen ist, landwirtschaftliche Flächen zu berücksichtigen, nicht aber den Schutz von im ländlichen Raum lebenden Menschen. Wichtige zentrale Schutzgüter sollten insgesamt die ländlichen Siedlungen mit allen dort lebenden und arbeitenden Menschen und nicht allein der landwirtschaftliche Bereich sein.

Wenn die Bereiche Küsten- und Hochwasserschutz weiterhin in zwei EU-Fonds, ELER und EFRE (siehe auch Kapitel 4.1.3), förderfähig bleiben, sind einheitliche Kofinanzierungssätze angebracht. Weitaus sachgerechter wäre für die Zukunft ein gemeinsamer Finanzierungsbeitrag der Fonds.

Die Unterstützung gemäß Buchstabe (b) bedarf einer förmlichen Anerkennung der Naturkatastrophe und der daraus resultierenden Schädigungen (z. B. Pflanzenkrankheiten, Auftreten von Schädlingen) durch die zuständigen öffentlichen Behörden der Mitgliedstaaten. Eine Unterstützung für einen Einkommensverlust aufgrund der Naturkatastrophe oder des Katastrophenereignisses wird nicht gewährt. Für die Maßnahmen nach Katastrophen (unter b) ist die Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Bereich sachgerecht. Eine Neuerung gibt es bei der Höhe des Fördersatzes zu (b): gemäß Anhang I des Entwurfs der ELER-VO beträgt der Beihilfesatz an den förderfähigen Investitionskosten für die von den einzelnen Landwirten durchgeführten vorbeugenden Aktionen 80 %.

Nicht nachvollziehbar ist, warum diese Maßnahme, wenn sie über Küsten- und Hochwasserschutz umgesetzt wird, nicht als Anpassungsmaßnahme an die Klimafolgen mit in Anrechnung gebracht werden kann.

Einen Überblick über die bestehenden und die neuen Regelungen gibt Tabelle A10 im Anhang.

10.6 Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen (Art. 20)

AutorInnen: Bernhard Forstner, Henrik Ebers[59], Birgit Fengler, Andreas Tietz[60]

Unter dem Ziel, „neue Wirtschaftstätigkeiten" mit Bedeutung für die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Räume zu schaffen und zu entwickeln, fasst der VO-Entwurf Förderbereiche zusammen, die bislang in ganz verschiedenen Maßnahmen der ELER-VO verankert sind:

- Existenzgründungsbeihilfen für Junglandwirte (bisher Maßnahmencode 112);
- Existenzgründungsbeihilfen für die Entwicklung kleiner landwirtschaftlicher Betriebe (in der bisherigen ELER-VO nicht angeboten);
- jährliche Zahlungen an Kleinlandwirte, eine Art Vorruhestandszahlung, die bisher im Maßnahmencode 113 angeboten werden kann;
- Existenzgründungsbeihilfen und Investitionen in nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten für landwirtschaftliche Betriebe (Diversifizierung, bislang Code 311);
- Existenzgründungsbeihilfen und Investitionen in nichtlandwirtschaftlichen Klein- und Kleinstunternehmen (bisher Gründung von Kleinstunternehmen, Code 312);

Eine schlüssige Begründung für diese Verquickung unterschiedlicher Maßnahmen, die in Deutschland – sofern überhaupt – über ganz unterschiedliche Verwaltungsstränge umgesetzt werden, findet sich auch in den Erwägungsgründen des Entwurfs nicht. Die nachfolgenden Einschätzungen gliedern sich nach der Maßnahmenstruktur in der bisherigen ELER-VO.

Existenzgründungsbeihilfen für Junglandwirte und kleine landwirtschaftliche Betriebe

Die bisherige Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte (ELER-Code 112) wird unverändert in den VO-Entwurf (Art. 20, Abs. 1 (a) i)) übernommen.[61] In Deutschland hat diese Maßnahme schon in der jetzigen Förderperiode nur eine sehr geringe Bedeutung; lediglich Rheinland-Pfalz gewährt einen Junglandwirtezuschuss. Eine gesonderte Förderung von Junglandwirten wird aufgrund der in Deutschland ohnehin gegebenen Begünstigungen im

[59] Institut für Betriebswirtschaft des vTI,
Email: bernhard.forstner@vti.bund.de, henrik.ebers@vti.bund.de.

[60] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: birgit.fengler@vti.bund.de., andreas.tietz@vti.bund.de.

[61] Neu ist – dies geht allerdings nicht aus Art. 20, sondern nur aus dem Erwägungsgrund Nr. 23 hervor – dass auch juristische Personen unter gewissen Bedingungen (die in weitergehenden Rechtsakten noch festzulegen wären) als Junglandwirte gelten können.

Erb- und Steuerrecht nicht empfohlen, da sie allenfalls Vorzieheffekte, kaum aber signifikante positive Struktureffekte hat.

Dass die Förderung von Existenzgründungen kleiner landwirtschaftlicher Betriebe gemäß Art. 20, Abs. 1 (a) iii) einen positiven Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Regionen haben kann, ist unter den gegebenen agrarstrukturellen Bedingungen in Deutschland nicht nachvollziehbar, zumal die „kleinen Betriebe“ gemäß Abs. 4 eine maximale Größe aufweisen sollen, die weit unterhalb der Mindestgröße eines Junglandwirte-Betriebs liegt.

Grundsätzliche Voraussetzung für die Gewährung einer Existenzgründungsbeihilfe ist gemäß Abs. 4 die Vorlage eines Geschäftsplanes. Dies ist sinnvoll, eine weitere Beurteilung ist aber nicht möglich, da der Mindestinhalt dieses Geschäftsplanes erst in Form eines delegierten Rechtsaktes durch die Kommission festgelegt wird (Abs. 8).

Jährliche Zahlungen an Kleinlandwirte

Die jährlichen Zahlungen an Landwirte, die ihren kleinen Betrieb dauerhaft an andere Landwirte abgeben (Abs. 1 c), lösen die bisherige Maßnahme 113 (Vorruhestand) ab. Die Maßnahme ist zukünftig auf Kleinlandwirte gemäß der Definition der DZ-VO begrenzt, dies wären in Deutschland Betriebe, die höchstens 1.000 Euro Direktzahlungen im Jahr erhalten. Der Vorruhestand wird in Deutschland in der laufenden Förderperiode (bis auf vereinzelte Altverpflichtungen) nicht mehr angeboten, da er sich als teure und nicht positiv strukturwirksame Maßnahme erwiesen hat {Mehl, 1999 5742 /id /pt "vgl. "}.

Diversifizierung

Nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten landwirtschaftlicher Haushalte können in Form einer Existenzgründungsbeihilfe (Abs. 1 (a) ii) und/oder als Investitionsbeihilfe (Abs. 1 b) gefördert werden. In der bisherigen ELER-VO wurden zu Maßnahme 311 keinerlei Details geregelt, insofern ist die jetzige Möglichkeit einer Existenzgründungsbeihilfe von maximal 70.000 Euro, die von der Vorlage eines Geschäftsplans abhängig gemacht wird, eine Weiterentwicklung. Die Förderung von Investitionen in die Diversifizierung wird im VO-Entwurf nicht weitergehend geregelt.

Existenzgründungsbeihilfen und Investitionen in nichtlandwirtschaftlichen Klein- und Kleinstunternehmen

Investitionen privater nichtlandwirtschaftlicher Träger sind im VO-Entwurf jetzt in diesem Artikel 20 zusammengefasst. Dagegen gibt es in der bestehenden ELER-VO eine thematische Trennung zwischen der „Gründung von Kleinstunternehmen“ (Code 312) und der Förderung touristischer Investitionen (Code 313). Neu ist zudem, dass es analog zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe jetzt die zwei Möglichkeiten einer Existenz-

gründungsförderung und einer Investitionsbeihilfe für nichtlandwirtschaftliche Unternehmen gibt.

Sehr viel weitreichender ist aber die Öffnung des Kreises der potenziell Begünstigten über die bislang möglichen Kleinstunternehmen hinaus auf „kleine Unternehmen“ in ländlichen Gebieten.[62] Dies sind gemäß der EU-Definition (2003/361/EG) Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern und einem Umsatz oder Jahresbilanz von maximal zehn Mio. Euro. Diese Öffnung wird grundsätzlich als sinnvoll erachtet vor dem Hintergrund des auch in peripheren ländlichen Gebieten Deutschlands geringen Beitrags des landwirtschaftlichen Sektors für die Gesamtwirtschaft. Allerdings macht dies eine Abstimmung mit der gewerblichen Förderung und eine Anpassung der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) und der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) unerlässlich. Des Weiteren muss eine enge Abstimmung mit dem Instrumentarium des EFRE und ESF beispielsweise hinsichtlich von Existenzgründungsförderungen erfolgen.

Einen Überblick über die bestehenden und die neuen Regelungen gibt Tabelle A11 im Anhang.

10.7 Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (Art. 21)

AutorInnen: Birgit Fengler[63], Manfred Bathke[64]

Bereits in Kapitel 3.3 wurde dargestellt, dass die ländliche Entwicklung zukünftig im Rahmen der Priorität 6 auf die Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Entwicklung fokussiert wird. Dabei stellt sich die Frage, ob das unter Artikel 21 des Entwurfs der ELER-VO aufgeführte Spektrum an Fördermöglichkeiten überhaupt geeignet ist, diese Ziele zu erreichen. Wesentliche Maßnahmen in der jetzigen Förderperiode sind Dorferneuerung, Förderung touristischer Infrastruktur und Dienstleistungseinrichtungen. Die Evaluierungsergebnisse aus dieser und der vorangegangenen Förderperiode zeigen, dass mit diesen Fördermaßnahmen auf die Entwicklung ländlicher Siedlungen mit den Fokus auf der Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität gewirkt wird (siehe z. B. Fengler und Raue, 2010). Für die Förderung von sozialer Eingliederung

[62] In den Erwägungsgründen Nr. 21 und 22 ist sogar von KMU (kleinen und mittleren Unternehmen; dies wären Betriebe mit bis zu 250 Mitarbeitern und 50 Mio. Euro Jahresumsatz) die Rede, die mittleren Unternehmen sind aber vermutlich nicht gemeint.

[63] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: birgit.fengler@vti.bund.de

[64] entera, Email: Bathke@entera.de.

und Armutsbekämpfung erscheinen die Maßnahmen nur begrenzt geeignet; hier sind Ansätze aus dem ESF vermutlich geeigneter. Auch die Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung kann über die aufgezählten Fördermöglichkeiten nur indirekt, z. B. über die Verbesserung der Standortqualität erreicht werden

Grundsätzlich fällt beim Artikel 21 des Entwurfs der ELER-VO auf, dass die Ausgestaltung der Fördermöglichkeiten sehr offen gehalten ist. Im Vergleich zu anderen Artikeln des Verordnungsentwurfs, die zum Teil einen sehr hohen Detaillierungsgrad aufweisen, finden sich für Artikel 21 nur wenige Einschränkungen oder weitergehende Erläuterungen. Dies bietet den Bundesländern die Möglichkeit, Gestaltungsspielraum für landesspezifische Maßnahmenausgestaltungen zu nutzen, birgt aber auch die Gefahr von zeitraubenden Diskussionen mit der EU-KOM im Programmerstellungsprozess.

Dorferneuerung

Die Schwerpunkt-3-Maßnahme, die in vielen Bundesländern in der laufenden Förderperiode den höchsten Mitteleinsatz auf sich verbuchen kann, ist die Dorferneuerung (ELER-Code 322). Zwar findet sich im Titel des Artikels 21 der Begriff Dorferneuerung, in den aufgelisteten Fördermöglichkeiten findet sich die bisherige Formulierung „Dorferneuerung und -entwicklung“ jedoch nicht wieder. Es bleibt fraglich, ob die aufgeführten Fördergegenstände komplett alle Facetten der bisherigen Dorferneuerungsförderung abdecken (z. B. die Erstellung von Dorferneuerungsplänen, die Förderung der ortstypischen Gestaltung ihrer Bausubstanz für Private). Bei der aktuellen Struktur des Artikels 21 des Entwurfs der ELER-VO müsste die Dorferneuerung auf die verschiedenen Fördergegenstände aufgeteilt werden.

Pläne für die Entwicklung der Gemeinden

Mit der deutlichen Betonung der Ebene der Gemeinde ist der Fördergegenstand „Pläne für die Entwicklung der Gemeinden in ländlichen Gebieten und ihrer Basisdienstleistungen“ neu. Bei den Fördervoraussetzungen im Artikel 21 des Entwurfs ELER-VO ist angegeben, das Investitionen im Rahmen von Artikel 21 mit solchen Plänen in Übereinstimmung sein sollen. Hier gilt allerdings die Einschränkung, dass dies nur gilt, wenn Pläne vorhanden sind. Es wäre stringenter, eine Investition ohne vorhandenen Plan nur noch als Ausnahme oder gar nicht mehr zuzulassen. Allerdings besteht dann die Gefahr der Erstellung von Pro-forma-Plänen als reine Fördervoraussetzung – ohne einen Mehrwert für die gemeindliche Entwicklung.

Breitbandinfrastruktur

Die Förderung von Breitbandinfrastruktur ist aktuell bereits mit ELER-Mitteln möglich, allerdings taucht sie in der ELER-VO nicht als eigene Fördermaßnahme auf, sondern wird unter Dienstleistungseinrichtungen subsumiert. Mit dem Entwurf der ELER-VO wird diesem Fördergegenstand deutlich mehr Bedeutung beigemessen, was sich unter anderem

auch in der Formulierung eines eigenen Ziels für diesen Themenbereich ausdrückt (Förderung des Zugangs zu, des Einsatzes und der Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologie in ländlichen Gebieten). Neben dem ELER ist auch eine Förderung aus dem EFRE möglich. Hier stellt sich die Frage, ob die Förderung eines sehr komplexen und von schnellen technischen Veränderungen geprägten Themenbereichs nur über einen Fonds nicht sinnvoller gewesen wäre.

…natürliches Erbe…

In der aktuellen Förderperiode werden die Möglichkeiten, unter der Maßnahme 323 natürliches Erbe zu fördern, breit und sehr unterschiedlich in Anspruch genommen, wobei insbesondere für den Bereich des natürlichen Erbes vielfältige Teilmaßnahmen programmiert wurden. Fraglich ist, ob diese bisher sehr breit gefassten Fördermöglichkeiten unter dem neu formulierten Tiret 21 (f) noch enthalten sind. Das natürliche Erbe und die Gebiete mit hohem Naturwert werden deutlich weniger betont. Zudem finden sich auch an anderen Stellen im Entwurf der ELER-VO vergleichbare Fördergegenstände (Artikel 18 nichtproduktive Investitionen, Teilbereiche des Artikels 36).

Grundsätzlich sollte es aber das Bestreben der Länder sein, die bisherigen Fördergegenstände der Maßnahme 323 - Natürliches Erbe - auch weiterhin unter einem Artikel zu subsumieren. Ob dies der Art. 18 oder der Art. 21 (oder für Teilbereiche auch der Art. 36) sein soll, wäre mit der KOM noch näher abzustimmen. Nach unserem Verständnis wäre der Art. 21 hier das geeignetere Instrument, der Art. 18 bliebe dann den bisherigen nichtproduktiven Investitionen im engeren Sinne vorbehalten.

Inhalt des Tiret 21 (g)

Die Formulierung des letzten Tirets „Investitionen für die Verlagerung von Tätigkeiten und Umgestaltung von Gebäuden oder anderen Anlagen in der Nähe ländlicher Niederlassungen, um die Lebensqualität oder die Umweltleistung der Niederlassung zu verbessern“ ist unklar. Hier wird nicht deutlich, was gefördert werden kann. Eine Klarstellung von Seiten der EU-KOM ist erforderlich.

Einen Überblick über diese Maßnahme im Vergleich zu den derzeitigen Regelungen gibt Tabelle A12 im Anhang.

10.8 Forstliche Förderung im Entwurf der ELER-VO

Autorin: Kristin Bormann[65]

Die Forstwirtschaft soll als ein integraler Bestandteil der ländlichen Entwicklung auch in der neuen Förderperiode ab 2014 im Rahmen der EPLR unterstützt werden. Während in der Förderperiode 2007 bis 2013 verschiedene Aktivitäten mit einer Reihe von Maßnahmen unterstützt werden, soll in der neuen Förderperiode eine einzige Maßnahme alle Unterstützungen für Forstwirtschaftsinvestitionen und Waldbewirtschaftung zusammenfassen. Dementsprechend enthält Artikel 22 die wichtigsten forstlichen Fördermaßnahmen. Hinter dieser Zusammenfassung steht das Bemühen um Vereinfachung und die Ermöglichung der Ausarbeitung und Durchführung integrierter Projekte mit höherer Wertschöpfung. Aber auch andere Artikel enthalten forstliche Fördertatbestände. Tabelle 5 gibt einen Überblick über die Artikel, die im Rahmen der forstlichen Förderung nutzbar sind.

[65] Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des vTI, Email: kristin.bormann@vti.bund.de.

Tabelle 5: Artikel des Entwurfs der ELER-VO mit forstlichem Bezug

Artikel	Bezeichnung	relevante Fördertatbestände/Anmerkungen
15	Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen	
16	Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste	
18	Investitionen in materielle Vermögenswerte	- Infrastrukturen zur Erschließung forstwirtschaftlicher Flächen - Nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Forstumweltverpflichtungen
22	Investitionen für die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern	- Aufforstung und Anlage von Wäldern - Einrichtung von Agrarforstsystemen (für Deutschland nicht relevant) - Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes von Wäldern nach Waldbränden und Naturkatastrophen, einschließlich des Auftretens von Schädlingen und Krankheiten, Katastrophenereignissen sowie Gefahren im Zusammenhang mit dem Klima - Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts sowie des Potenzials der Waldökosysteme für die Abschwächung des Klimawandels - Investitionen in neue Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse
31	Zahlungen für Natura 2000	Flächenmaßnahme
35	Waldumwelt- und Klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder	Flächenmaßnahme
36	Zusammenarbeit	u. a. Waldbewirtschaftungspläne oder gleichwertige Instrumente

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Entwurfs der ELER-VO.

Für alle forstlichen Maßnahmen gilt ein Kofinanzierungssatz von 50 % (siehe Kapitel 8.1). Für die im Ziel-1-Gebiet liegende Bundesländer sowie die im ELER-Schwerpunkt 2 programmierte Maßnahmen bedeutet dies zukünftig eine deutlich geringere EU-Beteiligung an den förderfähigen öffentlichen Ausgaben.

Die in Tabelle 5 deutliche werdende Aufteilung, insbesondere die Separierung der Investitionen in Infrastruktur und die nichtproduktiven Investitionen, widerspricht dem Vorhaben der Bündelung aller Fördertatbestände in einer Maßnahme. Vor allem die Trennung der genannten Fördertatbestände ist nicht nachzuvollziehen, da Artikel 22 dafür passende Fördertatbestände bietet. Auch erschließt sich nicht, warum Waldbewirtschaftungspläne unter Artikel 36 gefördert werden.

Im Folgenden werden die forstspezifischen Artikel 22 und 35 besprochen. Ausführungen zu den anderen Artikeln finden sich in den jeweiligen Maßnahmenkapiteln bzw. Maßnahmentabellen. Hier sind, bis auf gegebenenfalls unzureichende Förderhöhen für die forstlichen Infrastrukturmaßnahmen[66], in Bezug auf die forstlichen Fördertatbestände keine grundsätzlichen Anmerkungen zu machen.

10.8.1 Investitionen für die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern (Art. 22)

Die Maßnahmen zur Förderung der Waldbewirtschaftung sind in Artikel 22 (Investitionen für die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern) zusammengefasst. Die Beihilfen im Rahmen der Maßnahmen umfassen die in Tabelle 5 aufgeführten Fördertatbestände. Diese sind in den Artikeln 23 bis 27 näher beschrieben.

Insgesamt wird dasselbe Maßnahmenspektrum wie in der jetzigen Förderperiode angeboten. Insoweit ist nicht klar ersichtlich, wie mit diesem zusammenfassenden Artikel gegenüber der Förderperiode 2007 bis 2013 eine Vereinfachung und die Ermöglichung integrierter Projekte erleichtert werden sollen. So sind im Gegenteil in der Ausgestaltung einige Veränderungen zu bemerken, die eher in Richtung mehr Bürokratie, und damit das Gegenteil von Vereinfachung, weisen.

Allen voran kritisch zu nennen ist die in Artikel 22 festgelegte und damit für alle Fördertatbestände dieses Artikels geltende Fördervoraussetzung. Danach müssen Betriebe, die eine bestimmte, vom Mitgliedstaat im Programm festzusetzende Größe überschreiten, einen Waldbewirtschaftungsplan oder ein gleichwertiges Instrument vorlegen, das der nachhaltigen Waldbewirtschaftung im Sinne der Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder in Europa von 1993 (Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, 1993) entspricht, um Unterstützung nach der ELER-VO zu erlangen. Bezug genommen wird dabei auf die Resolution H1. Danach wird nachhaltige Waldbewirtschaftung wie folgt definiert:

„Sustainable management means the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potenzial to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national, and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems."

[66] In Abhängigkeit der Lesart des ELER-VO-Entwurfs.

Aus dieser Definition ergeben sich keine konkreten Kriterien, welche Bestandteile ein solcher Managementplan haben soll. Je nach Interpretation kann er von einer einfachen Betriebsplanung, die die naturale Nachhaltigkeit absichert, bis zu umfangreichen Planungen im Sinne der MCPFE-Kriterien von Wien 2003 (MCPFE, 2003), welche auf Betriebsebene nicht sinnvoll umgesetzt werden können, reichen.

Sinnvollerweise kann mit der Aufnahme dieser Fördervoraussetzung nur gemeint sein, dass gewisse Mindestkriterien der Waldbewirtschaftung eingehalten werden. Die nachhaltige und ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes ist in Deutschland für alle Eigentumsarten durch die Bundes- und Landeswaldgesetze gesichert. Darüber hinaus muss sich die Waldbewirtschaftung an Naturschutzgesetzen sowie der Boden- und Wasserschutzgesetzgebung ausrichten. Damit sind die Mindestkriterien der Bewirtschaftung, insbesondere auch in Bezug auf die Erhaltung der Waldfunktion als Lebensraum und hinsichtlich Boden- und Wasserschutz gesichert. Darüber hinausgehende Festsetzungen sollten Inhalt der Förderung sein und nicht Fördervoraussetzung. Dies lässt sich daraus ableiten, dass bei fast allen Maßnahmen die Produktion von öffentlichen Gütern ein wesentliches Ziel ist und die Förderung somit als Abgeltung der Leistungen und nicht als Subvention anzusehen ist (Bormann, 2011a; Hampicke, 2006).

Vermutlich ist die Aufnahme dieser Fördervoraussetzung auf die EU-Biodiversitätsstrategie 2020 (KOM(2011) 244) zurückzuführen. In einer ersten Stellungnahme des vTI zu dieser Strategie (Elsasser und Bolte, 2011) werden die gesamte Strategie (in Bezug auf den Bereich Wald) und insbesondere auch die dort geforderten Waldbewirtschaftungspläne oder gleichwertigen Instrumente zur Sicherung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung kritisch gesehen, sowohl aus waldökologischer als auch forstpolitischer Sicht. Aus waldökologischer Sicht wird die Wirkung hinsichtlich der Verbesserung der Biodiversität eher bezweifelt. Aus waldpolitischer Sicht werden besonders die zusätzlichen Finanzierungs- und Bürokratisierungsrisiken bei ungeklärtem Nutzen für das eigentliche Anliegen, die Verbesserung der Biodiversität, kritisiert.

Der Mehrwert solcher Managementpläne oder äquivalenter Instrumente wird für Deutschland nicht gesehen. Die Aufnahme einer solchen pauschalen Fördervoraussetzung widerspricht dem Grundsatz der Vereinfachung und Entbürokratisierung der Förderung.

10.8.2 Aufforstung und Anlage von Wäldern (Art. 23)

Relativ deutlich geändert haben sich die Regelungen zur Aufforstungsförderung (Art. 23). Bei der Förderung wird nicht mehr zwischen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Flächen unterschieden. Ebenfalls gleichgestellt sind die Förderbedingungen von privaten Landbesitzern und Gemeinden. Beides ist im Sinne der potenziellen Inanspruchnahme der Maßnahme und damit der Waldmehrung als positiv zu bewerten.

Fördergegenstand sind nach wie vor die Anlagekosten der Aufforstung. Weggefallen ist im Entwurf der neuen ELER-VO die Einkommensverlustprämie für private Landbesitzer. Dafür ist eine jährliche Hektarprämie für die Bewirtschaftungs-/Pflegekosten für die Dauer von fünf ([sic] in der englischen VO-Fassung von zehn) Jahren für den gesamten Zuwendungsempfängerkreis vorgesehen. Damit wird die Aufforstung für Gemeinden attraktiver. Auch die Aufforstung von nichtlandwirtschaftlichen Flächen wird für deren Eigentümer interessanter. In diesen Bereichen liegen wahrscheinlich die größten Flächenpotenziale. Für private Landbesitzer, insbesondere Landwirte, beeinflussen zwei entgegengesetzte Faktoren die Aufforstungsbereitschaft. Einerseits ist das Flächenpotenzial unter den aktuellen Gegebenheiten (hohe Ertrags- und Verpachtungsmöglichkeiten, Flächenkonkurrenz zu Biomasseproduktion) bei diesem Personenkreis wahrscheinlich gering. Andererseits besteht für Landwirte die Möglichkeit, im Rahmen des Greenings der 1. Säule der GAP, Zahlungsansprüche für aufgeforstete Flächen zu aktivieren (DZ-VO-Entwurf, Art. 32). Aufforstungsflächen können zu den ökologischen Vorrangflächen gezählt werden, die zur Erzielung der vollen Direktzahlungen nötig sind.

Eine neue Fördervoraussetzung ist die Beschränkung der verwendeten Baumarten auf solche Arten, die an die Umwelt- und Klimabedingungen des Gebietes angepasst sind. Für Deutschland sollte dies im Vergleich zur bisherigen Regelung keine Auswirkungen auf die Umsetzung der Maßnahme haben. Der Grundsatz der Standortgerechtigkeit der angepflanzten Baumarten ist als Fördervoraussetzung in den GAK-Grundsätzen enthalten. Dies dürfte der Angepasstheit an die Umwelt- und Klimabedingungen des Standortes entsprechen. Darüber hinaus müssen bestimmte Mindestumweltanforderungen erfüllt werden. Diese Mindestumweltanforderungen sind im Verordnungsentwurf nicht näher bestimmt. Allerdings wird die KOM ermächtigt, durch einen delegierten Rechtsakt die Mindestumweltanforderungen zu definieren (nur in der englischen VO-Fassung). Die unklare Formulierung zu den Mindestumweltanforderungen könnte zu deutlichen Einschränkungen führen.

10.8.3 Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern (Art. 25)

Die Regelung zu Vorbeugung und Wiederaufbau nach Waldbränden und anderen Naturkatastrophen (Art. 25) ist sehr viel genauer spezifiziert als der entsprechende Artikel (Art. 48) in der jetzigen ELER-VO (Code 226). So sind die Fördertatbestände genauer ausformuliert. Die formulierten Fördertatbestände entsprechen aber weitestgehend den nach der bisherigen Regelung in den deutschen Bundesländern umgesetzten Maßnahmen. Der Zuwendungsempfängerkreis ist ohne Einschränkung auf Staatswälder erweitert.

Unverändert ist die Bedingung, dass Waldbrandschutzmaßnahmen nur in Gebieten förderfähig sind, für die nach dem Waldschutzplan der Mitgliedstaaten ein mittleres bis hohes Waldbrandrisiko besteht.

Die weiteren Fördervoraussetzungen gehen deutlich über die Bestimmungen der jetzigen ELER-VO hinaus. Als Voraussetzung für die Durchführung von Vorbeugungsmaßnahmen gegen Schädlinge und Krankheiten muss die Gefahr des Auftretens wissenschaftlich untermauert und von einer öffentlichen wissenschaftlichen Einrichtung bestätigt werden. Förderfähige Maßnahmen müssen mit den Waldschutzplänen der Mitgliedstaaten im Einklang stehen. Betriebe ab einer bestimmten, von den Mitgliedstaaten im Programm festgelegten Größe müssen Waldbewirtschaftungspläne vorlegen, in denen die Vorbeugungsziele aufgeführt sind. Bezüglich der Waldbewirtschaftungspläne gelten die generellen Anmerkungen (s. o.). Im Übrigen ist die Notwendigkeit und Angemessenheit der Vorbeugungsmaßnahmen durch die sonstigen Fördervoraussetzungen (wissenschaftliche Stellungnahme, Waldschutzpläne der Mitgliedstaaten) gesichert.

Relativ umfangreich sind die Regelungen zur Inanspruchnahme einer Unterstützung zum Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials nach Schäden durch Waldbrände und sonstige Naturkatastrophen. Um entsprechende Maßnahmen zu fördern, muss von den zuständigen öffentlichen Behörden der Mitgliedstaaten förmlich anerkannt werden, dass sich eine Naturkatastrophe ereignet hat. Diese Katastrophe oder die gemäß der Richtlinie 2000/29/EG erlassenen Maßnahmen zur Ausrottung bzw. Eindämmung der Ausbreitung einer Pflanzenkrankheit oder eines Schädlings müssen mindestens 30 % des jeweiligen landwirtschaftlichen ([sic], im englischen forstwirtschaftlichen) Potenzials zerstört haben. Dieser Prozentsatz soll auf der Grundlage des durchschnittlichen bestehenden forstwirtschaftlichen Potenzials der drei Jahre vor der Katastrophe oder dem Durchschnitt der vorausgehenden fünf Jahre, abzüglich des niedrigsten und des höchsten Wertes berechnet werden. Unklar ist dabei, was mit forstwirtschaftlichem Potenzial gemeint ist. So geht nicht klar hervor, worauf sich die 30 % beziehen (Betrieb, Region oder Land?). Ebenfalls nicht deutlich gemacht wurde, was überhaupt mit forstwirtschaftlichem Potenzial gemeint ist. Durch die Durchschnittsberechnung macht weder die Waldfläche noch der Vorrat einen Sinn. Ist der Einschlag gemeint, ist die Formulierung „... Potenzial zerstört haben ...“ sehr ungünstig gewählt. Die Durchschnittsberechnung macht dann nur bei regionaler oder bundeslandweiter Betrachtung einen Sinn, da kleinere Forstbetriebe oft nur unregelmäßig nutzen und in den letzten fünf Jahren möglicherweise gar kein Einschlag durchgeführt wurde.

Zusätzlich zu den recht umfassenden, tlw. aber vagen Fördervoraussetzungen wird die Kommission ermächtigt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Bedingungen zur Feststellung einer Naturkatastrophe oder des Auftretens von Schädlingen oder Krankheiten sowie die förderfähigen vorbeugenden Maßnahmen festzulegen.

Es wird herausgestrichen, dass es sich bei der Förderung unter diesem Artikel nicht um eine Kompensation eines Einkommensverlustes aufgrund der Naturkatastrophe handelt. Des Weiteren soll von den Mitgliedstaaten sichergestellt werden, dass es infolge einer Kombination dieser Maßnahme mit anderen nationalen oder EU-Unterstützungsinstrumenten oder privaten Versicherungssystemen zu keiner Überkompensation kommt.

10.8.4 Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Art. 26)

Die Regelungen zu Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Art. 26) haben sich im Vergleich zur bestehenden Regelung (Nichtproduktive Investitionen, Art. 49 – Code 227) nur wenig verändert.

Am deutlichsten wurde die Formulierung der Zielsetzung, die sich auch im Titel wiederfindet, verändert. Explizit als Ziel formuliert sind nun die Stärkung des Ökosystems und der Widerstandskraft neben der Stärkung des ökologischen Wertes. Dies ist vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen (Klimawandel) positiv zu bewerten. Die in Deutschland unter diesem Artikel wahrscheinlich zu programmierenden GAK-Maßnahmen (Waldumbau, Jungbestandespflege, Bodenschutzkalkung) passen sehr gut in diese Zielstellung. Allerdings finden sich die in den Erwägungsgründen formulierten Ziele nicht ganz so direkt in der Maßnahmenbeschreibung selbst wieder. Anpassungen an den Klimawandel sind aber auch hier direkt berücksichtigt.

Im Sinne einer umfassenden Nachhaltigkeitsbetrachtung ist ebenfalls positiv zu bewerten, dass bei der Förderung langfristige wirtschaftliche Vorteile explizit nicht ausgeschlossen werden sollten.

Der Zuwendungsempfängerkreis wurde auch bei dieser Maßnahme auf Staatswälder erweitert, mit der Einschränkung, dass diese Wälder durch Einrichtungen bewirtschaftet werden, die vom Staatshaushalt unabhängig sind.

10.8.5 Investitionen in neue Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 27)

Die Regelung des Artikels 27 zu Investitionen in neue Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse fassen die Inhalte zweier Artikel der jetzigen ELER-VO zusammen (Art. 27 und Art. 28 soweit Forst betreffend). Grundsätzlich hat sich in der neuen Ausgestaltung wenig verändert.

Der Zuwendungsempfängerkreis ist für Investitionen zur Verbesserung des forstwirtschaftlichen Potenzials oder für die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die zur Erhöhung deren Wertschöpfung beitragen, auf kleine- und mittelständische Unternehmen ausgeweitet worden. Bisher sind Projekte teilweise nicht zustande gekommen, da diese Unternehmen von der Förderung ausgeschlossen waren. Aber kleine und mittelständische Unternehmen weisen im Gegensatz zu den bisher förderfähigen Kleinstbetrieben eher eine ausreichende Finanzkraft zur Erbringung des Eigenanteils auf. Die Ausweitung des Zuwendungsempfängerkreises ist deshalb positiv zu bewerten.

10.8.6 Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder (Art. 35)

Die Ausrichtung des Artikels 35 ist weitgehend unverändert zu der entsprechenden Regelung der bestehenden ELER-VO (Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen, Art. 47). Als neuer Fördergegenstand ist die Erhaltung und Förderung forstgenetischer Ressourcen dazugekommen.

Der Zuwendungsempfängerkreis ist, ähnlich wie bei anderen forstlichen Maßnahmen, auf Staatswälder ausgeweitet worden, sofern diese von Einrichtungen bewirtschaftet werden, die vom Staatshaushalt unabhängig sind.

Wie bei der Förderung forstlicher Investitionen unter Artikel 22 ist die Förderung für Betriebe ab einer bestimmten, von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen festzulegenden Größe von der Vorlage eines Waldbewirtschaftungsplans oder eines äquivalenten Instruments abhängig (s. o.). Die Einschätzung dieser Fördervoraussetzung ist ebenfalls dieselbe wie bei Artikel 22.

Die Maßnahme war bisher für potenzielle Antragsteller oft wenig attraktiv (Bormann, 2011b). Die Möglichkeit der Förderung von Transaktionskosten kann die Maßnahme attraktiver machen.

Die sonstigen Förderbedingungen haben sich im Vergleich zur aktuellen ELER-VO kaum geändert. Insbesondere die Umsetzung als Flächenmaßnahme mit Hektar-bezogenen Fördersätzen ist für forstliche Waldumweltfördertatbestände nur bedingt geeignet. Auch die mit Flächenmaßnahmen verbundenen Bedingungen (u. a. CC, geringe Toleranzen bei Flächenermittlung, jährliche Zahlungsanträge) erschweren die Umsetzung.

Tabelle A13 im Anhang stellt die bisherige forstliche Förderung im Vergleich zu den vorgeschlagenen Neuregelungen dar.

10.9 Gründung von Erzeugergruppierungen (Art. 28)

Autorin: Antje Fitschen-Lischewski[67]

Es kann in der aktuellen Förderperiode die Gründung und Verwaltung von förmlich anerkannten Erzeugergemeinschaften (EZG) unterstützt werden, die dem Zweck dienen, die Erzeugung und den Absatz an die Markterfordernisse anzupassen, der gemeinsamen Vermarktung von Waren und der Festlegung von gemeinsamen Regelungen für die Produktinformation. Es handelt sich dabei um eine Übergangsmaßnahme für die Beitrittsstaaten, nicht jedoch für EU-15-Länder. Die Zuwendung erfolgt in degressiv gestaffelten jährlichen Zahlungen, mit einer Beihilfeobergrenze von 5 % der vermarkteten Erzeugnisse im ersten und bis zu 2 % im fünften Jahr. Der jährliche Förderhöchstbetrag ist ebenfalls degressiv abnehmend von 100.000 auf 50.000 Euro. Eine Abstufung erfolgt für EZG mit einem Wert der vermarkteten Erzeugnisse über 1.000.000 Euro.

In der kommenden Förderperiode sollen neu gegründete EZG in allen Mitgliedsstaaten gefördert werden können, mit der Einschränkung, dass die offiziell anerkannten EZG unter die Definition von Kleinstunternehmen und KMU fallen. Neben den bisherigen Fördergegenständen wird der Innovationsgedanke aufgegriffen, indem auch Tätigkeiten, die der Organisation und Förderung von Innovationen dienen, unterstützt werden sollen. Zudem werden die Fördersätze angehoben, indem die degressive Staffelung mit einer Beihilfeobergrenze von 10 % der vermarkteten Erzeugnisse im ersten Jahr bis zu 4 % im fünften Jahr verläuft. Der Förderhöchstbetrag beträgt 100.000 Euro pro Jahr für alle fünf Jahre.

Die mögliche Beihilfe verstärkt zwar den Anreiz zur Gründung von EZG, die Relevanz für die deutsche Landwirtschaft ist jedoch fraglich und wenn überhaupt, eher im Garten- und Weinanbau gegeben.

Weitere Informationen finden sich in Tabelle A14.

[67] Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de

10.10 Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (Art. 29) und Ökologischer Landbau (Art. 30)

Autorin: Karin Reiter[68]

Die augenscheinlichsten Änderungen der Förderung bestehen darin, dass erstens der Ökologische Landbau in einem eigenen Artikel (Art. 30) und damit als separate Maßnahme behandelt wird und zweitens Klimamaßnahmen als einzige Maßnahmengruppe, im Gegensatz zu bspw. Biodiversitätsmaßnahmen, ergänzend im Maßnahmentitel geführt werden. Der Maßnahmentitel lautet jetzt „Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen“ (Art. 29, AUM&KM). In der Förderphase 2007 bis 2013 wird der Ökologische Landbau bei der Ausgestaltung der EPLR unter die Agrarumweltmaßnahmen subsumiert, ohne dass dieses Produktionsverfahren explizit im Verordnungstext genannt ist. In den Erwägungsgründen (30) zum Entwurf der ELER-VO wird jetzt ausgeführt, dass mit der Förderung des Ökologischen Landbaus dem steigenden Bedarf der Gesellschaft nach umweltfreundlichen und tiergerechten Produktionsverfahren entsprochen wird. Die Aufnahme des Ökologischen Landbaus als einzelne Maßnahme folgt sicherlich auch pragmatischen Erwägungen, die sich im besonderen Status des Ökologischen Landbaus bzgl. der Einhaltung der Greening-Auflagen begründen (siehe Kapitel 5.1.).

Gravierende Änderungen ergeben sich bei der Kofinanzierung der Maßnahmen durch die EU. Der Kofinanzierungssatz reduziert sich von ehemals 80 % der öffentlichen Ausgaben für Konvergenzgebiete und 55 % für die Nichtkonvergenzgebiete auf 50 % in den deutschen Bundesländern. In Anbetracht der aktuellen Diskussion über die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter (public goods) und deren Priorisierung durch die KOM sowie der Tatsache, dass Agrarumweltmaßnahmen als ein wesentliches Instrument einzustufen sind, mit dem der Gesellschaft die gewünschten Güter zur Verfügung gestellt werden können, ist die Herabstufung des Kofinanzierungssatzes kaum nachvollziehbar.

Im Gegensatz zum Mindestfinanzansatz der Periode 2007 bis 2013 von 25 % des Gesamtbudgets für den Schwerpunkt 2 findet sich im Artikelbereich des ELER-Entwurfs keine vergleichbare Festlegung. Im Artikel 29 wird lediglich ausgeführt, dass die AUM&KM ein obligates Förderinstrument ist. Für die Förderung des Ökologischen Landbaus wird diese Festlegung nicht getroffen. Allerdings wird im Erwägungsgrund 28 ausgeführt, dass der Mindestfinanzanteil für AUM&KM, Ökologischen Landbau sowie die Zahlungen für benachteiligte Gebiete für Maßnahmen, die der Priorität Klimaschutz zugeordnet werden, 25 % an den Gesamtausgaben betragen sollen. Im Vergleich zur Förderung 2007 bis 2013 wird das Maßnahmenspektrum zur Erbringung des Mindestanteils eingeschränkt. Natura-

[68] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: karin.reiter@vti.bund.de

2000-Zahlungen und Waldumweltmaßnahmen fließen nicht mehr mit ein, wodurch die finanzielle Bedeutung der verbleibenden Maßnahmen erhöht wird.

Veränderte Mindestanforderungen für Agrarumwelt- & Klimamaßnahmen

AUM&KM und der Ökologische Landbau sind wie in der Vergangenheit nur förderfähig, wenn die Förderauflagen über die Mindestanforderungen (Baseline) hinausgehen. Mit dem ELER-VO-Entwurf werden erstens die Cross-Compliance(CC)-Standards angepasst und zweitens die Baseline um die sogenannten Greening-Auflagen ergänzt. Während konventionell wirtschaftende Betriebe die Greening-Auflagen mit Nachweispflicht einhalten müssen, gelten diese für ökologisch wirtschaftende Betriebe als per se erfüllt. Die für die zukünftige Ausgestaltung der AUM relevantesten Änderungen der CC-Standards sind der neue GlöZ-Standard 7 „*Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden, welcher auch ein Umbruchverbot beinhaltet*“ sowie die Aufnahme von Terrassen als schutzwürdige Landschaftsschutzelemente zum GlöZ-Standard 8 (siehe Kapitel 5.2).

Die Anpassung der Baseline wird unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgestaltung der AUM haben. Im Folgenden wird hierzu ein Überblick gegeben. Da sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene bisher keine über die VO-Texte hinausgehenden Konkretisierungen vorliegen, haben die Ausführungen vorläufigen Charakter.

Der CC-Standard GlöZ 7 „Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden“, welcher auch ein Umbruchverbot beinhaltet, könnte folgende Konsequenzen für die Ausgestaltung der Maßnahmen haben.

– Einige AUM der Förderperiode 2007 bis 2013 beinhalten ein Verbot der Durchführung zusätzlicher Meliorationsmaßnahmen. Diese Förderauflage ist für Feuchtgebiete und kohlenstoffreiche Böden zukünftig Bestandteil der Baseline (GlöZ 7) und kann somit kein Bestandteil der Prämienkalkulation sein.
– Der Grünlandschutz im Sinne eines Umwandlungsverbotes von Grünland in Ackerland ist auf den durch GlöZ 7 definierten Flächen nicht mehr als AUM förderfähig.

Die Greening-Auflage „Anbaudiversifizierung**“** bewirkt keinen generellen Ausschluss von AUM zur Fruchtfolgeartendiversifizierung. Bei der Ausgestaltung der Maßnahmen ist zu beachten, dass die Förderauflagen über die Greening-Auflage hinausgehen und als Referenz die Greening-Auflage für die Prämienkalkulation der AUM herangezogen wird. Die derzeitigen AUM zur Fruchtfolgeartendiversifizierung der GAK mit ihren zwei Untervarianten (mindestens vier bzw. fünf Hauptkulturen) kann weiterhin Bestand haben. In beiden Varianten ist der relative Mindest- bzw. Höchstwert für die Hauptkulturen enger gefasst als dies der Greening-Standard vorgibt. Zusätzlich beinhalten die Maßnahmen Auflagen zum maximalen Getreideanteil sowie einen Mindestanbauumfang von Leguminosen. Da die Kalkulation der GAK-Prämien nicht vorliegt, können keine Aussagen zur Notwendigkeit ihrer Anpassung ausgesprochen werden.

Um die notwendigen Anpassungen der AUM im Zusammenhang mit der Greening-Auflage zum Grünlanderhalt abzuschätzen, ist es notwendig, sich a) die aktuellen Auflagen zum Grünlanderhalt der AUM 2007 bis 2013 anzusehen, b) die besonderen Bedingungen der Grünlanderhaltungsregelung in 2014/2015 zu erörtern (siehe Kapitel 5.2) und c) den Grünlandverlust nach 2015 abzuschätzen und aufbauend die jeweiligen Handlungsnotwendigkeiten im Rahmen der AUM abzuleiten.

– Teilnahmebedingung einiger AUM der Förderperiode 2007 bis 2013 ist der Grünlanderhalt im teilnehmenden Betrieb. Nach den AUM-Förderauflagen 2007 bis 2013 ist zu unterscheiden zwischen a) einem absoluten Grünlandumbruchverbot und b) der Auflage, die betriebliche Grünlandbilanz im Verpflichtungszeitraum beizubehalten. Im Ergebnis ermöglicht letztere Auflage einen Grünlandumbruch, insofern Ersatz geschaffen wird. Im Vergleich zu Direktzahlungsempfängern stellt diese Auflage für AUM-Teilnehmer nur bis zum Erreichen eines 5 %-igen landesweiten Grünlandverlustes eine zusätzliche Beschränkung dar. Ist dieser erreicht, erlässt das jeweilige Bundesland eine Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland nach CC. Grünlandumbruch steht dann generell unter Genehmigungsvorbehalt. Das erstgenannte absolute Grünlandumbruchverbot geht sowohl über die Genehmigungsregelungen der Verordnung zur Erhaltung von Dauergrünland als auch über die AUM-Verpflichtung zur Erhaltung der Grünlandbilanz hinaus und bietet einen Pauschalschutz für Grünland.

– Der zusätzliche Umfang des Grünlandrückgangs in den Jahren 2014/2015 ist als gering einzustufen, da die Dauergrünlandflächen mit Statuseintrag „Dauergrünland“ dem Grünlandschutz unterliegen (siehe Kapitel 5.2). Dem Erhaltungsgebot unterliegen allerdings nicht Grünlandflächen, die nach 2003 neu entstanden sind bzw. neu in den Flächennachweis des InVeKoS aufgenommen wurden. Im Einzelfall kann infolge von Rückumwandlung der Grünlandumfang sogar wieder zunehmen, dieser Effekt ist jedoch auf Regionen beschränkt, in denen nachweisbar Grünlandverlust stattgefunden hat (siehe Kapitel 5.2). Aus den vorhergehenden Ausführungen lässt sich für die AUM schlussfolgern, dass Auflagen zur Erhaltung der Grünlandbilanz keine hohe Priorität erfahren sollten. Höheres Gewicht sollte stattdessen auf Umbruchverbote von bspw. naturschutzfachlich wertvollen Grünlandflächen gelegt werden.

– Für den Zeitraum nach 2015 gilt die Betriebsregelung zum Grünlanderhalt (siehe Kapitel 5.2). Ein betrieblicher Grünlandverlust von bis zu 5 % zur Referenz 2014 ist zulässig. Diese Regelung impliziert, dass nach 2014 zusätzlich gepachtete oder gekaufte Grünlandflächen umgebrochen werden dürfen, ohne dass ein Regelverstoß erfolgt. Ausgenommen sind nur Feuchtgrünland und Grünland auf kohlenstoffreichen Böden, welches dem generellen Umwandlungsverbot nach CC-Standard GlöZ 7 unterliegt. Werden keine zusätzlichen (nationalen) Regelungen im Rahmen des Greening-Standards erlassen, besteht Handlungsbedarf, diese Lücke zumindest teilweise durch freiwillige AUM&KM zu schließen.

Nach Greening-Auflagen besteht die Verpflichtung, eine ökologische Vorrangfläche zur Verfügung zu stellen. Der Flächenumfang soll 7 % der betrieblichen Acker- und Dauerkulturflächen (Referenz) betragen. Als ökologische Vorrangflächen werden angerechnet: Brache, Landschaftselemente (inklusive Terrassen), Pufferstreifen, Aufforstungsflächen nach VO (EU) Nr. 1257/1999, Art. 31 oder VO (EU) Nr. 1698/2005, Art. 43. Eine Konkretisierung dazu, welche Landschaftselemente mit welcher maximalen Größe als Vorrangfläche angerechnet werden können, steht noch aus. Zu erwarten ist, dass die Obergrenze nicht mit der für die Aktivierung von Zahlungsansprüchen (2.000 m^2) identisch sein wird, sondern eher deren reale Fläche abbildet. Zu erwarten ist, dass mit der Meldung keine oder nur sehr geringe Qualitätsstandards der Landschaftselemente verbunden sein werden. Ähnlich wie in der Vergangenheit bietet es sich an, diese Lücke mit AUM zur Entwicklung und Pflege ausgewählter Landschaftselemente zu schließen.

Nach den Erfahrungen mit der konjunkturellen Flächenstilllegung werden aus betriebswirtschaftlich-ökonomischen Erwägungen heraus Bracheverfahren mit Selbstbegrünung präferiert. Hieraus kann geschlussfolgert werden, dass Puffer- oder Blühstreifen als ökologische Vorrangflächen im Rahmen des Greenings die Ausnahmen bleiben, u. a. um Saatgutkosten einzusparen. Mittels AUM&KM könnte die Anlage von Puffer- und Blühstreifen induziert werden. Auf ökologischen Vorrangflächen werden sich im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 die Streifenmaßnahmen als kostengünstiger erweisen, da bei der Prämienkalkulation als Referenz nicht mehr ein Produktionsverfahren und dessen entgangener Gewinn angesetzt werden muss, sondern zur Referenz Nicht-Produktion/ökologische Vorrangfläche kalkuliert wird. Für lagetreue Streifenmaßnahmen entstehen ggf. zusätzliche Kosten, bspw. durch den sich erhöhenden Unkrautdruck. Ist der Umfang der betrieblichen Vorrangfläche eines Betriebes nachgewiesen und sollen im Rahmen der AUM zusätzliche Blüh- und Pufferstreifen gefördert werden, ist für diese Flächen als Referenz der Prämienkalkulation die landwirtschaftliche Produktion anzusetzen.

Grundsätzlich ist zu prüfen, inwieweit mittels begleitender, planerischer Maßnahmen und in Verbindung mit AUM&KM eine Lenkung der ökologischen Vorrangflächen im Raum möglich ist, um ein ökologisches Verbundsystem aufzubauen.

Veränderte Mindestanforderungen für die Förderung des Ökologischen Landbaus

Wie oben ausgeführt wurde, müssen ökologisch wirtschaftende Betriebe die Greening-Auflagen nicht erfüllen. Ihr Produktionssystem wird als ökologisch höherwertig eingestuft als das von konventionell wirtschaftenden Betrieben. Die Greening-Auflagen werden im ökologischen Produktionssystem als per se erfüllt angesehen. Für die Berechung der Prämienzahlung der Förderung des Ökologischen Landbaus ist hieraus zu folgern, dass zusätzliche Kosten und Einkommensverluste zur Einhaltung der Greening-Auflagen, die Bestandteile der jetzt aktuellen Prämienkalkulation sind, entfallen. Dies wird unter ansonsten gleichen Bedingungen zur Folge haben, dass die zukünftigen Prämien geringer ausfallen.

Förderausgestaltung

Die Änderungen der Förderausgestaltung sind vergleichsweise gering. Sowohl für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen nach Art. 29 als auch für den Ökologischen Landbau nach Art. 30 gilt, dass zukünftig Gruppen von Landwirten Antragsteller sein können. Den Gruppen kann ein Transaktionskostenaufwand von bis zu 30 % der Prämie und damit eine höhere Prämie als den Einzelteilnehmern (20 %) zugestanden werden. Begründen lässt sich der höhere Transaktionsaufwand von Gruppen im Vergleich zu Einzelpersonen mit höheren Organisations- und Abstimmungskosten der Gruppenmitglieder untereinander. Eine Einschätzung der Gruppenvereinbarung kann in Anbetracht des geringen Konkretisierungsgrades nur vorläufigen Charakter haben und wird im Wesentlichen auch dadurch bestimmt sein, ob im Außenverhältnis für die Gruppe eine Verpflichtung abgeschlossen wird oder jeder Landwirt nach wie vor eine Einzelverpflichtung eingeht und die „Gruppe der Landwirte“ bspw. über eine gemeinsame Beratungsverpflichtung definiert wird. Insofern im Außenverhältnis nur eine (gemeinsame) Verpflichtung besteht, bestände für die an der Gruppe beteiligten Landwirte eine höhere Flexibilität, da im Innenverhältnis die Fläche jeden Landwirtes von Jahr zu Jahr variieren kann. Weiterhin ist es vorstellbar, dass bspw. ortsfeste AUM, wie z. B. Blühstreifenmaßnahmen, leichter zu organisieren sind, da in der Gruppe Landwirte zusammenkommen könnten, die Flächen aufgrund von Fruchtfolgerestriktionen untereinander tauschen. Gruppenvereinbarungen mit nur einer Verpflichtung setzen allerdings auch voraus, dass im Innenverhältnis neben dem Beitrag des einzelnen Landwirts zur Erbringung der Maßnahmenverpflichtung auch eindeutig geregelt wird, wie mögliche Verstöße und daraus resultierende Sanktionen untereinander aufgeteilt werden. Wird im Vergleich dazu unterstellt, dass weiterhin Einzelverpflichtungen für die an der Gruppe beteiligten Landwirte abgeschlossen werden, müssen Kriterien/Verpflichtungen gefunden werden, anhand derer die Gruppe definiert wird. Dies könnten bspw. Gruppenberatungen oder Ähnliches sein. Die Attraktivität zur Beteiligung an entsprechenden Gruppen steigt aus Sicht der teilnehmenden Landwirte mit der zusätzlichen Prämienzahlung im Verhältnis zu den erhöhten Kosten der Gruppenbildung, in diesem Fall bspw. der Zeitaufwand für die Teilnahme an den Beratungen. Vereinfachend lässt sich festhalten, dass in diesem Fall die Attraktivität von Gruppenvereinbarungen für „große“ AUM-Teilnehmer, also Teilnehmer mit hohen AUM-Zahlungen höher sein wird als für Teilnehmer mit geringeren AUM-Zahlungen. Dies begründet sich darin, dass die Beratungskosten je Gruppenmitglied nahezu konstant sind, die AUM-Zahlungen jedoch relativ (plus 10 %) steigen.

Beratungsverpflichtung

In der Vergangenheit wurde von unterschiedlichen Stellen angemerkt, dass im Hinblick auf ökonomische und nicht zuletzt auch ökologische Aspekte der AUM Beratungsbedarf bei den Landwirten besteht. Praxisergebnisse zeigen, dass durch Beratung die Akzeptanz und die Effizienz der Förderung der AUM erhöht werden kann. Als Positivbeispiel werden u. a. betriebliche Beratungsansätze zu den AUM beispielsweise in Österreich aufgeführt. Die KOM greift die genannten Erwäggründe auf und fordert u. a vor diesem Hintergrund

die Mitgliedstaaten auf, den Wissenstransfer über AUM&KM zu verstärken. Das Förderangebot der AUM&KM soll zukünftig durch Beratung- und Schulungsleistungen oder andere Formen der Informationsvermittlung begleitet werden. Konkretere Ausführungen zum Umfang und zur Form des Wissenstransfers liegen (noch) nicht vor. Für die Förderung des Ökologischen Landbaus gilt die Verpflichtung zum Wissenstransfer nicht. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund eines erhöhten Beratungsbedarfs für umstellungswillige Betriebe erstaunlich.

Laufzeiten

Die Laufzeit von AUM&KM sowie für die Förderung des Ökologischen Landbaus wird mit dem ELER-VO-Entwurf flexibilisiert. Weiterhin muss die Erstverpflichtung einen Förderzeitraum von fünf oder alternativ sieben Jahren betragen. Auch zukünftig ist eine längere Verpflichtungszeit für AUM&KM zulässig, sofern diese zur Verwirklichung der angestrebten Umweltziele notwendig ist. Neu ist allerdings, dass nach dem Ablauf der Erstverpflichtung Folgeverpflichtungen von einem Jahr zulässig sind. Mit dieser Regelung reagiert die KOM auf die Tatsache, dass nach Ablauf einer 5-jährigen Verpflichtung eine Folgeverpflichtung von fünf Jahren nicht innerhalb einer Förderperiode abgewickelt werden kann. Der Abschuss von fünfjährigen Folgeverpflichtungen führt zu hohen Altverpflichtungen für die folgende Förderperiode. Unter haushaltsrechtlichen Erwägungen werden Altverpflichtungen sowohl seitens der EU als auch der MS als problematisch eingestuft, da die Finanzierung über die jeweils laufende Förderphase hinaus als nicht gesichert gilt. Um diese Hürde zu umschiffen, wurde den MS in der Vergangenheit gegen Ende der Förderperiode i. d. R. eingeräumt, auslaufende Verpflichtungen bis zum Ende der Förderperiode zu verlängern, also um ein bis zwei Jahre. Mit der neueren flexibleren Regelung wird dieser Handhabung bereits zu Beginn der Förderperiode stattgegeben, wodurch Rechtssicherheit für die MS geschaffen wird. Die KOM folgt mit dieser Regelung jedoch nicht dem Wunsch einiger Bundesländer, die sich optional neben der fünfjährigen Laufzeit auch für die Einführung einjähriger Verpflichtungszeiten aussprachen, sofern es sich um AUM handelt, bei denen die Umweltwirkung bereits im ersten Jahr im vollem Umfang auftritt.

Ausschreibungsverfahren

Ausschreibungsverfahren sind ebenso wie in der Vergangenheit zulässig, sofern sie zur Effizienzsteigerung beitragen. Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die KOM diese Festlegung fortführt. Anzumerken ist jedoch, dass sich das Instrument der Ausschreibungsverfahren nicht mit der Vorgabe der KOM in Übereinstimmung bringen lässt, die Förderhöhe anhand von Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten nachzuweisen. Der geforderte Kalkulationsnachweis über die zu gewährenden Zahlungen/Beihilfen vor Beendigung eines Ausschreibungsverfahrens, nämlich zum Zeitpunkt der Notifizierung der EPLR, widerspricht elementar dem Prinzip der Bieterverfahren. Adäquater erscheint es, nach Abschluss der Verfahren und damit in der laufenden Förderperiode bspw. Angaben über die Art des Ausschreibungsverfahrens (Mindestgebotverfahren etc), Anzahl der Bieter, deren

Gebotshöhen (Spannbreiten), Anzahl der angenommenen Gebote und den gewährten Zahlungen (ggf. Spannen) von den MS einzufordern.

Tabellen A15 und A16 im Anhang stellen die wesentlichen Veränderungen im Vergleich zu den bisherigen Regelungen dar.

10.11 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie (Art. 31)

AutorInnen: Karin Reiter[69]

Die derzeit einzeln gefassten Maßnahmen der Natura-2000-Förderung auf forstwirtschaftlichen Flächen (ELER-Code 234) und auf landwirtschaftlichen Flächen (ELER-Code 213) werden mit dem ELER-VO-Entwurf unter Artikel 31 zusammengefasst. Der Kreis der Beihilfeempfänger wird weitergefasst: nicht nur Landwirte, private Waldbesitzer und deren Vereinigungen können gefördert werden, sondern auch sonstige Landbewirtschafter.

Die Fördervoraussetzungen für die Natura-2000-Zahlungen und für Zahlungen, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der WRRL stehen, werden unterschiedlich gehandhabt. Bei Natura-2000-Zahlungen sind nur Fördertatbestände ausgleichsfähig, die über den Cross-Compliance-Standard (Baseline) hinausgehen. Im Vergleich zur jetzigen Förderperiode wird somit explizit der Bezug zur Baseline hergestellt (siehe Tabelle A3 im Anhang). Im Gegensatz zu den Natura-2000-Zahlungen setzt sich die Baseline der Zahlungen im Rahmen der WRRL aus den CC-Standards plus Greening-Auflagen zusammen. Damit gelten für die Zahlungen im Rahmen der WRRL die gleichen Voraussetzungen wie für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Für die Zahlungen im Rahmen der WRRL ist weiterhin festgelegt, dass nur in den Managementplänen niedergelegte Bewirtschaftungseinschränkungen ausgeglichen werden können, die *wesentlich* sind und/oder zu *deutlichen* Einkommenseinschränkungen führten. Die Wesentlichkeitsschwelle spiegelt sich in dem Mindestförderbetrag von 50 Euro/ha für Zahlungen im Rahmen der WRRL wider. Eine entsprechende Wesentlichkeitsschwelle ist im Verordnungsentwurf für Natura-2000-Zahlungen nicht verankert.

Weitere Änderungen der Finanzierungsregeln sind erstens die Reduktion der Kofinanzierungssätze auf faktisch 50 % in Deutschland. Die Bewertung dieser Herabstufung folgt der der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (vgl. Kapitel 10.10). Zweitens sind top-ups nicht mehr zugelassen. Die beihilferechtlichen Konsequenzen der Neuregelung sind zu prüfen. Dies könnte zur Folge haben, dass rein national finanzierte Zahlungen von über

[69] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: karin.reiter@vti.bund.de.

200 Euro/ha beihilferechtlich nicht mehr zulässig sind. Bestenfalls wären Zahlungen von über 200 Euro/ha zu 100 % rein national zu finanzieren.

Ausdrücklich positiv hervorzuheben ist, dass die KOM mit dem VO-Entwurf eine eindeutige Regelung zum Umgang von Trittsteinbiotopen trifft, da es in den letzten Jahren zu Irritationen hinsichtlich der Förderfähigkeit von den außerhalb der Natura-2000-Gebieten liegenden Flächen kam, die der Vernetzung der Natura-2000-Gebiete dienen. Nach dem jetzigen Entwurf wird der Gesamtumfang der Trittsteinbiotope auf max. 5 % der Natura-2000-Gebietsfläche begrenzt. Bundesländer, deren Flächenumfang an Trittsteinbiotopen die 5 %-Grenze übersteigt, sollten auf Grundlage von Planungskonzepten eine fachliche Auswahl der förderfähigen Trittsteinbiotope durchführen. Alternativ hätten sie auch die Option, Flächen mit europäischem Mehrwert für die Natura-2000-Kulisse nachzumelden. Grundsätzlich ist die Festlegung einer Obergrenze aus dem Blickwinkel der KOM nachvollziehbar, u. a. auch um den Prozess der Meldung von Natura-2000-Flächen nicht zu konterkarieren.

Weitere Detailregelungen sind Tabelle A17 im Anhang zu entnehmen.

10.12 Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen Gründen benachteiligte Gebiete (Art. 32)

Autor: Reiner Plankl[70]

Bei der Förderung benachteiligter Gebiete handelt es sich um eine gebietsspezifische einzelbetriebliche Förderung landwirtschaftlicher Betriebe. Neben der flächenbezogenen Förderung durch die Ausgleichszulage (AZ) gemäß Art. 32/33 des Entwurfs der ELER-VO können in der abgrenzten Gebietskulisse auch höhere Beihilfesätze für Investitionen in materielle Vermögenswerte (Art. 18 Abs. 3) gewährt werden. An diesen beiden Fördermöglichkeiten hat sich gegenüber der jetzigen Förderpraxis nach VO (EU) 1698/2005 nichts Grundlegendes verändert. Daneben soll im Rahmen der 1. Säule der GAP die Möglichkeit geschaffen werden, Mittel für die Förderung der Landwirtschaft in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen umzuschichten (siehe Kapitel 5.2).

Die AZ soll dem Ausgleich von zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten durch die Nachteile der landwirtschaftlichen Erzeugung in von der Natur benachteiligten Gebieten dienen. Mit ihrer Hilfe soll entsprechend dem Erwägungsgrund 32 in den benachteiligten Gebieten ein Beitrag zur Erhaltung der Landschaft sowie zur Erhaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen geleistet werden. Dies soll durch die Förderung der

[70] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: reiner.plankl@vti.bund.de.

dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen erreicht werden. Aus unserer Sicht bestehen unklare Zielformulierungen innerhalb des Entwurfs der ELER-VO. Im Erwägungsgrund 28 wird einerseits stark auf ökologische Ziele abgehoben. Dementsprechend soll die AZ neben den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und dem Ökologischen Landbau auch einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Andererseits ist die AZ in Anhang V des ELER-VO-Entwurfs der Priorität 2 „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe“ zugeordnet (siehe Abbildung 3). Letzteres – verbunden mit dem Ziel der AZ gemäß Erwägungsgrund 32 – entspricht auch den Empfehlungen aus der Ex-post-Bewertung der Förderperiode 2000 bis 2006: „Das zentrale Ziel der AZ muss aus Sicht der Evaluatoren die dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten sein. Der Beitrag der AZ zum Betriebseinkommen ist hierbei als Instrument für die Zielerreichung anzusehen. […] Die AZ sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten kein eigenständiges Umweltziel verfolgen.“ (Plankl et al., 2008, S. 90/91) Das bedeutet nicht, dass von der AZ keine Umweltwirkungen ausgehen; diese können aber nicht zielgerichtet gesteuert werden.

Gebietskulisse

Die AZ ist auch nach dem Entwurf der ELER-VO auf drei benachteiligte Gebietskategorien (Berggebiete, Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen und Gebiete mit spezifischen Nachteilen) ausgerichtet. Die Gebiete mit spezifischen Nachteilen (bislang Kleine Gebiete) sind weiterhin auf maximal zehn Prozent der Fläche des betreffenden Mitgliedstaates begrenzt. Das Ausmaß der übrigen benachteiligten Gebiete hängt von den zur Anwendung kommenden Abgrenzungskriterien ab. Der neue VO-Entwurf sieht hier eine Vereinheitlichung der Abgrenzung der Gebiete mit natürlichen Nachteilen (bislang benachteiligte Agrarzonen) anhand von acht biophysikalischen Kriterien vor. Überschreiten mindestens 66 % der LF einer Gemeinde (LAU2) mindestens einen der genannten Schwellenwerte, so gilt das Gebiet als benachteiligt, sofern die natürliche Benachteiligung bestimmter Flächen nicht durch Investitionen oder Wirtschaftstätigkeiten überwunden wurde. Zum Nachweis Letzterer wird gemäß dem neuen ELER-VO-Entwurf eine Feinabgrenzung unter Verwendung objektiver Kriterien gefordert. Bislang fehlen hierzu die klaren Vorgaben durch die Kommission, so dass die endgültigen Veränderungen der Gebietskulisse noch nicht zu quantifizieren sind. Mit Änderungen, sowohl Erweiterungen als auch Einschränkungen, ist jedoch zu rechnen, wobei der Umfang der Gebiete mit natürlichen Nachteilen auch von der Abgrenzung auf LAU2-Niveau im Vergleich zu einer Abgrenzung auf Gemarkungsebene abhängt. Zur Abmilderung von Härtefällen aus der Gebietsabgrenzung können wegfallende benachteiligte Gebiete bis 2017 Zahlungen nach einer degressiven Übergangsregelung erhalten.

Während die Gebiete mit natürlichen Nachteilen obligatorisch neu abzugrenzen sind,[71] ist eine Neuabgrenzung der Berggebiete und Gebiete mit spezifischen Nachteilen bei Einhaltung der Vorgaben zur Abgrenzung dieser Gebiete auf freiwilliger Basis möglich. Während die Vorgaben zu Klassifizierung von Berggebieten unverändert geblieben sind, soll es sich bei den Gebieten mit spezifischen Nachteilen weiterhin um Gebiete handeln, in denen die Landbewirtschaftung zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, zur Landschaftspflege und zur Erhaltung des Fremdenverkehrspotenzials oder aus Gründen des Küstenschutzes fortgeführt werden sollte.

Fördersätze

Für die Höhe der AZ gibt es nach wie vor einen Mindest- und Höchstbetrag. Der Mindestbetrag liegt weiterhin bei 25 Euro je ha LF. Der Höchstbetrag wurde angehoben und kann zudem in begründeten Fällen überschritten werden. Bereits bislang konnte der Höchstbetrag überschritten werden, wenn der Durchschnittsbetrag sämtlicher Zahlungen des Mitgliedstaats pro Hektar diesen Höchstbetrag nicht überschreitet.

Vorgaben über eine stufenweise oder lineare Staffelung sowie zu den dabei zu verwendenden Indikatoren der Staffelung sieht der ELER-VO-Entwurf nicht vor. Danach könnte wie bisher eine Differenzierung nach der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) oder der Ertragsmesszahl (EMZ) zur Anwendung kommen. Es gilt jedoch zu prüfen, ob eine Differenzierung nach den neuen biophysikalischen Abgrenzungskriterien nicht zu einer effizienteren Ausgestaltung der AZ beitragen kann.

Eine degressive Gestaltung der Ausgleichzulage ab einer bestimmten, im Programm festzulegenden Betriebsgröße ist vorgesehen. In der Ex-post-Evaluation wurde allerdings darauf verwiesen, dass es keine stichhaltigen Erkenntnisse darüber gibt, dass größere Betriebe einen höheren Gewinn je Hektar erwirtschaften, welcher eine reduzierte Ausgleichszulagenförderung rechtfertigen würde (Plankl et al., 2008, S. 88).

Neu gegenüber den derzeitigen Regelungen ist die Vorlage einer Kalkulation, die die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste gegenüber nicht benachteiligten Regionen darlegt (Art. 32, Abs. 1). In der jetzigen Förderperiode war eine Prämienkalkulation nur für die Ausgleichszulage vorgesehen, die im Rahmen staatlicher Beihilfen angeboten wird.[72] Die erforderliche Prämienkalkulation reduziert die bisherige Flexibilität in den

[71] Bei der Abgrenzung der Gebiete mit natürlichen Nachteilen ist zu beachten, dass sich die im Anhang II des ELER-VO-Entwurfs aufgelisteten biophysikalischen Indikatoren in Einzelfällen hinsichtlich Definition und Schwellenwert gegenüber den im Jahr 2010 von den Mitgliedstaaten zur Modellschätzung verwendeten biophysikalischen Indikatoren nochmals leicht verändert haben.

[72] http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/forms/notif/form_d_de.doc

Bundesländern, in Abhängigkeit von der Haushaltslage die Prämiensätze je Hektar zu variieren.

Die bisherige Ausgestaltung in der deutschen Nationalen Rahmenregelung sah vor, dass Flächen mit intensiven Anbaukulturen aus der Förderung ausgeschlossen wurden. In Deutschland wollte man damit die Förderung auf extensive Flächen konzentrieren und Flächen, die ihren Status als benachteiligte Flächen im Laufe der Zeit verloren haben, aus der Förderung herausnehmen. Geschieht in Zukunft der Ausschluss solcher Flächen über die 2. Stufe der Gebietsabgrenzung (Feinabgrenzung), ist über die Zweckmäßigkeit eines weiteren Ausschlusses bestimmter Kulturen zu entscheiden. Der neue VO-Entwurf macht diesbezüglich keine restriktiven Vorgaben.

Bezug zur 1. Säule der GAP

Bislang ist die Förderung benachteiligter Gebiete ausschließlich durch die AZ in der 2. Säule der GAP verankert. Ein neues Element stellt die Förderung der benachteiligten Gebiete durch Mittel der 1. Säule der GAP dar. Bis zu 5 % der Direktzahlungsmittel können im Rahmen der 1. Säule als Flächenzahlung in benachteiligten Gebieten verwendet werden, separat oder in Kombination mit der AZ der 2. Säule. Die Zahlungen der 1. Säule sind bei der Berechnung der Prämienzahlungen der 2. Säule in Abzug zu bringen.

Im Unterschied zur 2. Säule wird für ausschließliche Zahlungen der AZ aus der 1. Säule keine Prämienkalkulation gefordert. Zudem ergibt sich ein neuer finanzieller Gestaltungsspielraum daraus, dass die Zahlungen der 1. Säule zu 100 % aus dem EU-Haushalt finanziert werden.

Fazit

Generell lässt der vorliegende VO-Entwurf erkennen, dass die AZ immer mehr zu einem Instrument einer nachhaltigen Landbewirtschaftung ausgebaut werden soll. Die Möglichkeiten für eine vielfältige und differenzierte Ausgestaltung dürften jedoch hohe Ansprüche an die konkrete Umsetzung in den Mitgliedstaaten stellen. Bereits durch die Modellrechnungen zur Gebietsabgrenzung der 1. Stufe hat sich gezeigt, dass die Mitgliedstaaten hohe administrative Kosten tragen mussten. Im Entwurf der ELER-VO ist daher vorgesehen, dass die Technische Hilfe für Arbeiten im Zusammenhang mit der Gebietsabgrenzung in Anspruch genommen werden kann. Mit der neuen Gebietsabgrenzung dürfte den vom EU-Rechnungshof vorgebrachten Kritikpunkten gegen die bisherige Förderpraxis entsprochen werden, bei der Umsetzung hätte man sich jedoch ein Mehr an Flexibilität gewünscht.

10.13 Tierschutz (Art. 34)

Autorin: Angela Bergschmidt[73]

Der Begriff „Tierschutz“ erscheint in den einleitenden Erwägungsgründen des ELER-VO-Entwurfs beim ökologischen Landbau (Erwägungsgrund 30), bei den Tierschutzprämien (Absatz 34), im Zusammenhang mit der Maßnahme „Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel“ (Artikel 17) und selbstverständlich bei der Beschreibung der Tierschutzprämien (Tierschutz, Artikel 34). Insgesamt hat der Tierschutz einen relativ konstanten (im Vergleich zur derzeitigen Programmphase), aber im Vergleich zu anderen Schutzgütern geringen Stellenwert im ELER. Vor dem Hintergrund des starken öffentlichen Interesses am Thema Tierschutz[74] und kritischen Ergebnissen wissenschaftlicher Untersuchungen zur Tiergerechtheit der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung[75] überrascht es, dass die Fördermöglichkeiten für den Tierschutz im Rahmen des ELER so wenig ausgeschöpft werden. Optionen hierfür wären bspw. die Aufnahme des Tierschutzes als öffentliches Gut in den Zielkanon des ELER, die Definition von Tierschutzmaßnahmen als obligatorischen Bestandteil des ELER oder die Zuordnung eines festen Budgets für die Tierschutzmaßnahme gewesen.

Die Tierschutzprämien selbst (Artikel 34) ermöglichen weiterhin eine Finanzierung von über rechtliche Standards hinausgehenden tiergerechten Verfahren mit einer Prämienhöhe von bis zu 500 Euro pro Großvieheinheit (GVE). Im Gegensatz zur Programmphase 2007 bis 2013 sind im neuen Entwurf einjährige Verträge vorgesehen. Dies kann durch die erhöhte Flexibilität einen zusätzlichen Anreiz zur Teilnahme darstellen. Gleichzeitig ist es aber unwahrscheinlich, dass Betriebe durch einjährige Maßnahmen motiviert werden können, substanzielle Veränderungen in der Tierhaltung umzusetzen, da die Mehrkosten tiergerechter Verfahren zum Teil dauerhafter Natur sind. Dies ist ein grundsätzliches Problem zeitlich befristeter Tierschutzprämien, das durch die einjährige Ausrichtung verstärkt wird. Gelingt es dem Landwirt nicht (in diesem Fall kurzfristig), über veränderte Ver-

---

[73] Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: angela.bergschmidt@vti.bund.de.

[74] Die tiergerechte Haltung landwirtschaftlicher Nutztiere stellt für einen Großteil der Bevölkerung eine wichtige Aufgabe der Landwirtschaft dar. In der Repräsentativerhebung „Das Image der Landwirtschaft“ im Jahr 2007 (tns Emnid, 2007), gaben bspw. 93 % der Befragten die „tiergerechte Haltung“ noch vor der „Sicherung der Nahrungsmittelversorgung auch in Krisenzeiten“ (88 %) als wichtigste Aufgaben der Landwirtschaft an. Gleichzeitig belegen aktuelle Erhebungen, dass starke Bedenken bezüglich der Tiergerechtheit der Nutztierhaltung bestehen. So zeigten sich bspw. 63 % der Europäer in einer Eurobarometer-Befragung von 2010 beunruhigt über die Tierschutzsituation in der Landwirtschaft (EFSA - European Food Safety Authority und EU-KOM, 2010).

[75] Bspw. hat das AHAW (Animal Health and Welfare)-Gremium „Tiergesundheit und Tierschutz“ der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) in umfangreichen Literatursammlungen Tierschutzprobleme der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung dargestellt (EFSA - European Food Safety Authority, 2008; EFSA - European Food Safety Authority, 2005).

marktungswege die höheren Kosten entlohnt zu bekommen, ist der Anreiz einer Umstellung auf tiergerechte Verfahren – und einer Teilnahme an der Maßnahme – gering. Teilnehmen werden dann überwiegend die Landwirte, die die angegebenen Kriterien ohnehin erfüllen. Im besten Fall kann eine solche Maßnahme somit die Beibehaltung tiergerechter Verfahren begünstigen; sie führt aber nicht zu einer nennenswerten Verbesserung der Tiergerechtheit der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung. Im ungünstigsten Fall sind mit der Förderung in hohem Umfang Mitnahmeeffekte verbunden, da die Beibehaltung tiergerechter Verfahren auch ohne die Zahlung von Prämien erfolgt wäre.

Um eine Verbesserung der Tiergerechtheit der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung zu erzielen, könnten auch die ELER-Instrumente besser genutzt werden. Eine gezielte Vernetzung unterschiedlicher Maßnahmen wie bspw. der Investitionsförderung, der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung, Tierschutzprämien, Bildungsmaßnahmen und Konsumenteninformation wären notwendig, um die im Rahmen des ELER bestehenden Möglichkeiten[76] der Förderung tiergerechter Haltungsverfahren gezielt einzusetzen.

Eine Übersicht über die Maßnahme Tierschutz liefert auch Tabelle A19.

10.14 Zusammenarbeit (Art. 36)

AutorInnen: Petra Raue[77], Antje Fitschen-Lischewski[78], Manfred Bathke[79]

Die Ausrichtung der Agrarpolitik auf die Strategie „Europa 2020“ impliziert eine zunehmende Bedeutung der Förderung von Zusammenarbeit und Innovation, was sich in dem neuen Artikel 36 „Zusammenarbeit“ (Entwurf ELER-VO) widerspiegelt. Er umfasst eine Vielzahl von möglichen Kooperationsarten mit sehr unterschiedlichen Zielen.

In der Förderperiode 2007 bis 2013 wird zwar mit der Maßnahme „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien“ (ELER-Code 124) nur eine Form der Zusammenarbeit explizit formuliert, die genauere Analyse des Art. 36 des Entwurfs ELER-VO zeigt jedoch, dass auch Teile der bisherigen Maßnahmen „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ (ELER-Code 323) sowie „Kompetenzentwick-

[76] Über den ELER hinaus wären weitere im Zusammenhang mit der Tiergerechtheit relevante Aspekte der gemeinsamen Agrarpolitik: Cross Compliance, die Gemeinsamen Marktordnungen (Exporterstattungen) sowie rechtliche Rahmenbedingungen, die ebenfalls in starkem Umfang von der EU vorgegeben sind.

[77] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: petra.raue@vti.bund.de

[78] Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de.

[79] entera, Email: bathke@entera.de.

lung und Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie“ (ELER-Code 341) hierin enthalten sind.

In der kommenden Förderperiode sollen durch mehr Kooperationen auf verschiedenen Ebenen und einer breiteren Gruppe von Begünstigten (von kleinen bis größeren Marktbeteiligten) die ökonomischen und anderen Nachteile der Zersplitterung in ländlichen Räumen überwunden und ein Beitrag zur Erreichung der Ziele der ländlichen Entwicklungspolitik geleistet werden. Dabei sind auch ökologische Aspekte von Bedeutung. Neben der Förderung von Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren, die dazu beitragen, die Ziele und Prioritäten der ländlichen Entwicklungspolitik zu erreichen, sollen darüber hinaus Cluster und Netzwerke sowie operationale Gruppen für das „European Innovation Partnership“ (EIP) etabliert werden.

In Abs. 2 sind dabei sehr unterschiedliche Formen von Zusammenarbeit aufgelistet, die zum einen neben wirtschaftlich orientierten Aktivitäten eher am Gemeinwohl bzw. öffentlichen Gütern ausgerichtete Inhalte umfassen und zum anderen sowohl die Durchführung gemeinsamer Aktionen als auch die Erarbeitung von Konzepten beinhalten. Die Inhalte des Abs. 2 lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.

- Pilotprojekte
- Kooperation von Wirtschaftsakteuren
  - zur Entwicklung neuer Produkte, Verfahren, Prozesse und Technologien,
  - zur Organisation gemeinsamer Abläufe und Nutzung von Ressourcen,
  - entlang der Versorgungs- und Wertschöpfungsketten (lokale Märkte, Erzeugung von Biomasse).
- über die Wirtschaft hinausgehendes gemeinsames Handeln
  - Eindämmung des Klimawandels,
  - Durchführung von lokalen Entwicklungsstrategien.
- Konzeptentwicklung (Umweltprojekte, Waldbewirtschaftungspläne).[80]

Die Gruppe der potenziellen Fördermittelempfänger stellt sich entsprechend heterogen dar: Gefördert werden alle Formen der Zusammenarbeit, die mindestens zwei Einrichtungen betreffen, mit der Ausnahme, dass Vorhaben in der Forschung und Entwicklung auch von Einzelakteuren durchgeführt werden können, sofern die Ergebnisse veröffentlicht werden. Kooperationen zwischen Akteuren in verschiedenen Regionen oder Mitgliedsstaaten sind möglich.

[80] Wie weit sich die Förderung dabei nur auf die Erarbeitung der Konzepte beschränkt oder auch die Umsetzung förderfähig ist, ist nicht eindeutig zu erkennen. Dies betrifft Art. 36, Abs. 2 (g) und (j).

Neben den nicht-investiven Aktivitäten einer Kooperation (laufende Kosten, Pläne bzw. Konzepte, Öffentlichkeitsarbeit, etc.) sind lt. Absatz 5 (d) auch direkte Kosten, spezifischer Projekte im Zusammenhang mit der Realisierung der Kooperation förderfähig. Wie weit mit diesem Fördergegenstand wirklich die investiven Kosten z. B. von Projekten aus lokalen Entwicklungsstrategien gemeint, sind erfordert eine Klarstellung. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund erforderlich, dass

– für die Maßnahme ein Kofinanzierungssatz von 80 % gilt und
– die Förderung auch als Gesamtbetrag zur Deckung der Kosten der Zusammenarbeit und der Kosten der durchgeführten Projekte gewährt werden kann.

Diese Regelungen können u. U. die Attraktivität der Maßnahme im Vergleich zu anderen Maßnahmen erhöhen, insbesondere gegenüber Maßnahmen, die nicht mit Landesmitteln kofinanziert und überwiegend von Kommunen umgesetzt werden (Basisdienstleistungen und Dorfentwicklung, Wegebau, Flurbereinigung, …). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht eingeschätzt werden, ob dies eher positive Effekte z. B. auf interkommunale Kooperationen haben kann oder vielmehr die Entstehung von Pseudokooperationen begünstigt wird. Entscheidend dafür werden im Wesentlichen die Durchführungsbestimmungen und die Ausgestaltung der Programme sein.

Die Öffnung des Artikels für den Umweltbereich beinhaltet Maßnahmen, die aktuell über ELER-Code 323 (Art. 57 ELER-VO) gefördert werden. Allerdings sind die bisher geförderten Naturschutzkooperationen theoretisch auch über Art. 21 (natürliches Erbe) oder den Art. 18 (Nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit dem Erhalt der biologischen Vielfalt) förderbar. Grundsätzlich sollte angestrebt werden, den bisherigen Förderbereich des natürlichen Erbes (Art. 57 ELER-VO) in Abstimmung mit der KOM auf einen einzigen Artikel der neuen Verordnung zu fokussieren. Unseres Erachtens wäre hierfür der Art. 21 am besten geeignet.

Hinsichtlich der Kooperation von Wirtschaftsakteuren zeigen die bisherigen Erfahrungen mit der Maßnahme „Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien“ (ELER-Code 124), dass sie in den Bundesländern, in denen sie angeboten wird, wenig bis gar nicht angenommen wird. Als ein Hinderungsgrund wird immer wieder angeführt, dass Unternehmen z. B. in der Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten eine zu frühe Veröffentlichung von Ergebnisse fürchten, die den mit einer Innovation intendierten Wettbewerbsvorteil konterkarieren könnte. Nichts desto trotz gibt es vielfältige positive Erfahrungen aus dem Strukturfondsbereich und anderen Programmen mit der Forschungs- und Innovationsförderung, auf die hier aufgebaut werden sollte (Belitz et al., 2004).

Generell ist bei dieser neuen Maßnahme genau zu prüfen, dass die potenziell förderfähigen Kooperationen, Cluster oder Netzwerke aus den Marktanforderungen heraus entstehen, es z. B. eine Nachfrage für neue Produkte gibt und Effizienzvorteile entstehen. Zudem ist

eine Untersuchung wichtig, ob eine Beihilfe überhaupt notwendig und sinnvoll ist, oder ob nicht vielmehr die Zusammenarbeit aufgrund der Marktanreize auch ohne staatliche Förderung entstehen würde.

Die Merkmale der für eine Unterstützung in Betracht kommenden Kooperationen sowie die Bedingungen für die Gewährung einer Beihilfe für die verschiedenen Vorhaben sollen in einem delegierten Rechtsakt[81] festgelegt werden. Erst wenn dieser vorliegt, ist eine wirkliche Einschätzung der Möglichkeiten und Potenziale dieser Maßnahme möglich.

Weitere Informationen zu der Maßnahme Kooperation sind in Tabelle A20 im Anhang enthalten.

10.15 Risikomanagement (Art. 37 bis 39)

Autoren: Bernhard Forstner, Werner Kleinhanß[82]

In Erwägungsgrund 37 des Entwurfs der ELER-Verordnung wird auf die wachsenden Ertrags- und Preisrisiken im Agrarbereich ausgelöst durch die gestiegene Volatilität der internationalen Agrarmärkte, den Abbau der klassischen Marktordnungsinstrumente und die Zunahme von Wetterextremen verwiesen. Bislang gab es Instrumente zum Ausgleich von Risiken in der 1. Säule der GAP, z. B. Entschädigungszahlungen bei Naturkatastrophen.

Aus Sicht des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik sollten ad hoc Katastrophenhilfen als Notfallinstrument bestehen bleiben; weitere spezifische Instrumente sind aus Sicht des Beirates besser in der 2. Säule der GAP verankert {Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2011 5744 /id}.

Gemäß des ELER-VO-Entwurfs soll das Risikomanagement neu in die 2. Säule integriert werden und bezieht sich auf drei unterschiedliche Instrumente:

(1) Beitrag für Prämien für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen gegen wirtschaftliche Einbußen infolge von Schadereignissen,

(2) Beiträge an Fonds auf Gegenseitigkeit, die finanzielle Entschädigungen an Landwirte für wirtschaftliche Einbußen aufgrund von Schadereignissen zahlen,

(3) Beiträge an einen Fonds auf Gegenseitigkeit, um Landwirte zu entschädigen, die erhebliche Einkommensrückgänge verzeichnen.

---

[81] (d. h. ohne formale Mitsprachemöglichkeit der Mitgliedstaaten).

[82] Institut für Betriebswirtschaft des vTI,
Email: bernhard.forstner@vti.bund.de, werner.kleinhanss@vti.bund.de.

Beitrag für Prämien für Ernte-, Tier und Pflanzenversicherungen (Art. 38) und Beiträge an Fonds auf Gegenseitigkeit, um finanzielle Entschädigungen an Landwirte für wirtschaftliche Einbußen aufgrund von Schadereignissen zu zahlen (Art. 39)

Zwei Instrumente sieht die KOM hier vor, die im Prinzip aus Sicht des Landwirts keinen Unterschied ausmachen. Aus Sicht des Staates bestehen zwischen beiden Instrumenten Unterschiede in den Auswirkungen auf den Haushalt: Die reine Prämiensubvention ist mit dauerhaften jährlichen, in der Höhe bekannten Zahlungen verbunden, während der Staat bei einer Förderung im Schadensfall nur bei tatsächlich auftretenden Schäden, allerdings in unbekannter Höhe zur Kasse gebeten wird {Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2011 5744 /id /ft ", S. 16/17"}.

Generell geht der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik davon aus, dass ein Marktversagen – und damit die Begründung für eine staatliche Intervention – infolge von systemischen Risiken bzw. echten Unsicherheiten offensichtlich nur bei den Risikoarten Trockenheit und Überschwemmung auftritt. Auch ohne Prämiensubventionen haben sich in Deutschland Ernteversicherungen gegen Starkregen, Sturm, Frost und Auswinterung am Markt etabliert, wobei die Nachfrage nach diesen Versicherungsprodukten aufgrund der Anhebung der Mehrwertsteuer auf 19 % rückläufig ist.

Trotz dieser generellen Aussagen kann sich der Wissenschaftliche Beirat eine moderate, zeitlich befristete Prämiensubvention vorstellen, wenn verschiedene Bedingungen erfüllt sind, z. B. eine Vermeidung des Missbrauchs des Instruments für einkommenspolitische Ziele sowie eine stärkere Harmonisierung EU-weit und eine Sicherstellung der Konformität mit dem WTO- und EU-Beihilferecht {Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2011 5744 /id /ft ", S. 19"}.

Eine Einführung solcher Instrumente in die Programmplanung setzt eine bundesweit einheitliche Regelung voraus. Allerdings muss ein erhebliches Finanzvolumen für eine solche Maßnahme reserviert werden. Der Wissenschaftliche Beirat bezieht sich in seinem Gutachten auf Schätzungen der Deutschen Versicherungswirtschaft für eine umfassende und nachhaltige Mehrgefahrenversicherung, die von einem jährlichen staatlichen Finanzierungsbedarf von 317 Mio. Euro ausgehen. D. h., bei einem Programmvolumen 2014 bis 2020 von rund 18 Mrd. Euro[83] (einschließlich nat. Kofinanzierung) würde sich ein Anteil von rund 12 % für die Förderung einer Mehrgefahrenversicherung als neue Programmmaßnahme ergeben.

[83] Die ELER-Mittel für Deutschland liegen 2007 bis 2013 bei rund 9 Mrd. Euro, bei zukünftig 50prozentiger Kofinanzierung ergibt sich ein Programmvolumen von 18 Mrd. Euro, sofern die auf Deutschland entfallenden ELER-Mittel nicht deutlich abgesenkt werden.

Zahlreiche Aspekte im Zusammenhang mit der Einrichtung von Fonds auf Gegenseitigkeit (mutual funds) für Kompensationszahlungen im Fall von Schadenseintritten sind noch zu klären. Beispiele sind die Kriterien, die zu einer Kompensationszahlung führen, die Degressionsrate bei der Übernahme der administrativen Kosten innerhalb der vorgesehenen ersten drei Jahre und eine eventuelle Deckung danach sowie zur Aufbringung des erforderlichen Kapitalstocks zu Beginn. Zu klären ist, ob die Hilfen in Form von Ausgleichszahlungen oder (verbilligten) Darlehen frei gestaltbar sind oder bestimmten Vorgaben unterliegen.

Für die Tierseuchen wird auf die Seuchen verwiesen, die in der Liste der Tierseuchen der Weltorganisation für Tiergesundheit und/oder dem Anhang der Entscheidung 90/424/EWG aufgeführt sind. Für die Pflanzenkrankheiten und Umweltvorfälle dagegen gibt es keinerlei Orientierung oder Vorgaben. Es muss daher geklärt werden, ob die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen völlig frei darin sind zu bestimmen, wann ein Schadensfall vorliegt.

Einkommensstabilisierungsinstrument (Art. 40 des Entwurfs der ELER-VO)

Die landwirtschaftlichen Betriebe können nach Art. 40 des ELER-VO-Entwurfs künftig bei starken Einkommensrückgängen um mehr als 30 % eines Mehrjahresdurchschnitts finanziell unterstützt werden bis zum Umfang der 30 % übersteigenden Einbußen.

Die Maßnahme erstreckt sich auf Einkommenseinbußen infolge von Ertragseinbußen, Marktpreisrückgang und Kostensteigerungen sowie, gemäß der verwendeten Einkommensdefinition, auch auf rückgängige öffentliche Zahlungen. Der zu verwendende Einkommensindikator ist nicht eindeutig (und kann durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden). Nach dem VO-Entwurf wird das Einkommen abgeleitet aus Markterlösen plus Subventionen abzüglich der (variablen) Kosten. In den von der EU-Kommission durchgeführten Berechnungen {EU-KOM, 2011 5737 /id} wird vom Gross Farm Income ausgegangen, bei dem AfA, Lohnkosten, Pachtaufwand und Fremdzinsen unberücksichtigt bleiben. Die Umsetzung dieser Maßnahme dürfte aufgrund der großen Einkommensunterschiede auf einzelbetrieblicher Ebene (nicht sektoraler oder regionaler) sehr aufwändig sein. Insbesondere bei Betriebsverkleinerungen, z. B durch Betriebsteilungen innerhalb der Familien, die vor allem in Veredlungsbetrieben vielfach vorgenommen werden, führen zu großen Gestaltungsspielräumen, die administrativ nur schwer zu kontrollieren sind. Auch die einzelnen Jahresergebnisse können durch geschickte Verbuchung von Geschäftsvorfällen so gestaltet werden, dass es in Einzeljahren zu starken Erfolgsausschlägen kommt, sodass das Instrument zur Einkommensstabilisierung in Anspruch genommen werden kann.

Die Berechnung der Einkommenseinbußen führt zu einem erheblichen administrativen Aufwand, wenn keine steuerlichen oder betriebswirtschaftlichen Buchführungsabschlüsse mehrerer Jahre vorliegen. In diesem Fall müssten die betreffenden Betriebe schriftliche Belege für mindestens vier Jahre vorlegen. Dies ist in nicht-buchführenden oder steuerlich

veranlagten Betrieben undenkbar bzw. eröffnet Spielraum für weitgehende Manipulationen.

Wie das Einkommens-Stabilisierungsinstrument mit unklaren Budgetanforderungen {EU-KOM, 2011 5737 /id /ft ", S. 17/18"} in eine Programmplanung mit festen Mittelansätzen für Maßnahmen eingepasst werden soll, ist unklar. Die Agrarausgaben würden im Falle starker Einkommenseinbußen massiv erweitert: Nach den KOM-Berechnungen sind im Durchschnitt der Jahre Ausgaben von 4 bis 7 Mrd. Euro zu erwarten, wenn die Maßnahme von etwa 20 % der Betriebe in Anspruch genommen würde. Im Falle einer EU weiten Preissenkung um 10 % würden die Ausgaben auf 10 Mrd. Euro ansteigen, und im Falle einer 30 %igen Preissenkung auf 30 Mrd. Euro. Gegenüber dem für die 1. und 2. Säule geplanten Budget würden die Ausgaben somit deutlich ausgedehnt bzw. im Extremfall auch nicht mehr leistbar.

Bezüglich der von der KOM angeführten WTO-Komptabilität ist anzuzweifeln, dass diese Maßnahme keine Lenkungseffekte auf die Produktion hat. Mittelfristig sind u. E. Lenkungseffekte zu erwarten; weshalb eine Einordnung die Maßnahme in die Amber Box zu erwarten ist.

Der Wissenschaftliche Beirat kommt in seinem Gutachten – auch bezugnehmend auf vergleichbare Instrumente beispielsweise in den USA – zu der Aussage, Einkommen glättende bzw. stützende Maßnahmen nicht anzubieten, da sie als Risikomanagementinstrument ungeeignet sind und die Tendenz haben, sich zu Einkommenstransferinstrumenten zu entwickeln {Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2011 5744 /id /ft ", S. 24"}. U. E. sollte diese Maßnahme nicht programmiert werden, weil sie hohe Administrationskosten verursacht, von Landwirten stark zu deren Vorteil ausgenutzt werden kann und falsche Anreize setzt, so dass andere Möglichkeiten zur Reduzierung von Produktions- und Marktrisiken unattraktiv erscheinen.

Weitere Übersichten zu den vorgesehenen Regelungen sind in Tabelle A21 enthalten.

10.16 LEADER (Art. 42 bis 45)

Autorin: Petra Raue[84]

Die zentralen Elemente des LEADER-Ansatzes werden fortgeführt. Die entscheidende Änderung gegenüber der aktuellen Förderperiode ist die Möglichkeit, dass eine lokale Entwicklungsstrategie aus mehreren Fonds finanziert werden kann. Im Entwurf der AVO wird für alle GSR-Fonds ein einheitlicher Rahmen für die Förderung „lokaler integrierter Entwicklungsstrategien" gesetzt. Für LEADER wird der Rahmen der AVO durch spezifische Regelungen im Entwurf der ELER-VO (Art. 42 - 45) ergänzt. Neben dem ELER wird die Förderung lokaler Entwicklungsstrategien explizit im Entwurf der ESF-VO (Artikel 12) und im Entwurf zur ETZ[85] (Artikel 9) aufgegriffen. Im Entwurf der EFRE-VO (Wachstum und Beschäftigung) wird die Förderung lokaler Entwicklungsstrategien eher am Rande erwähnt. Zum EFF liegt noch kein VO-Entwurf vor, so dass über die zukünftige Ausgestaltung der Förderung der „Coastal Action groups" und mögliche Schnittstellen/Anknüpfungspunkte zu LEADER keine Aussagen möglich sind. Abbildung 6 gibt einen Überblick über die Fundstellen zu lokalen Entwicklungsstrategien bzw. LEADER in den relevanten VO-Entwürfen.

Auch wenn keine explizite inhaltliche Zielbestimmung bzw. Einschränkung erfolgt, werden lokale Entwicklungsanstrengungen/-strategien bei den inhaltlichen Spezifizierungen der einzelnen VO-Entwürfe durchgängig der Priorität „soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung" zugeordnet, im ELER ergänzt durch den Zusatz „wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Gebieten".

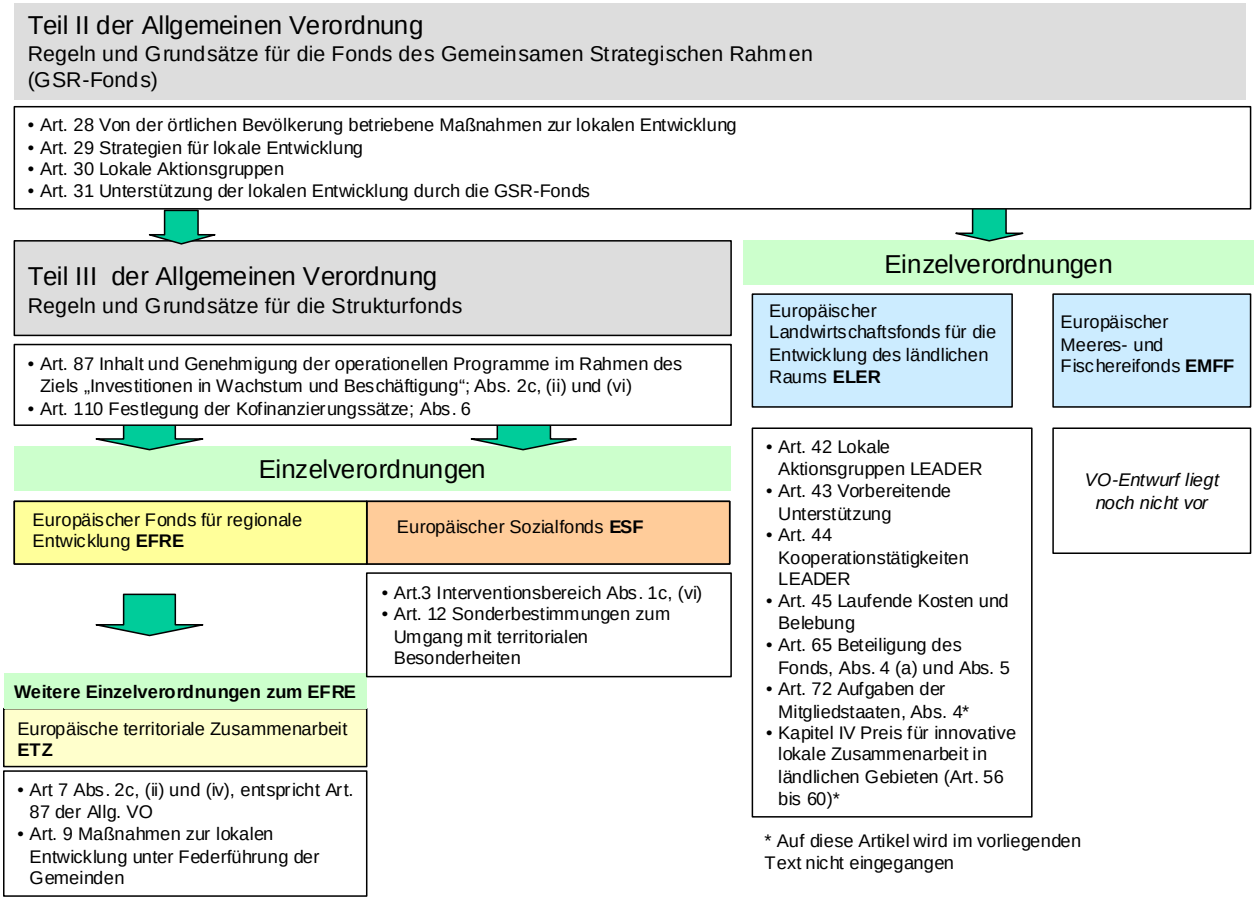
Die Koordination zwischen den GSR-Fonds soll u. a. durch koordinierten Kapazitätsaufbau, Auswahl, Anerkennung und Förderung von lokalen Entwicklungsstrategien und lokalen Entwicklungsgruppen erfolgen. Für die Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen (LAGn) ist ein von den relevanten Verwaltungsbehörden eingesetztes Auswahlgremium vorgesehen, welches auch festlegt, ob eine Förderung einer lokalen Entwicklungsstrategie aus mehreren Fonds erforderlich ist. Die entsprechende Mittelzuweisung für jeden GSR-Fonds erfolgt im Rahmen der Anerkennung der ausgewählten Strategien durch die Verwaltungsbehörde. Wenn die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie Unterstützung aus mehr als einem Fonds erfordert, soll ein federführender Fonds bestimmt werden, aus dem dann auch die laufenden Kosten der LAG incl. Öffentlichkeitsarbeit etc. finanziert werden. Definitionen hinsichtlich Gebietsgröße und Bevölkerung können von der KOM in einem delegierten Rechtsakt nach Art. 142 des Entwurfs der AVO festgelegt werden.

---

[84] Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: petra.raue@vti.bund.de.

[85] ETZ: Europäische territoriale Zusammenarbeit.

Abbildung 6: Fundstellen von Regelungen zu lokalen Entwicklungsstrategien in den Entwürfen der VO für die Strukturfonds, ELER und EMFF für 2014 bis 2020



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Entwürfen der AVO, der EFRE-VO, der VO zur ETZ, der ESF-VO, der ELER-VO.

Grundsätzlich eröffnet der gemeinsame Rahmen für ELER und die Strukturfonds sowie die Möglichkeit, eine lokale Entwicklungsstrategie in LEADER aus mehr als einem Fonds umzusetzen, Chancen wie z. B.:

– Besser als bisher kann auf die Herausforderungen der ländlichen Regionen eingegangen werden; insbesondere die Themen „Daseinsvorsorge/demographischer Wandel" und „Qualifizierung und Beschäftigung" können umfassender und integrierter bearbeitet werden.

– Verflechtungsbeziehungen und funktionale Zusammenhänge zwischen ländlichen und städtischen Gebieten können im Rahmen von Kooperationsprojekten oder auch (in Abhängigkeit von der Definition von Gebietsgröße und Bevölkerung) in gemeinsamen LAGn und Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden.

– Die Mittel von ELER und den Strukturfonds können abgestimmt und koordiniert in einer Region eingesetzt werden und so mehr Synergien entfalten, was u. U. zu einem effizienteren Mitteleinsatz beiträgt.

Kritisch zu betrachten sind vor allem die Unklarheiten und noch zu definierenden Schnittstellen zwischen ELER und Strukturfonds sowie die unterschiedlichen Regeln zur Kofinanzierung sowohl zwischen ELER und Strukturfonds als auch innerhalb des ELER.

10.16.1 Schnittstellen und Unklarheiten im Verhältnis zu den Strukturfonds

Die Mindestausstattung für Leader im ELER beträgt 5 % der EU-Mittel. Für die anderen Fonds gibt es keine entsprechende Mindestausstattung, d. h. die Strukturfonds-Programme sind nicht verpflichtet

– die Förderung lokaler Entwicklungsstrategien anzubieten;[86]
– Mittel für die Förderung im Rahmen von LEADER bereitzustellen oder
– sich auf eine gemeinsame Strategie mit dem ELER zur Förderung lokaler Entwicklungsstrategien einzulassen.

Die Vorkehrungen für einen integrierten Ansatz, insbesondere im Hinblick auf die lokalen Entwicklungsstrategien, sollen in der Partnerschaftsvereinbarung dargelegt werden. Hierbei bleibt völlig unklar, welchen Maßstab die KOM anlegen wird, d. h. welches Ausmaß von Integration erreicht werden soll/muss.

Der Bereitschaft zur Abstimmung zwischen den zuständigen Ressorts und Verwaltungsbehörden kommt somit eine herausragende Bedeutung zu. Neben der Bereitschaft sind allerdings vor allem die vorhandenen personellen Ressourcen entscheidend. Für eine tragfähige Abstimmung und ggf. die Erarbeitung und Koordination eines gemeinsamen integrierten Ansatzes zur Förderung lokaler Entwicklungsstrategien sind in den Bundesländern zusätzliche Kapazitäten erforderlich.

Unklar ist auch anhand welcher Kriterien ein Fond als federführend festgelegt wird und welche Relevanz diese Festlegung über die Finanzierung der laufenden Kosten hinaus z. B. für die Umsetzung von Projekten hat. Dies ist insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Kofinanzierungsregeln (s. u.) von Bedeutung. Auch um den Anwendungsbe-

[86] Verpflichtend ist die Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung über sog. ITIs (vgl. Kapitel 4.1.4). Die Liste der zu fördernden Städte soll bereits in der Partnerschaftsvereinbarung aufgeführt werden.

reich der ELER-spezifischen Regelungen (z. B. Vorschusszahlungen für LAGn, LEADER Start-up-Kit) zu definieren, wäre eine Klarstellung sinnvoll.

Hinsichtlich der Integration von ELER und Strukturfonds bei der Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien sind zurzeit u. a. folgende Szenarien denkbar:

(1) *Gemeinsame Strategie für partizipative integrierte lokale Entwicklung in Stadt und Land*
Gemeinsame Definition von Zielsetzungen z. B. für die Kategorien ländliche Räume, städtische Räume, Stadt-Land-Kooperationen, und die darauf basierenden Kriterien und Auswahlverfahren. Mittelzuweisung insgesamt (über alle Fonds) für diesen integrierten Ansatz der lokalen Entwicklung bzw. nach Kategorien (ländlich, städtisch, gemischt). Aufteilung der Mittel auf die Fonds nach Anerkennung der Gruppen, entsprechend deren Bedarf. Gemeinsame Koordination der Umsetzung durch ELER/ESF/EFRE.

(2) *Arbeitsteilung*
Abstimmung einer inhaltlichen und/oder räumlichen Schwerpunktsetzung für lokale Entwicklungsstrategien aus den verschiedenen Fonds, z. B. ELER für die peripheren ländlichen Gebiete und Stadt-Land-Beziehungen außerhalb der Ballungsräume, ESF/EFRE für städtische Gebiete und Stadt-Land-Beziehungen innerhalb der Ballungsräume, ETZ(EFRE) für Grenzregionen, in denen grenzübergreifende LAGn angestrebt werden. Dies könnte verbunden sein mit der Bereitstellung eines festgelegten Mittelansatzes eines Fonds (z. B. 1 % der EU-Mittel des OP/EPLR) für die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien im Rahmen der anderen Fonds. Z. B. könnten 1 %[87] der EU-Mittel aus einem OP des EFRE für LEADER-LAGn bereitgestellt werden und im Gegenzug stehen aus dem EPLR des ELER 1 %[88] der EU-Mittel für LAGn im Rahmen der ETZ zur Verfügung.

(3) *Getrennte Programmierung und Umsetzung*
Im ländlichen Raum werden LEADER-lokale Entwicklungsstrategien über die ELER-Programme gefördert. Unabhängig davon werden lokale Entwicklungsstrategien aus den ESF-OP unter Beteiligung des EFRE gefördert sowie weitere (andere) lokale Entwicklungsstrategien im Rahmen der ETZ. Eine Abstimmung/Koordination findet lediglich auf dem Papier statt.

[87] Fiktive Zahl.

[88] Fiktive Zahl.

10.16.2 Kofinanzierung

Die Erhöhung der EU-Kofinanzierungssätze auf 80 % im ELER trägt den massiven Problemen der LEADER-Regionen bei der Aufbringung der nationalen öffentlichen Finanzierung in der aktuellen Förderperiode Rechnung. Aufgrund des deutlichen Unterschiedes zu „konkurrierenden" Maßnahmen kann dies allerdings auch zu erheblichen Verzerrungen führen und die Erstellung und Umsetzung konsistenter integrierter lokaler Entwicklungsstrategien erheblich behindern:

- Da z. B. erfahrungsgemäß neben LEADER auch für öffentliche Maßnahmen der Dorfentwicklung und Daseinsvorsorge (u. a. bisherige ELER-Codes 322, 321) kaum oder gar keine Landesmittel zur Verfügung stehen, erhöht dieser Kofinanzierungssatz (gegenüber dem Regelsatz von 50 %) die Attraktivität von LEADER als Finanzierungsquelle gegenüber der „Regelförderung" für Kommunen erheblich. Als mögliche Folge kann ein starkes „Interesse" von Kommunen entstehen, dass ihre geplanten Vorhaben als LEADER-Projekte ausgewählt werden. Die Folge wäre u. U. eine Dominanz der öffentlichen und eine Überforderung der privaten Akteure in der LAG.
- Die unterschiedlichen Kofinanzierungssätze von LEADER in ELER und EFRE[89] führen v. a. im ehemaligen Nichtkonvergenzgebiet zu einer größeren Attraktivität von LEADER gegenüber dem EFRE als Finanzierungsinstrument. Dies betrifft zum einen die Finanzierung der laufenden Kosten der LAGn, zum anderen auch die Umsetzung von, wie bereits oben erwähnt, vor allem kommunalen Projekten. Auch dies wird wahrscheinlich zu einer stärkeren „Nachfrage" nach LEADER-Mitteln und einem verstärkten Druck der interessierten (kommunalen) Akteure auf die Ausrichtung der Entwicklungsstrategie und die Entscheidungsprozesse in den LAGn führen.
- Unklar ist auch, welcher Kofinanzierungssatz bei Kooperationsprojekten zwischen LEADER-LAGn und EFRE/ESF-LAGn gilt.

Strategisches Verhalten bei der Auswahl der Regionen bzw. eine strategische Ausgestaltung der lokalen Entwicklungsstrategien kann die Folge sein.

Eine Ungleichbehandlung besteht auch hinsichtlich der Berechnungsgrundlage zur Ermittlung des Kofinanzierungssatzes, wonach im ELER auf Basis der öffentlichen Kosten und in den Strukturfonds wahlweise auf Basis der öffentlichen Kosten oder der förderfähigen Gesamtkosten kalkuliert wird[90]. Dies erschwert u. U. die Umsetzung integrierter Strategien auf lokaler Ebene.

---

[89] 50 %, in Übergangsgebieten auch 60 % und in weniger entwickelten Regionen und den Übergangsregionen, die bisher Konvergenzgebiet (inklusive Phasing-out-Regionen) waren, 75 %. Eine ausführliche Auflistung ist in Kapitel 4.2.2 zu finden.

[90] Die Festlegung der Kalkulationsvariante erfolgt dabei jeweils für eine Prioritätsachse (vgl. Kapitel 4).

10.16.3 Verwaltungsvereinfachung

In der aktuellen Förderperiode war/ist die Komplexität und Unübersichtlichkeit der Verwaltungsanforderungen für die LEADER-Akteure ein großes Problem. In den aktuellen VO-Entwürfen zeigen sich erste Ansätze einer Verbesserung, z. B. ist zukünftig neben der Erstattung tatsächlich entstandener Kosten (ggf. incl. Sachleistungen und Abschreibung) unter bestimmten Voraussetzungen wie in den Strukturfonds auch der Ansatz von Pauschalen bzw. standardisierten Einheitskosten möglich (Art. 57, Entwurf AVO). Dies könnte eine Vereinfachung bedeuten.

Ob sich allerdings wirklich Vereinfachungen in der Bewilligung und Abwicklung ergeben, hängt wesentlich von den weiteren Bestimmungen zur Ausgestaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems in der Horizontalen Verordnung ab.

10.16.4 Zuständigkeit der LAG/Bewilligungsstellen

Grundsätzlich erfolgt die Bewilligung durch die zuständigen Behörden. Der Entwurf der ELER-VO (Art. 42 Abs. 1) räumt allerdings die Möglichkeit ein, dass die Verwaltungsbehörde und/oder Zahlstelle der LAG „zusätzliche“ Aufgaben überträgt. Inwieweit eine derartige Aufgabenübertragung etwa von Bewilligungs- und Auszahlungsaufgaben sinnvoll (im Sinne einer Erweiterung der Eigenständigkeit/Eigenverantwortlichkeit der LAGn bei gleichzeitiger Sicherstellung der EU-konformen Abwicklung) ist, hängt wesentlich von der weiteren Ausgestaltung der Durchführungsmechanismen, des Verwaltungs- und Kontrollsystems sowie der Sanktionsregeln ab. Werden Bewilligungs- und Auszahlungsfunktionen auf die LAGn übertragen, könnte dies den LAGn größere Spielräume hinsichtlich der Förderung komplexer, vielfältiger oder innovativer Nicht-Standardprojekte ermöglichen. Ohne drastische Vereinfachung der Verwaltungs-, Kontroll- und insbesondere Sanktionsregeln gegenüber der aktuellen Förderperiode besteht allerdings das Risiko, dass die LAGn (bzw. die von ihnen beauftragten öffentlichen Stellen) mit der zahlstellenkonformen Abwicklung überfordert sind. Für die Strukturfonds besteht die Möglichkeit der Aufgabenübertragung nicht. Wie die Erfahrungen aus der aktuellen Förderperiode zeigen, ist die Bearbeitung von LEADER-Projekten für „unerfahrene“ Bewilligungsstellen mit erheblichen Verzögerungen und Lernkosten verbunden (vgl. Fengler und Raue, 2010). Dies dürfte auch auf die Bewilligungsstellen für die Strukturfonds zutreffen.

Bleibt die Zuständigkeit bei den bisher für LEADER zuständigen Verwaltungssträngen, ist die zahlstellenkonforme Abwicklung sichergestellt. Vermutlich werden die Spielräume für innovative oder komplexe Projekte im ELER weniger genutzt und die LAGn bzw. die Projektträger von LEADER-Projekten stehen u. U. einer Vielzahl von Bewilligungsstellen gegenüber, zu denen dann neben den für die EFRE-, ETZ- und ESF-OP zuständigen auch die für die verschiedenen ELER-Maßnahmen zuständigen Stellen gehören.

10.16.5 Koordination/Abstimmung von Maßnahmen innerhalb des ELER in Bezug auf die lokale Entwicklung

Aus Sicht der KOM sind im Hinblick auf die lokale Entwicklung besondere Koordinierungsmechanismen zwischen LEADER, der Kooperationsmaßnahme gemäß Art. 36, der Maßnahme für Basisdienstleistungen und Dorferneuerung gemäß Art. 21 und der Unterstützung für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten im Rahmen des Art. 20 erforderlich und im EPLR darzulegen (vgl. Art. 9 (f) des Entwurfs der ELER-VO). Aus unserer Sicht besteht hier insbesondere Klärungsbedarf hinsichtlich der Unterschiede zwischen LEADER und lokalen Entwicklungsstrategien gemäß Art. 36, Abs. 2 (i). Wenn, wie in einer KOM-Präsentation dargestellt, in der LEADER-Auswahl abgelehnte Regionen für ihre regionsbezogenen Projekte als öffentlich-private Partnerschaft (mit geringeren Anforderungen) Förderung aus der Kooperationsmaßnahme erhalten können, stellt sich die Frage, warum Regionen sich überhaupt für eine LEADER-Förderung bewerben sollten (vgl. DG Agri G.1, 2011, S.17). Zwischen den beiden Ansätzen sollte eine klare Differenzierung hinsichtlich Zielsetzung, Anforderungen und ggf. inhaltlichen Schwerpunktsetzungen erfolgen.

Eine Koordination von „lokalen“ Entwicklungsstrategien und Plänen und Projekten auf bzw. unterhalb der Gemeindebene (Art. 21) ist insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sinnvoll, um eine abgestimmte Entwicklung und einen effizienten Umgang mit knapper werdenden Ressourcen sicherzustellen. Diese Koordination sollte allerdings im Wesentlichen durch die Akteure selbst im Verlauf der Erarbeitung und Umsetzung ihrer Entwicklungsstrategien und Pläne erfolgen.

Hinsichtlich der Förderung nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten werden die Koordinierungserfordernisse auf den ersten Blick nicht deutlich. Vermutlich ist hier vor allem die Abgrenzung zur Förderung von Unternehmenskooperationen in Art. 36 gemeint. Im Hinblick auf die Förderung von Kleinunternehmen erscheint allerdings die Abstimmung und Koordination mit den Instrumenten der allgemeinen Wirtschaftsförderung von vorrangiger Bedeutung.

Eine Übersicht der bestehenden und neuen Regelungen wird in Tabelle A22 gegeben.

11 Zusammenfassende Bewertung der vorliegenden Verordnungsentwürfe vor dem Hintergrund ausgewählter Zielsetzungen

AutorInnen: Regina Grajewski, Thomas Schmidt, Peter Weingarten[91], Antje Fitschen-Lischewski[92], Achim Sander[93]

Im Folgenden werden die programm- und maßnahmenbezogenen Ausführungen einer zusammenfassenden Bewertung unterzogen. Bewertungsaspekte sind

– der Beitrag des ELER zur Europa-2020-Strategie,

– zu einer Stärkung des territorialen Ansatzes sowie zu einer ausgewogenen ländlichen Entwicklung,

– zu den übergeordneten Prioritäten Innovation, Klimaschutz und Umweltschutz (fokussiert auf Biodiversität und Wasserschutz) sowie

– einer Vereinfachung der Förderpolitik.

Nicht thematisiert wird, ob die sich aus den vorliegenden Verordnungsentwürfen ergebende Verteilung von Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten dem Subsidiaritätsprinzip hinreichend Beachtung schenkt. Hinsichtlich der Finanzierungskompetenz sei lediglich angemerkt, dass die in dem ELER-VO-Entwurf vorgesehene Staffelung der Kofinanzierungssätze zwischen Maßnahmen keinen Zusammenhang zum „europäischen Mehrwert“ oder der räumlichen Bedeutung öffentlicher Güter (lokale/regionale, nationale, europäische oder globale Bedeutung) erkennen lassen. Beispielsweise ist es unverständlich, dass Klimaschutzmaßnahmen, obwohl sie zu einem globalen Umweltgut beitragen, nur mit 50 % aus dem ELER gefördert werden, während vorwiegend auf betriebswirtschaftliche Aspekte abzielende Qualifizierungsmaßnahmen 80 % EU-Kofinanzierung erhalten könnten. Vor dem Hintergrund der intensiv geführten Diskussionen über „Public goods for public money“ überrascht, dass der Entwurf der ELER-VO eine generelle Reduzierung der Kofinanzierungsanteile für die derzeitigen Schwerpunkt-2-Maßnahmen vorsieht.

[91] Institut für Ländliche Räume des vTI,
Email: regina.grajewski@vti.bund.de, thomas.schmidt@vti.bund.de, peter.weingarten@vti.bund.de

[92] Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de.

[93] entera, Email: sander@entera.de.

11.1 Europa-2020-Strategie

Die Fokussierung der europäischen Förderpolitiken auf die Ziele der Europa-2020-Strategie setzt die „Lissabonisierung“ der letzten Förderperiode fort. Konkrete Auswirkungen für die Kohäsionspolitik sind mit der Reservierung von Fördermitteln für das Lissabon-Ziel verbunden. Für den ELER-Fonds spielen die Lissabon-Ziele in der derzeitigen Förderperiode nur eine randständige Rolle; Berücksichtigung fanden sie lediglich in den europäischen Leitlinien (2006/144/EG) und in weiteren Dokumenten der KOM (EU-KOM, 2006), ohne einen maßgeblichen Steuerungseffekt für die Ausrichtung der Förderpolitik auszulösen.

Mit der geplanten Integration des ELER in den Gemeinsamen Strategischen Rahmen aller EU-Fonds wird für die Förderperiode 2014 bis 2020 die Verzahnung aller EU-Förderpolitiken mit übergeordneten EU-Strategien vertieft. Es soll nicht nur bei einer an der Europa-2020-Strategie ausgerichteten Sprache in Verordnungen und Programmplanungsdokumenten bleiben, sondern es sind verschiedene Instrumente fondsübergreifend und fondsbezogen vorgesehen, die die Neuausrichtung befördern sollen. Fondsübergreifend sind Ex-ante-Konditionalitäten und Leistungsüberprüfungen zu nennen; fondsbezogen z. B. höhere Kofinanzierungssätze für gewünschte Maßnahmen, die Aufnahme von Maßnahmen zur Förderung von Innovation[94] und – als Beitrag zur Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ – eine 25 %-Leitplanke für Maßnahmen im Bereich Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel. Das ELER-Maßnahmenspektrum selbst hat sich allerdings nur wenig verändert. Es bleibt also offen, ob und wie sich der veränderte strategische Überbau bei der Programmierung der Maßnahmen und der tatsächlichen Verwendung der Gelder manifestiert, oder ob Pfadabhängigkeiten und Beharrungskräfte überwiegen.

11.2 Stärkung des territorialen Ansatzes und räumlich ausgewogene Entwicklung

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume sollte, wenn sie ihrem Namen gerecht werden will, stärker als bisher einem territorialen und weniger einem sektoralen Ansatz folgen[95]. Diesem Anspruch wird die 2. Säule der GAP nicht gerecht. Über die Rolle der 2. Säule der GAP heißt es in einer Veröffentlichung der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung über die Zukunft der ländlichen Entwicklungspolitik von Januar 2011:

---

[94] Als Beitrag zur Leitinitiative „Innovationsunion“ der Europa-2020-Strategie.

[95] „Der Versuch, die künftigen Herausforderungen ländlicher Räume sektorbezogen anzugehen, führt nicht zum Ziel. Er ist sogar kontraproduktiv.“ (BMELV, 2007b)

"the two pillars work together in a complementary way towards the CAP objectives, with rural development responding to needs for structural adjustment *generated by reforms in the 1st pillar*. ... the structural measures offered in the 2nd pillar complement the more general income support in the 1st pillar and open alternative employment opportunities in rural areas, while more targeted environmental measures in the 2nd pillar allow farmers to go beyond the compulsory requirements in the 1st pillar."(DG Agri, 2011b, S. 3, eigene Hervorhebung).

Im Sinne des Ziels einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung sollte die 2. Säule auf den Bedarf an Strukturanpassungen in ländlichen Räumen reagieren unabhängig davon, ob dieser Anpassungsbedarf aus Reformen der 1. Säule der GAP resultiert oder andere Ursachen hat (Weingarten, 2011). Ein über den Sektor Landwirtschaft (und Forstwirtschaft) hinausgehender Ansatz trägt besser als ein sektoraler zur Verwirklichung des Ziels einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung bei – eines der im ELER-VO-Entwurf sowie in der Horizontalen Verordnung genannten Hauptziele der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Zur Verwirklichung dieses Ziels sollte die Politik zudem auf die Regionen fokussieren, bei denen der Entwicklungsbedarf im Vergleich zu anderen Regionen (der EU oder des jeweiligen Mitgliedstaates) als besonders groß angesehen wird.

In der derzeitigen Förderperiode sind es v. a. die Schwerpunkte 3 und LEADER, die einen territorialen Ansatz ermöglichen, weil sie einen über den Agrar- und Forstsektor hinausgehenden Ansatz verfolgen.[96] Als Mindestausstattung für diese Schwerpunkte sind 15 % der EU-Mittel vorgegeben.

In ihrem impact assessment betont die KOM, dass die Landwirtschaft in vielen Regionen ein wesentlicher Einflussfaktor für deren sozio-ökonomische Entwicklung ist (EU-COM, 2011a, S. 22). Wegen der großen Heterogenität innerhalb der EU trifft dies für viele Regionen in bestimmten Mitgliedstaaten zu, in Mitgliedstaaten wie Deutschland dagegen eher nicht. Die stärker sektoral ausgerichteten Prioritäten und zugehörigen Maßnahmen haben zwar auch räumliche Effekte, die Erfahrungen aus den bisherigen Evaluierungen der ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland zeigen jedoch, dass sich die sektorbezogenen Maßnahmen vorrangig an den agrarstrukturellen Gegebenheiten und nicht an der wirtschaftlichen Strukturschwäche von Regionen ausrichten (LR et al., 2008).

Für den EFRE wird in der Förderperiode 2007 bis 2013 in den RWB[97]-Gebieten ein horizontaler Fördersatz verfolgt, statt der vorherigen Förderung in Gebietskulissen, die z. T. auch ländliche Gebiete umfasste. Seit 2007, so zeigen erste Erkenntnisse aus den Halb-

[96] Auch Maßnahmen im Schwerpunkt 2, z. B. Agrarumweltmaßnahmen im Kontext Regionaler Agrarumweltkonzepte und die Flurbereinigung in Schwerpunkt 1 sind Varianten territorialer Ansätze.

[97] Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung".

zeitbewertungen, spielt die Dimension Raum beim Design und der Umsetzung der Förderung eine untergeordnete Rolle (Fährmann et al., 2010c).

Der Entwurf der ELER-VO enthält sowohl auf der Maßnahmenebene als auch den Budgetvorgaben Aspekte, die zu einer Stärkung eines territorialen Ansatzes beitragen können.

– LEADER wird insgesamt gestärkt (auch wenn der Mindestanteil am ELER-Budget unverändert bei 5 % bleibt), da es einen erhöhten Kofinanzierungssatz erhält und fondsübergreifend gestaltet werden kann; des Weiteren werden im impact assessment die ausgeweiteten Kompetenzen der Lokalen Aktionsgruppen positiv herausgestellt (EU-COM, 2011a, S. 23).
– Die Fördermöglichkeiten für nichtlandwirtschaftliche Unternehmen werden ausgeweitet.
– Ein größeres Gewicht wird auf (regionale) Wertschöpfungsketten gelegt.
– Die Mittelverteilung weist eine größere Flexibilität auf, da 70 %[98] der EU-Mittel keine Festlegung auf bestimmte Maßnahmenbereiche aufweisen (im Vergleich zu 50 % in der laufenden Förderperiode). Dies könnte theoretisch zu einem höheren Anteil „territorialer“ Maßnahmen am ELER-Budget führen. Da es aber in der nächsten Förderperiode keinen Mindestanteil mehr für die heute unter Schwerpunkt 3 fallenden Maßnahmen geben soll, kann die budgetäre Bedeutung „territorialer“ Maßnahmen auch deutlich zurückgehen.

Der Beitrag des ELER zu einer räumlich ausgewogenen Entwicklung hätte u. E. deutlicher herausgestellt werden können. Der ELER-VO-Entwurf enthält keine Vorgaben für die Mitgliedstaaten hinsichtlich einer räumlichen Fokussierung auf strukturschwache ländliche Gebiete, und er setzt für Deutschland aufgrund des Fehlens einer gebietsbezogenen Differenzierung der Kofinanzierungssätze (wie sie für die Strukturfonds gelten) auch keine finanziellen Anreize für eine solche Fokussierung. Die fehlende Anwendung der Strukturfondsregelungen führt für Ostdeutschland, dessen Regionen überwiegend zu den stark schrumpfenden Regionen (Zarth, 2010) gehören, zu geringeren Fördermöglichkeiten als in der jetzigen Förderperiode.

Auch wenn es durchaus Ansatzpunkte im Entwurf der ELER-Verordnung gibt, zu einer räumlich ausgewogenen Entwicklung beizutragen, lassen die grundsätzliche Architektur der ELER-Verordnung und die Strategiebeschreibung dieses Ziel in den Hintergrund treten.

[98] Wenn die vorgesehenen 25 % Budgetanteil für Klimaschutz- und -anpassungsmaßnahmen nur als unverbindliche Richtschnur zu verstehen sind, dann gibt es nur die 5 %-Vorgabe für LEADER.

In ihrem impact-assessment verweist die KOM als wesentlichen Fortschritt in der ELER-Architektur auf den Wegfall von verpflichtenden Mindestausstattungen und die damit verbundene höhere Flexibilität. So könne ein MS in Abhängigkeit seiner Problemlage entscheiden, weniger Geld in die ländliche Entwicklung zu investieren und stattdessen mehr für die Umwelt zu tun. Dieses Ziel könne aber auch mit mehr Mitteln ausgestattet werden (EU-COM, 2011a, S. 23). Idealistisch betrachtet, kann dieser Argumentation gefolgt werden. Die KOM lässt damit aber außer Betracht, dass die Verteilung von Mitteln, wie sie sich letztlich in den konkreten ländlichen Entwicklungsprogrammen niederschlagen wird, das Ergebnis politischer Aushandlungsprozesse sein wird, deren Ergebnis auch davon abhängt, wie schlagkräftig sich Interessen unterschiedlicher Gruppen organisieren lassen. Aus verschiedenen Gründen lassen sich die relativ homogenen Interessen der vergleichsweise kleinen Gruppe der Landwirte durchsetzungsfähiger organisieren als die vielfältigen Interessen der heterogenen und großen Gruppe der sowohl an einer Öffnung zum nichtlandwirtschaftlichen Bereich als auch an einer räumlich ausgewogenen Entwicklung Interessierten. Bei einer Schwerpunktsetzung auf eine ländliche Entwicklung in einem weiteren Sinne würde weniger Geld für den Sektor Landwirtschaft zur Verfügung stehen.[99] Je stärker die Mittel in der 1. Säule zurückgehen und je restriktiver die Greening-Auflagen sein werden, desto mehr wird der Druck landwirtschaftlicher Interessenvertreter zunehmen, die 2. Säule als Kompensation hierfür zu betrachten. Damit dürften über die Landwirtschaft hinausgehende ländliche Entwicklungsmaßnahmen eher in den Hintergrund treten.

Von den sechs Prioritäten in der ELER-Verordnung weist nur eine Priorität einen räumlichen Bezug auf. Priorität 6 bezieht sich auf Armutsbekämpfung und soziale Inklusion sowie wirtschaftliche Entwicklung in den ländlichen Gebieten. Für die beiden ersten Aspekte verfügt der ELER u. E. nicht über die passenden Instrumente. LEADER wird im Zusammenhang mit einem territorialen Fördersatz stark hervorgehoben. LEADER ist aber kein „Allheilmittel“ für das Ziel einer ausgewogenen räumlichen ländlichen Entwicklung. Es gibt auch die Notwendigkeit, ein separates Maßnahmenangebot mit einer räumlichen Schwerpunktsetzung anzubieten, wenn man eine ausgewogene ländliche Entwicklung als wesentliches Ziel ansieht. Dieses sollte auch zukünftig mit einem breiteren, auf die Lebensqualität und nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung zielenden Maßnahmenportfolio verfolgt werden.

[99] In einem Kommentar zum ELER-VO-Entwurf schreibt beispielsweise das Landvolk Niedersachsen: „Kritisch sind immer neu formulierte Anforderungen wie die Strategie Europa 2020, die mit den bekannten (alten) Maßnahmen und „alten“ Mittelansätzen der 2. Säule angegangen werden sollen. Gleichzeitig soll der Kreis der Nutznießer in Richtung KMU geöffnet werden. Ob im Gegenzug künftig auch der „EFRE-Topf“ für landwirtschaftliche Vorhaben zur Verfügung steht, wird nicht angekündigt.“ (Steffens, 2011)

Im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung eröffnen sich zusätzliche Möglichkeiten durch die Öffnung des ELER für Kleinst- und Kleinbetriebe, eine speziell auf die Problemlagen in ländlichen Räumen ausgerichtete Förderung anzubieten. Dies wäre eine sinnvolle Ergänzung zu den Strukturfonds, die immer stärker einen horizontalen Förderansatz verfolgen, der allerdings dadurch eher Agglomerationen und Wachstumsregionen begünstigt (Kröcher und Henking, 2007). Für 2014 bis 2020 sieht der EFRE eine thematische Konzentration des Mitteleinsatzes auf Ziele vor, die eine Fokussierung auf ländliche Räume nicht wahrscheinlich erscheinen lassen (siehe Kapitel 4.1.3).

Trotz aller aufgeführten Kritikpunkte bietet die künftige ELER-VO, soweit man dies auf Ebene der Verordnungsentwürfe beurteilen kann, hohe Freiheitsgrade in der Ausgestaltung der Programme auch in Richtung eines territorialen Ansatzes und einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung. Die politischen Entscheidungsträger können diese Freiheitsgrade nutzen, wenn sie es denn wollen.

11.3 Berücksichtigung von Umweltgütern von europäischer Bedeutung

Im Kontext mehrerer EU-Strategiepapiere (EU-2020-Strategie, EU-Klimastrategie (EU-KOM, 2011c), EU-Biodiversitätsstrategie (EU-Com, 2011), EU-Wasserstrategie (voraussichtlich 2012)) steht die neue ELER-VO als ein wichtiges Instrument zur Umsetzung von Maßnahmen, die eine Produktion öffentliche Güter honorieren sollen. Die gemäß DZ-VO-Entwurf (EU-KOM, 2011f) vorgesehene Einführung einer Ökologisierungskomponente (Greening) bei den Direktzahlungen der 1. Säule hat Einfluss auf die Ausgestaltung von Maßnahmen in der 2. Säule. Über Cross Compliance hinaus wird das Greening der 1. Säule zusätzliche Umweltstandards definieren (siehe Kapitel 5.1), deren Einhaltung dann nicht mehr durch freiwillige Maßnahmen gefördert werden kann. Trotzdem bleibt der Klima-, Biodiversitäts- und Wasserschutz ein wichtiger Bestandteil der ELER-Förderung. Durch die Verankerung aller GSR-Fonds in der Allgemeinen Verordnung sind auch für die Strukturfonds und den EMFF Umweltziele gesetzt. Von den elf thematischen Zielen haben drei einen Umweltbezug (Verringerung von CO_2-Emissionen; Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie Risikoprävention; Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz). Ob damit auch die anderen EU-Fonds Umweltgüter stärker berücksichtigen, hängt von der Programmausgestaltung ab. Klimaschutz spielt auch im EFRE eine zunehmende Rolle, für Biodiversität und die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie dürfte der ELER die Hauptfinanzierungsquelle (neben rein nationalen Mitteln) bleiben.

11.3.1 Zukünftige Verankerung von Umweltzielen und umweltbezogenen Prioritäten

Eines der drei Ziele der ELER-VO (Entwurf) beinhaltet implizit alle Umweltschutzbelange durch die Forderung einer „nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“, hebt jedoch zusätzlich die ´Klimaschutzpolitik´ besonderes hervor (Art. 4 des Entwurfs der ELER-VO).

Die Ziele werden über sechs Prioritäten umgesetzt, von denen zwei Prioritäten Umweltthemen beinhalten (siehe Abbildung 3):

– Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme,

– Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen müssen zu den genannten Prioritäten beitragen. Im Anhang V wird eine indikative Liste mit einer Zuordnung der Maßnahmen zu den Prioritäten aufgeführt. Die Prioritäten 4 (Umwelt) und 5 (Ressourceneffizienz) werden zusammengefasst und mit den Maßnahmen der Artikel 22, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 35 unterlegt. Weitere Maßnahmen können hier zugeordnet werden, so beispielsweise der Artikel 18 „Investition in materielle Vermögenswerte“, der nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit Agrar- und Waldumweltmaßnahmen sowie für Arten und Lebensräume ermöglicht[100]. Diese Maßnahmenkombination – im Zusammenspiel mit Beratungs- und Informationsmaßnahmen – hat sich bisher als wesentliche Stellschraube für eine Verbesserung der Umweltsituation herauskristallisiert (vgl. Halbzeitbewertungen der aktuellen Förderperiode). Die Beratungsansätze werden im ELER-VO-Entwurf tendenziell gestärkt, da sie auch für Agrarumweltmaßnahmen-Teilnehmer als wünschenswert aufgeführt werden. Eventuell weitreichende Möglichkeiten bietet die Zusammenarbeit im Rahmen des Artikels 36, wodurch Landschaftspflegeverbände, Umweltgenossenschaften u. ä. Einrichtungen gefördert werden könnten, die eine lokale/regionale Beratung und Koordination von Land- und Forstwirten im Umweltbereich wahrnehmen. Im Zusammenspiel mit den Möglichkeiten des Artikels 29, Gruppen von Landbewirtschaftern fördern zu können, eröffnen sich damit neue Möglichkeiten, die mehr Spielraum für Landbewirtschafter und Umweltschutz eröffnen könnten.

Vier thematische Teilprogramme sind optional möglich, allerdings keines mit einem expliziten Umweltbezug. Am ehesten würde sich das thematische Teilprogramm „Berggebie-

[100] Art. 21, der auch Investitionen in das Naturerbe vorsieht, ist Priorität 6 zugeordnet (siehe Kapitel 10.7).

te“ anbieten, um Umweltbelange – auch mit höheren Fördersätzen – stärker zu verankern. Gerade Bergregionen sind häufig auch Hotspots der Biodiversität in Wäldern und im Offenland.

Eine finanzielle Mindestausstattung für Prioritäten ist nicht vorgesehen. Im Erwägungsgrund 28 wird jedoch ein Mindestsatz von 25 % des ELER-Gesamtbeitrags für Klimaschutz und -anpassung gefordert. Genannt werden Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, der ökologische Landbau und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete[101].

Die Kofinanzierung liegt lt. ELER-VO-Entwurf für Deutschland in der nächsten Förderperiode nur noch bei 50 %. Damit geht eine Schlechterstellung der flächenbezogenen Maßnahmen[102] gegenüber der laufenden Förderperiode einher. Besonders betroffen sind v. a. die ehemaligen Ziel-1-Gebiete.

Für einige Maßnahmen sind die vorgesehenen Änderungen der Cross-Compliance-Regelungen (siehe HZ-VO-Entwurf) und das sog. Greening der Direktzahlungen (Ökologisierungskomponente) (siehe DZ-VO-Entwurf) relevant. Die bisherigen Cross-Compliance-Regelungen bleiben weitgehend bestehen. Von dem neu vorgesehenen Standard GLÖZ 7 „Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden einschließlich eines Erstumbruchverbots“ sind positive Auswirkungen auf Klima- und Wasserschutz sowie Biodiversität zu erwarten, wobei die konkrete Umsetzung abzuwarten bleibt.[103]

Das Greening sieht auf Betriebsebene ein Umbruchverbot für Grünland, den Anbau von mindestens drei Kulturen und einen Anteil von im Umweltinteresse genutzten Flächen (ökologische Vorrangflächen) von 7 % der Acker- und Dauergrünlandflächen vor. Insbesondere der Schutz des Grünlandes fördert die Zielerreichung verschiedener Umweltziele (Klima-, Wasser-, Boden- und Biodiversitätsschutz). Die ökologischen Vorrangflächen[104] können einen erheblichen Nutzen für den Schutz der biologischen Vielfalt haben. Es bleibt abzuwarten, inwieweit damit lediglich der Status quo gesichert oder tatsächlich Flächen neu einer solchen Nutzung zugeführt und welche Nutzungsformen letztendlich als ökologische Vorrangflächen anerkannt werden.

---

[101] Die ökologische Wirkung der Ausgleichszulage ist aufgrund der bisherigen Evaluierungsergebnisse eher als gering einzuschätzen (Plankl et al., 2008).

[102] Sowie der forstlichen Fördermaßnahmen des Schwerpunktes 2 und der nicht-produktiven Investitionen.

[103] Dürfen z. B. bestehende Gräben bei Sackung organischer Böden weiter vertieft werden oder muss die Vernässung der Flächen hingenommen werden?

[104] Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen und bestimmte Aufforstungsflächen werden explizit genannt.

Letzteres ist wie auch der Flächenanteil von 7 % derzeit noch Gegenstand intensiver Diskussionen, so dass zu erwarten ist, dass sich hier im weiteren Entscheidungsverfahren noch Änderungen ergeben werden.

11.3.1.1 Klimaschutz

Die EU-2020-Strategie fordert neben einem intelligenten und integrativen Wachstum auch ein ´nachhaltiges´ Wachstum, das durch eine ressourcenschonende, wettbewerbsfähige und umweltfreundliche Wirtschaftsweise erreicht werden soll. Die Umweltfreundlichkeit drückt sich insbesondere durch das 20-20-20-Klimaschutz-/Energieziel aus (Emissionssenkung um 20 %, Anhebung des Anteils der erneuerbaren Energien auf 20 %, Steigerung der Energieeffizienz um 20 %). Im Rahmen dieser Strategie entwickelte die Kommission eine Leitinitiative für ein ressourcenschonendes Europa und unterlegt diese mit dem ´Fahrplan für eine CO_2-arme Wirtschaft bis 2050´[105]. Danach könnte der Agrarsektor eine Reduktion von Nicht-CO_2-Emissionen (N_2O, CH_4) um fast 50 % bis 2050 gegenüber 1990 realisieren.

Diesen Leitlinien entspricht der neue ELER-VO-Vorschlag durch eine Hervorhebung der Klimabelange. Die bisherigen Agrarumweltprogramme berücksichtigten teilweise bereits den Klimaschutz in einzelnen Maßnahmen (z. B. Gülleausbringung, Zwischenfruchtanbau, Ökolandbau, bodenschonende Bestelltechniken). Dabei stehen insbesondere ein reduzierter und effizienterer Stickstoffeinsatz sowie eine Sicherung und Erhöhung des Humusgehaltes der Böden im Vordergrund. Jedoch ist die CO_2-Bindung im organischen Bodenmaterial leicht reversibel und es scheint daher fraglich, ob AUM für langfristige Klimaschutzziele geeignete Instrumente sind. Die forstlichen Maßnahmen, z. B. Erstaufforstung, wurden bislang nur wenig in Anspruch genommen (BMELV, 2011). Klimaanpassung wurde bisher kaum berücksichtigt {ENRD, 2010 5736 /id /pt "vgl. "}. Küsten- und Hochwasserschutzmaßnahmen werden zwar in einigen Bundesländern angeboten; ein Großteil der Maßnahmen wird aber ohne EU-Beteiligung umgesetzt (BMELV, 2011).

Der Klimaschutz genießt in der neuen ELER-VO eine Vorrangstellung gegenüber anderen Umweltzielen. Zur Zielerreichung werden neben AUM der Ökolandbau und die Zahlungen für benachteiligte Gebiete genannt, wobei letztere voraussichtlich nur einen sehr begrenzten Beitrag zur Reduktion von Treibhausgasemissionen (THG) liefern können. Warum sich die 25-Prozent-Vorgabe am ELER-Budget nur auf Flächenmaßnahmen bezieht, ist

[105] Auch wenn der Beitrag der Land- und Forstwirtschaft in internationalen Konventionen (Kyoto-Protokoll und zurzeit diskutierte Folgevereinbarungen) bisher nicht berücksichtigt wurde und auch weiterhin keine konkreten Minderungsziele vorliegen, schließt die EU-Klimastrategie den Forst- und Agrarsektor explizit mit ein.

nicht nachvollziehbar. Auch die Investitionsförderung sowie die Beratung und Qualifizierung könnten auf eine klimaeffizientere Wirtschaftsweise ausgerichtet sein.

Zukünftig werden – nicht nur durch die Schwerpunktsetzung der künftigen ELER-VO in diesem Bereich induziert – die Ländlichen Entwicklungsprogramme und auch sonstige Landesmaßnahmen ohnehin aufgrund der öffentlichen Diskussion in Richtung Klimaschutz weiterentwickelt[106]. Freiwillige Maßnahmen z. B. zur Erhöhung der Beratung zur Energieeffizienz und zur Klimaanpassung sowie ein Klimacheck für Betriebe und Aufforstungen sind in der Diskussion, werden bislang allerdings nur in wenigen Regionen umgesetzt. Die Klimaanpassung kann neben dem traditionellen Küsten- und Hochwasserschutz u. a. über eine veränderte Fruchtartenauswahl und zusätzliche Risikoabsicherung realisiert werden. Die neue ELER-VO unterstützt ausdrücklich das Risikomanagement in landwirtschaftlichen Betrieben (Art. 5, 3b; Art. 37), wobei die vorgesehenen Prämiensubventionierungen und Fondslösungen teilweise kritisch zu bewerten sind, weil sie bei falscher Ausgestaltung die Anreize für die Nutzung vielfältiger Risikominderungsstrategien auf betrieblicher Ebene verhindern.

Insgesamt, auch unter Nutzung aller Möglichkeiten des künftigen ELER, ist nur ein geringer Beitrag zu einem dauerhaften Klimaschutz zu erwarten. Vor allem die Flächenmaßnahmen sind aus unserer Sicht nicht zwingend die effizientesten (gilt analog auch für die anderen Schutzgüter). Flächenmaßnahmen bezüglich Klimaschutz sind nur dann wertvoll, wenn sie auch nach Auslaufen der Prämienzahlung eine dauerhafte CO_2-Einsparung oder Änderung im Landmanagement zur Folge haben. Ansonsten bleibt die langfristige Wirkung sehr begrenzt, oder wird sogar auf null reduziert, wenn beispielsweise ein maßnahmenbedingter Humusaufbau im Boden nach Wegfall der Prämienzahlung wieder auf ein langfristig niedriges Niveau zurückfällt. Dagegen kann bei Maßnahmen zur Steigerung der Ressourceneffizienz, investiven Maßnahmen und Beratung mit relativ sicheren kurz- und langfristigen Wirkungen gerechnet werden.

11.3.1.2 Biodiversität

Im Jahr 2001 einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf das Ziel einer „Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010“ (KOM (2001) 264 endg). Der dazu im Jahr 2006 entwickelte Biodiversitäts-Aktionsplan wurde Ende 2010 abschließend bewertet (KOM (2010) 548 endg). Als Ergebnis hält die KOM fest,

[106] Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor, siehe Webseite des Instituts für Ländliche Räume des vTI (www.vti.bund.de).

dass das „allgemeine Ziel der Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt in der Europäischen Union bis zum Jahr 2010 und auch die weltweite Zielvorgabe nicht erreicht“ wurden. Wesentliche Versäumnisse bestehen in der

– Integration von Biodiversitätsaspekten in andere Politikbereiche,
– Bereitstellung der erforderlichen Finanzmittel und der
– Schließung der vorhandenen politischen Lücken[107].

Die erneuerten Zielsetzungen im Hinblick auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt werden in der Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 festgehalten. Sie wird als Bestandteil der EU-2020-Strategie betrachtet, insbesondere der Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ (KOM (2011) 21 endg). Innerhalb dieses hierarchischen Zielrahmens nehmen Biodiversitätsziele allerdings einen vergleichsweise kleinen Raum ein. Der Fokus liegt auf ressourceneffizientem Wachstum. Ob mit einem solchen Ansatz eine hinreichende Integration von Biodiversitätsaspekten in andere Politikbereiche gelingen kann, scheint fraglich.

Als ein wesentliches Umsetzungsinstrument von Biodiversitätszielen wird (weiterhin) die Agrarpolitik betrachtet. So werden in der Europäischen Biodiversitätsstrategie im Einzelziel 3 direkt Land- und Forstwirtschaft adressiert und der Bezug zu GAP-Instrumenten hergestellt. Allerdings werden die Ziele nicht quantifiziert, was eine eindeutige Schwäche im Gegensatz zu anderen Zielen darstellt. Auch de facto werden mehr als drei Viertel der für die Biodiversität eingesetzten Finanzmittel aus der 2. Säule der GAP bezogen, wie die Halbzeitbewertungen aus sieben Bundesländern gezeigt haben (siehe z. B. Fährmann et al., 2010d). Sofern wesentliche Verbesserungen der biologischen Vielfalt auf Ebene der Bundesländer und des Bundes erzielt werden, sollten sie folglich auf die EPLR zurückzuführen sein. Bislang konnten solche Wirkungen anhand der zentralen Indikatoren nicht nachgewiesen werden. Vielmehr ist tendenziell eine Stagnation oder sogar weitere Verschlechterung der Biodiversitäts-Basisindikatoren (insbesondere der Feldvögel) zu verzeichnen (Sudfeldt et al., 2010). Treibende Kräfte wie die Abschaffung der konjunkturellen Flächenstilllegung, die deutliche Zunahme des Anbaus von Bioenergiepflanzen sowie eine weitere Intensivierung landwirtschaftlicher Acker- und Grünlandnutzungen, um nur einige zu nennen, bestimmen die Biodiversitätsentwicklung.

In der derzeitigen ELER-VO ist ein konsequenter strategischer Ansatz zum Schutz der biologischen Vielfalt vorhanden, der stringent aus übergeordneten Vorgaben abgeleitet wird und stark in der ELER-VO verankert wird. Die finanzielle Untersetzung entsprechender Maßnahmen ist nur teilweise konsequent, da es sich bei dem Schutz der Biodiver-

[107] „Insbesondere die Maßnahmen für Böden und invasive Arten müssen weiter entwickelt werden, denn sie sind für die Eindämmung des Verlustes an biologischer Vielfalt ausschlaggebend.“ (EU-KOM, 2010c. S. 6)

sität, zumindest innerhalb des Natura-2000-Netzes, um Vorhaben mit europäischem Mehrwert handelt. Daher wären hier höhere Kofinanzierungssätze angemessen. Die strategische Umsetzung des Biodiversitätsziels in den bundeslandspezifischen Programmen ist hingegen unterschiedlicher Qualität, mit z. T. unvollständigen Interventionslogiken und schwacher Stringenz bei der Untersetzung mit geeigneten Maßnahmen. Die Schnittstellen zu weiteren Instrumenten, wie den Direktzahlungen, aber auch den Cross-Compliance-Vorschriften sind aus Naturschutzsicht z. T. unausgereift. Die Artikel 29 bis 31 des ELER-VO-Vorschlags geben das mögliche Förderspektrum von AUM&KM und Ökolandbau an und definieren den Rahmen für Zahlungen in Natura-2000-Gebieten. Die bisher unter ELER-Code 323 sehr konzentriert geförderten Maßnahmen in Natura-2000-Gebieten sind jetzt auf viele Einzelmaßnahmen verteilt. Z. T. wird nicht deutlich, ob das breite Spektrum von Planung. Beratung, Investitionen überhaupt noch förderfähig ist. In Kombination mit dem Erwägungsgrund 28[108] fällt auf, dass die Biodiversität aus Sicht der KOM zukünftig nur eine untergeordnete Rolle spielen wird und als Nebenziel von Klimaschutzmaßnahmen fungiert.

Biodiversitätsziele, für die der ELER eine der Hauptfinanzquellen darstellt, sollten trotz der nachrangigen Bedeutung aus KOM-Sicht unseres Erachtens in eine integrierte Gesamtstrategie eingebaut werden, die die Mitgliedstaaten bzw. Bundesländer – im sehr weiten Rahmen dieses Verordnungsvorschlags – selbst und regional angepasst entwickeln.

11.3.1.3 Wasserschutz

Der europäische Wasserschutz wurde mit der Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) neu ausgerichtet. Die EU-Mitgliedstaaten wurden zu einem flächendeckenden Monitoring der Grund- und Oberflächengewässer verpflichtet und mussten Bewirtschaftungspläne für Flussgebiete vorlegen, die entsprechende Maßnahmen zur Gewässerentlastung enthielten. Gewässer, die sich aktuell in schlechtem Zustand befinden, sollen bis 2015 einen guten chemischen und ökologischen Zustand erreichen. Die Maßnahmen können sowohl ordnungsrechtlich umgesetzt werden (Gesetze, Verordnungen) als auch über die Cross-Compliance-Regelung, durch Flächen-, Beratungs- und investive Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule der GAP und alleinige Landespolitiken.

Die aktuelle ELER-Umsetzung im Bereich Agrarumwelt enthält viele Flächen- und einige Beratungsmaßnahmen (Fährmann et al., 2010d; Osterburg und Runge, 2007), wobei sich Wasser-, Klima- und Biodiversitätsschutzziele oft überschneiden. Beispiele hierfür sind: Wirtschaftsdüngerausbringung, Blühstreifen, Zwischenfrüchte, Grünlandbewirtschaftung und Ökolandbau. Die Änderungen, die sich aus dem ELER-VO-Vorschlag im Gegensatz

[108] Ausführungen hierzu s. Kap. 10.10 u. 10.11

zur derzeit gültigen ELER-VO ableiten lassen, beziehen sich v. a. auf die Definition der Haupt- und Nebenziele der Maßnahmen. Dass die Ziele der WRRL mit den jetzigen Regelungen und der neuen ELER-VO erreicht werden können, ist eher unwahrscheinlich. In Deutschland könnte eine weitreichende Novellierung der Düngeverordnung in dieser Hinsicht wahrscheinlich mehr bewirken. AUM könnten aber in ´hotspot-Regionen´ durch intensive Beratungsaktivitäten signifikant positive Entwicklungen fördern.

Allerdings ist auch an dieser Stelle zu betonen, dass den Mitgliedstaaten große Freiheitsgrade bei der inhaltlichen Fokussierung ihrer ländlichen Entwicklungsprogramme eingeräumt werden. Die 25 %- Vorgabe für Maßnahmen im Bereich Klima kann für den Wasserschutz positiv sein, wenn die Klimaschutzmaßnahmen insbesondere auf eine Verbesserung der Stickstoffeffizienz zielen.

11.3.1.4 Zusammenfassender Ausblick und Bewertung

Der Vergleich der derzeitigen ELER-VO mit dem Vorschlag für eine neue Verordnung ab 2014 zeigt, dass eher geringe positive Effekte im Klimaschutzbereich und keine Verbesserungen zur Umsetzung der europäischen Wasserschutz- und Biodiversitätsziele zu erwarten sind. Den MS wird allerdings ein größerer Gestaltungsspielraum eingeräumt, den sie auch für eine Schwerpunktsetzung im Wasserschutz und im Bereich Biodiversität nutzen könnten (zumal sie hier auch rechtliche Verpflichtungen mit Natura 2000 und der WRRL eingegangen sind).

Finanziell ist eine Schwächung der Umweltbelange durch geringere Kofinanzierungssätze zu verzeichnen. Gegenüber den Regelungen im Rahmen des Health Check für die Neuen Herausforderungen ist sogar ein erheblicher Rückgang zu verzeichnen. Dies steht im Gegensatz zu den drängenden Aufgaben mit europäischem Mehrwert, z. B. im Bereich Klima- und Wasserschutz sowie der Natura-2000-Gebiete. Vielmehr wurden im Naturschutzbereich zusätzliche Restriktionen eingebaut, die z. B. nationale Top-ups auf die Ausgleichszahlung in Natura-2000-Gebieten untersagen und Kohärenzgebiete nur noch im Umfang von 5 % der Natura-2000-Gebietsfläche zulassen. Auch vor dem Hintergrund knapper nationaler Haushalte sind für Aufgaben mit europäischem Mehrwert deutlich höhere Kofinanzierungssätze einzufordern. Wenn, wie derzeit in der Diskussion, die in der 1. Säule vorgesehenen Greening-Auflagen wenig anspruchsvoll ausgestaltet werden sollen, werden kaum zusätzliche Mittel durch erforderliche Prämienabsenkungen bei Flächenmaßnahmen der 2. Säule frei werden. Es wird allerdings ein Anreiz gegeben, am Ökologischen Landbau teilzunehmen, weil Ökobetriebe bei der Einhaltung der Greening-Auflagen ausgenommen werden sollen.

Auf inhaltlicher Ebene der Maßnahmen haben sich geringere Änderungen ergeben, wenngleich abzuwarten bleibt, was im Bereich der Investitionen tatsächlich über Artikel 18

förderfähig sein wird, und ob weiterhin eine angebotsorientierte Beratung mit 100 % gefördert werden kann. Derzeit bestehende und vielfach genannte Defizite wurden noch nicht behoben, dazu zählen z. B. das Fehlen einer Anreizkomponente bzw. zu geringe Förderhöchstsätze sowie die Vorschriften zur Ermittlung der Zahlungen bei Agrarumweltmaßnahmen. Letzteres bezieht sich insbesondere auf neuere Ansätze zur ergebnisorientierten Honorierung, die bisher noch ohne Ausschreibungsverfahren (Auktion) angeboten werden.

Ausschreibungsverfahren. sind weiterhin zulässig, sofern sie zur Effizienzsteigerung beitragen. Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass die KOM diese Festlegung fortführt. Anzumerken ist jedoch, dass sich das Instrument der Ausschreibungsverfahren nicht mit der Vorgabe der KOM in Übereinstimmung bringen lässt, die Förderhöhe anhand von Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten nachzuweisen. (siehe Kapitel 10.10).

Für die Klimaschutzstrategie der EU können Maßnahmen der ELER-VO nur einen begrenzten Beitrag leisten. Es bleibt abzuwarten, ob ein Umbau der Agrarumweltprogramme in Richtung Klimaschutz und -anpassung die nötigen Effekte haben wird; insbesondere vor dem Hintergrund knapper nationaler Finanzmittel und gekürzter Kofinanzierungssätze bleibt dies fraglich.

Für öffentliche Umweltgüter von globaler Bedeutung (Klimaschutz, Biodiversität, Wasserschutz) besteht generell die Gefahr, dass eine Extensivierung der Landnutzung in der EU zu einer Intensivierung in anderen Regionen der Welt führen kann, die dort mit negativen Effekten auf die Umweltgüter verbunden ist, die die positiven Effekte innerhalb der EU übersteigen. Die EU-Klimaschutzstrategie warnt ausdrücklich vor diesem Zustand:

´…Für den Agrarsektor besteht zudem ein gewisses Risiko der Emissionsverlagerung, weshalb verhindert werden sollte, dass Änderungen der Produktionsverfahren und Handelsströme langfristig die globale Emissionssenkung untergraben´ (EU-KOM, 2011c, S. 10).

Als Fazit lässt sich festhalten, dass die Vorschläge zur neuen ELER-VO keine ausreichenden Voraussetzungen bieten bzw. Anreize setzen, um die in verschiedenen EU-Dokumenten proklamierten Umweltzielsetzungen auf den verschiedenen Skalenebenen (national, EU, global) zu erreichen.

11.4 Innovation

Eine der Leitinitiativen der Europa-2020-Strategie ist die „Innovationsunion“. Diese sieht auch die Überarbeitung und Weiterentwicklung der Innovationsförderinstrumente der EU (auch im Bereich des ELER) vor (EU-KOM, 2010b, S. 15). Innovation wird in der Mitteilung der KOM für eine Neuausrichtung der GAP vor allem in Bezug auf ein umwelt-

freundliches Wachstum angestrebt, „was die Einführung neuer Technologien, die Entwicklung neuer Produkte, die Änderung von Produktionsverfahren und die Förderung neuer Nachfragemuster, insbesondere im Kontext der im Entstehen begriffenen Biowirtschaft, erfordert“ (EU-KOM, 2010a, S. 8). Innovation erfährt somit in den neuen Verordnungsentwürfen, gerade auch durch den Bezug auf die Europa-2020-Strategie, eine deutlich größere Bedeutung.

11.4.1 Innovation in der derzeitigen ELER-Förderung

In der derzeit gültigen ELER-VO wird Innovation als ein Instrument zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft gesehen, stellt im Gegensatz zum neuen Verordnungsentwurf jedoch kein übergeordnetes Ziel dar.

Die Innovationsförderung ist derzeit in Art. 20 der VO (EG) Nr. 1698/2005, in dem die Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zusammengefasst sind, verankert. Neben der Investitionsförderung in der Land- und Forstwirtschaft und in der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte gibt es die Maßnahme zur Förderung zur Zusammenarbeit für Forschung und Entwicklung (F&E) im Agrar- und Ernährungssektor, mit der die Innovationstätigkeit gesteigert werden soll. Daneben kommt LEADER eine wichtige Bedeutung zu. Gemäß Art. 61 soll LEADER der Umsetzung innovativer Konzepte dienen.

Nach Ansicht der Evaluatoren spielen in der aktuellen Förderperiode Innovationen im Zusammenhang mit der Agrarinvestitionsförderung nur eine sehr untergeordnete Rolle, wenngleich mit jeder größeren betrieblichen Investition umfangreiche Neuerungen technischer, baulicher oder organisatorischer Art verbunden sind. Diese Investitionen sind aber eben nicht mit besonderen Risiken behaftet und besitzen keine Pilotfunktion für andere Betriebe (Bergschmidt et al., 2010).[109] Im Bereich der Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung wurde in der Halbzeitbewertung thematisiert, ob die klassische Investitionsförderung überhaupt in der Lage ist, Innovationen zu induzieren, oder ob nicht wesentlich stärker auf die im F&E-Bereich verbreiteten Ansätze zurückgegriffen werden sollte. Da Innovationen eine intensive Forschungs- und Entwicklungsphase vorausgeht, sollte eine Innovationsförderung an dieser Stelle durch geeignete Instrumente ansetzen. So könnten z. B. Kooperationen in der Forschung und Entwicklung zwischen Universitäten bzw. Forschungseinrichtungen und einzelnen Unternehmen für besonders innovative Projekte, aber auch Forschungsvorhaben innerhalb eines Betriebes, gefördert werden (Fitschen-

[109] Diskussionen gab es beispielsweise bezüglich des Innovationscharakters von automatischen Melksystemen, die im betreffenden Bundesland schon weit verbreitet sind, so dass sie keinen Pilotcharakter mehr haben. Die Beratung sieht sie trotzdem mit einem höheren Risiko behaftet an als herkömmliche Melktechniken und demzufolge als innovative Maßnahme.

Lischewski, 2010). Diesen Ansatz hat die KOM durch den Artikel 36 „Kooperation“ und die EIP im Entwurf der ELER-VO aufgegriffen.

Für Innovationen in der regionalen ländlichen Entwicklung kommt aus Sicht der KOM LEADER eine wesentliche Bedeutung zu. In verschiedenen Dokumenten zu Innovation in LEADER gibt es allerdings keinen klaren Bezugspunkt. Zum Teil wird von innovativen Konzepten, von innovativen Aktionen oder von innovativen Projekten gesprochen. In der konkreten Umsetzung zeigt sich das Neue häufig darin, dass LEADER-Projekte vielfältiger sind als „normale“ Projekte und kaum standardisierbar. In der aktuellen Förderperiode war die Umsetzung von Nicht-Standard-Projekten unter Anwendung der Regeln der Mainstream-Förderung (Richtlinien etc.) mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, was sich u. a. auch in der negativen Einschätzung von im Rahmen der Halbzeitbewertung befragten RegionalmanagerInnen zu den Umsetzungsmöglichkeiten von „innovativen“ Projekten im Vergleich zu LEADER+ zeigt (Raue, 2010). Diese Schwierigkeiten sind u. a. auf die Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU sowie die geringe Risikobereitschaft der jeweiligen (Länder-)Verwaltungen im Umgang mit diesen Vorgaben zurückzuführen (Raue, 2010).

11.4.2 Innovation im Entwurf der ELER-VO

Innovation ist als übergeordnete Priorität im Entwurf der ELER-VO verankert, so dass ihr alle sechs EU-Prioritäten Rechnung tragen müssen (Art. 5 des Entwurfs der ELER-VO). Entsprechend müssen im Programm Konzepte[110] für Innovationen formuliert werden, die zur Erreichung dieses Ziels beitragen (Art. 9 (g)). Daneben wurde eine eigene Priorität geschaffen, die spezifisch auf die Förderung der Innovation und des Wissenstransfers in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten abhebt. Dieser Priorität sind indikativ die Maßnahmen „Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen“ (Art. 15) und Investitionen in neue Technologien der Fortwirtschaft sowie in die Verbreitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 27) zugeordnet. Die Ausrichtung auf innovative Aktivitäten findet sich in weiteren Maßnahmen wieder, die auch über den Land- und Forstwirtschaftssektor hinausgehen. Im Verordnungsentwurf sind außerdem zwei neue Instrumente zur Innovationsförderung integriert: die Europäische Innovationspartnerschaft[111] (EIP) „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ (Art. 61 des

[110] Genaue Erläuterungen, wie diese Konzepte aussehen sollen und ob sich diese vorrangig auf die EIP „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ beziehen, fehlen.

[111] Die EIP ist unmittelbar aus der Leitinitiative „Innovationsunion“ der Europa-2020-Strategie abgeleitet. Bislang gibt es in diesem Zusammenhang nur ein Pilotprojekt „aktives und gesundes Altern“. Das Ziel diese Innovationspartnerschaften soll es ein, Investitionen in F&E zu erhöhen und zu koordinieren sowie eine rasche Modernisierung der damit verbundenen Wirtschaftsbereiche und Märkte zu bewirken (CEP, 2011).

ELER-VO-Entwurfs) und der Preis für innovative lokale Zusammenarbeit in ländlichen Gebieten (Kapitel IV des ELER-VO-Entwurfs). Die EIP „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ ist mit drei Elementen im Entwurf der ELER-VO verankert:

(1) Auf EU-Ebene wird ein EIP-Netzwerk finanziert (Art. 53),

(2) unter Art. 36 können in den Programmen die Operationellen Gruppen gefördert werden,

(3) die angestoßenen Vorhaben werden im Rahmen der Maßnahmen gefördert, mit z. T. höheren Beihilfeintensitäten.

Mit dem Innovationspreis (Kapitel IV des ELER-VO-Entwurfs) werden innovative lokale Konzepte ausgezeichnet, an denen mindestens zwei in verschiedenen Mitgliedstaaten ansässige Einrichtungen beteiligt sind. Das Höchstpreisgeld liegt bei 100.000 Euro. Rund 50 Projekte können im Zeitraum 2015 bis 2019 ausgewählt werden. Die Vorteile von solchen Preisgeldern analog zu Wettbewerbsverfahren liegen vor allem in der Vorbereitung der Antragsunterlagen und in der Öffentlichkeitswirksamkeit. Um diesen Vorteilen Geltung zu verschaffen, sollten die Kriterien für Teilnehmerprojekte anspruchsvoll sein und die Preisverleihung nicht nur in einem Durchführungsrechtsakt erfolgen, sondern im Rahmen einer breiten Öffentlichkeitsarbeit. Wenn diese nicht gewährleistet werden kann, dann sollte auf dieses Instrument verzichtet werden.

Die Möglichkeit, neue Finanzinstrumente einzusetzen, wird häufig auch im Zusammenhang mit Innovationsförderung genannt, gerade auch im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Risikokapital. Hier liegen im ELER bislang keine Erfahrungen vor.

Innovation wird in den Verordnungstexten nicht genauer definiert, wobei eine Definition angesichts des breiten Maßnahmenspektrums auch nicht sinnvoll ist. Innovation bezieht sich zum einen auf die betriebliche Ebene oder auf Teile der Wertschöpfungskette, zum anderen jedoch auch auf neue Wege der regionalen ländlichen Entwicklung insgesamt. Für LEADER wird explizit auf den lokalen Kontext Bezug genommen.

Auf der betrieblichen Ebene sollte der Innovationsbegriff klarer gefasst werden. Dies könnte auch eine Aufgabe des EIP-Netzwerkes sein. Es besteht die Möglichkeit, die in Anhang I aufgeführten Beihilfesätze stärker zu differenzieren, um z. B. innovative Vorhaben stärker zu begünstigen, oder solchen Vorhaben in der Projektauswahl einen Vorrang einzuräumen. Dafür ist aber eine Operationalisierung von Innovation erforderlich.

Für die ländliche Regionalentwicklung/LEADER hat sich die KOM schon in der jetzigen Förderperiode mit dem Begriff Innovation beschäftigt. Die KOM hat 2011 in einem neuen Leitfaden für LEADER versucht, den Begriff der Innovation zu fassen. und gleichzeitig auch verwaltungstechnische Änderungen vorgenommen. Für den Bereich der ländlichen Entwicklung hat die KOM Innovation wie folgt definiert: „Innovation in ländlichen Gebie-

ten kann den Transfer und die Anpassung von Innovationen, die an anderer Stelle entwickelt wurden, die Modernisierung traditioneller Formen von Know how oder das Finden von neuen Lösungen für anhaltende ländliche Probleme umfassen, die andere Politikmaßnahmen nicht zufriedenstellend und nachhaltig lösen konnten. Auf diese Weise können neue Antworten auf die spezifischen Probleme ländlicher Gebiete auch auf lokaler Ebene gefunden werden“ (DG Agri, 2011a). Gleichzeitig wurde deutlich gemacht, dass den LAGen größere Kompetenzen bei der Projektauswahl zugebilligt werden und LEADER-Projekte nicht auf Mainstream-Maßnahmen aufbauen müssen.

Basierend auf den Erfahrungen der jetzigen Förderperiode ist zukünftig auf Programmebene der Begriff Innovation insbesondere im Hinblick auf betriebliche Investitionen stärker zu operationalisieren. Generell sollte für alle innovativen Vorhaben auf EU-Ebene ein Umsetzungsrahmen durch die Verwaltungs- und Kontrollvorschriften sowie Finanzbestimmungen gewährleistet sein, der Innovation überhaupt möglich macht und auch die Möglichkeit des Scheiterns zulässt.

11.5 Vereinfachung

Die Reduzierung der Verwaltungslasten ist ein wesentliches Ziel der EU. Im Fokus stehen vor allem die Bürokratiekosten der Landwirte. 2007 wurde das Ziel einer 25prozentigen Reduktion bis 2012 gesetzt. Dieses Ziel wurde aus Sicht der KOM schon übertroffen (EU-COM, 2011b, S. 9). Während die Bürokratiekosten lt. KOM gesunken sind, sind die Kosten bei den umsetzenden Verwaltungen nach wie vor hoch. Aktuelle Analysen weisen für ausgewählte Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (Berufsbildung, Agrarinvestitionsförderung, verschiedene Agrarumweltmaßnahmen) einen Anteil von Bürokratiekosten des Zuwendungsempfängers an den Fördermitteln von 4,7 % aus (Deloitte, Capgemini und Ramboell Management, 2011. S. 63). Untersuchungen im Rahmen der Ex-post-Bewertung der vorherigen Förderperiode ergaben für bundesdeutsche EPLR einen Anteil der Implementationskosten der Verwaltung von 12 % an den verausgabten Fördermitteln (Grajewski und Fährmann, 2009). Auch die EU-KOM hat Untersuchungen zu den Verwaltungskosten bei umsetzenden Behörden in allen MS veranlasst. Der Schwerpunkt lag auf den Kontrollkosten im Zusammenhang mit dem Konzept des tolerierbaren Risikos (EU-KOM, 2010d). Die Ergebnisse für Deutschland liegen im Jahr 2008 bei rund 13 %. Die Diskussion um die Vereinfachung der GAP erfährt eine erhebliche Schieflage, wenn sie sich vorrangig auf den Abbau von Bürokratiekosten beim Zuwendungsempfänger konzentriert, obgleich die Verwaltungskosten bei den umsetzenden Behörden um ein Vielfaches höher liegen und dadurch die Programmgestaltung und -umsetzung mittelbar stark beeinflussen. Sicher gibt es Maßnahmenbereiche, in denen Antrags- und Bewilligungsverfahren vereinfacht werden sollten, da die Hürden für potenzielle Zuwendungsempfänger hoch sind. U. E. ist Teilnehmerzufriedenheit regelmäßig zu überprüfen, um eventuellen Engpassfaktoren für die Inanspruchnahme vorzubeugen. Einer Optimierung dieses Ziels aus Sicht der Teilnehmer

im Sinne von geringem Aufwand für die Antragstellung, Dokumentation, Kontrollen und Einhaltung von Förderauflagen sind aber Grenzen zu setzen. Der Erhalt öffentlicher Mittel verpflichtet zu präzisen und transparenten Angaben und Einhaltung von Formvorschriften.

Die KOM hat im Rahmen ihres impact assessment auch eine Untersuchung der Auswirkung der drei möglichen Szenarien der GAP 2020 auf die Vereinfachung[112] durchgeführt. Für den Bereich der ländlichen Entwicklung erwartet sie im Integrationsszenario (Vorschlag 2) leicht steigende Verwaltungskosten, denen allerdings eine höhere Effektivität der Förderung gegenüberstehen soll (EU-COM, 2011b, S. 32). Betrachtet werden hier nur die Aufgaben im Bereich der Förderabwicklung und nicht des gestiegenen Grundaufwandes. Zudem wurden viele Aufgaben der Verwaltung wenig nachvollziehbar als „business as usual“ eingestuft und daher nicht als „burden“ bewertet. U. E. führen viele neue Elemente der Verordnungen zu deutlich steigenden Verwaltungskosten, v. a. auf Ebene des Programm-Overheads. Dies steht im Gegensatz zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte mit Personal- und Kosteneinsparungsnotwendigkeiten.

Tabelle 6 versucht analog zu dem Ansatz der Halbzeitbewertung (Fährmann et al., 2010d) eine erste Einschätzung zu geben, welchen Einfluss ausgewählte neue Elemente der Verordnungen auf die Ziele einer guten Programmdurchführung und -umsetzung haben könnten. Hierzu gehören die Aspekte Vermeidung eines Implementationskostenanstiegs (Vereinfachung und Verwaltungsökonomie), Sicherung einer zuverlässigen Mittelverwendung durch Rechtssicherheit und -klarheit, Stärkung einer zielgerichteten und effektiven Mittelverwendung und Beachtung der Prinzipien einer guten Mehrebenen-Governance (Partnerschaft, Transparenz etc.).

[112] Das methodische Vorgehen bei der Ermittlung der Kosten bei den Verwaltungen und Zuwendungsempfängern ist u. E. wenig nachvollziehbar.

Tabelle 6: Einschätzung der Zielerreichung „Vereinfachung und Verwaltungsökonomie“ und Auswirkungen auf die anderen Zielbereiche

Elemente	**Vermeidung** eines IK-Anstiegs	Auswirkungen auf		
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance
Verordnungsarchitektur	VO-Architektur ist sehr verschachtelt, Stringenz fehlt, viele delegierte Rechtsakte ↘	Schwierig zu durchschauen, was wo geregelt ist ↘	Bessere Kohärenz zwischen den Politikbereichen ↗	Schwieriger Abstimmungsprozess auf EU-Ebene zwischen den Beteiligten, fehlende zentrale Steuerung ↘
Stärkere Verknüpfung der 1. und 2. Säule	KOM selbst geht von höheren Kosten aus, v. . in der Implementationsphase ↘	Schafft neue Anlastungstatbestände ↘	Hängt von der Ausgestaltung ab, zielgerichteter ausgestaltet werden können allerdings ELERMaßnahmen →	Greift zumindest in Ansätzen die öffentliche Diskussion auf ↗
GSR			Bessere Kohärenz zwischen den Politikbereichen ↗	Schafft die Möglichkeit einer stärkeren Abstimmung zwischen den Generaldirektionen ↗
Partnerschaftsvereinbarung	Erfordert einen hohen Abstimmungsaufwand v. a. in einem föderal aufgebauten MS ↘		Bessere Kohärenz zwischen den Politikbereichen ↗	Schafft die Möglichkeit einer stärkeren Abstimmung zwischen den Ressorts ↗
Ex-ante-Konditionalität	Hoher und zusätzlicher Aufwand zur Abprüfung der Ex-ante-Konditionalitäten ↘	Ausreichende Verwaltungskapazitäten sind zu gewährleisten ↗	Klare Ausrichtung auch an übergeordneten Politikzielen ↗	Sinnvolle Verknüpfung von vereinbarten EU-Politiken mit Förderpolitiken ↗
Leistungsgebundene Reserve	Festlegung, Sammlung und Lieferung der erforderlichen Informationen ↘		Überwiegend auf finanzielle Umsetzungsstände gerichtet, kein Fortschritt in Hinblick auf eine stärkere Ergebnissteuerung →	Wurde bereits für 2000 bis 2006 sehr kritisch gewertet, Reaktivierung ist daher nicht nachvollziehbar ↘
Prioritäten statt Schwerpunkte	Erleichtert Maßnahmenzuordnungen, keine budgetäre Mindestausstattung mehr →		Zielorientierterer Aufbau der Förderstruktur ↗	Schwerpunktstruktur wurde vielfach kritisiert, Empfehlungen aufgegriffen ↗
Auswahlkriterien	Höherer Aufwand der Projektauswahl als beim „Windhundverfahren“ ↘	Klare Vorgaben einer unmittelbaren Abbildung im Zahlstellenverfahren ↗	Sinnvoll festgelegte Auswahlkriterien können Zielerreichung steigern ↗	
Programmänderungsverfahren	Gleichbleibender Aufwand, da RDC immer noch oft beteiligt werden muss →		Maßgebliche Änderungen der Prioritäten sind zu begründen →	↘

Fortsetzung Tabelle 6:

Elemente	Vermeidung eines IK-Anstiegs	Auswirkungen auf		
		Zuverlässigkeit	Zielgerichtetheit	Governance
Berichts-pflichten	Zahlenmäßig und inhaltlich gestiegene Anforderungen	↘	Zu formalisiert, wenig strategisch ausgerichtet →	Nimmt Belastungen der MS nicht ernst genug, außer Verzicht auf 1. Bericht, positiv: Zusammenfassung für Öffentlichkeit →
Partnerbeteiligung	Gestiegene Anforderungen an die Qualität der Partnerbeteiligung	↘	Wenn Zeit für Diskussion, dann möglicher Mehrwert für eine verbesserte Programmierung und Umsetzung ↗	Stärkung der BGA, ggf. sogar fondsübergreifend ↗
Finanzinstrumente	Hoher Aufwand bei Implementation von Finanzinstrumenten, in Umsetzung weniger	→	Mehr Möglichkeiten, an den Problemen in der Finanzierbarkeit von Investitionen anzusetzen (z. B. Eigenkapitalbeteiligungen) ↗	Angleichung an die Möglichkeiten in den anderen Fonds ↗
Vereinfachte Zuschussregeln	Geringerer Aufwand bei Abrechnung, geringere Kontrollquoten	↗	↗	Greift wesentliche Kritikpunkte aus den MS auf und vereinheitlicht Regelungen mit den Strukturfonds ↗

↗ positiver Einfluss auf die Zielerreichung → kein Einfluss auf die Zielerreichung ↘ negativer Einfluss auf die Zielerreichung

Quelle: Eigener Entwurf.

Tabelle 6 zeigt, dass viele der neuen Elemente der Verordnungsarchitektur zu steigenden Umsetzungskosten führen, die auch einen negativen trade off zu der beabsichtigten stärkeren strategischen Ausrichtung der Programme haben können. Für die stärkere Verknüpfung der 1. und 2. Säule der GAP gilt, dass selbst die KOM in ihren Analysen von höheren Verwaltungskosten ausgeht. U. E. steht vielen neuen Regelungen im Entwurf der DZ-VO allerdings keine höhere Zielerreichung gegenüber, weil das Ziel einer einfachen Umsetzung dominiert (siehe Ausführung zu der Konsultation der MS-Zahlstellen in EU-COM, 2011b). Bezogen auf die GSR-Fonds und die damit verbundenen neuen Strategieelemente ist zwar auch von einem erhöhten Aufwand auszugehen, dem aber auch eine potenziell höhere Zielgerichtetheit gegenübersteht, wenn die entsprechenden Kapazitäten in den MS und Regionen für eine gemeinsame Strategieentwicklung zur Verfügung stehen. Folgt man bei der Programmentwicklung nur den „ausgetretenen Pfaden“, stehen höhere Kosten keiner höheren Zielgerichtetheit gegenüber.

Literaturverzeichnis

KOM(2011) 244: Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020. Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen.

RL 2000/60/EG: WRRL, Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

2006/144/EG: Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.

KOM (2011) 21 endg: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ressourcenschonendes Europa - eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020. Mitteilung der Kommission, 2011.

VO (EG) Nr. 1290/2005: Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union L 209 vom 11. August 2005. Amtsblatt der Europäischen Union.

Agra-Europe, Nr. 37 vom 2011, Umverteilung der Direktzahlungen kostet Deutschland rund 1 Milliarde Euro S. 7-8 (EU-Nachrichten). Stand 4.10.2011.

KOM (2001) 264 endg: Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung. (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg). Mitteilung der Kommission, 2001.
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:DE:PDF. Stand 3.2.2009.

VO (EG) 73/2009: Verordnung (EG)Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003. Amtsblatt der Europäischen Union, L 30/16.

KOM (2010) 548 endg: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Abschlussauswertung der Umsetzung des Gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Erhaltung der biologischen Vielfalt. Mitteilung der Kommission, 2011.

BBSR, Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. Modellvorhaben Stadtentwicklungsfonds in Brandenburg. Internetseite BBSR: http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_21888/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/Stadtentwicklungsfonds/MV__Brandenburg.html. Stand 18.11.2011.

Becker, P. und Rudloff, B. (2011a): Hohe Ausgaben bedürfen neuer Legitimation: Die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionspolitik. In: Bendieck, A., Lippert, B. und Schwarzer, D. (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik. Berlin. S. 49-59. Internetseite Stiftung Wissenschaft und Politik: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S18_bdk_lpt_swd_ks.pdf. Stand 11.11.2011a.

Becker, P. und Rudloff, B. (2011b): EU-Finanzverhandlungen: Neue Herausforderungen im Kontext alter Konflikte. In: Bendieck, A., Lippert, B. und Schwarzer, D. (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik. Berlin. S. 40-48. Internetseite Stiftung Wissenschaft und Politik: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S18_bdk_lpt_swd_ks.pdf. Stand 4.11.2011b.

Becker, P. und Zaun, N. (2007): Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik in Theorie und Praxis. Internetseite Stiftung Wissenschaft und Politik: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/bkr__Zaun_Kohaesionspolitik_KS.pdf. Stand 22.9.2011.

Belitz, H., Eschenbach, R., Pfirrmann, O. und Steinke, H. (2004): Evaluation der Maßnahme "Förderung von innovativen Netzwerken - InnoNet" - Wirkungsanalyse (Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit). Internetseite VDIVDE: http://www.vdivde-it.de/innonet/news/DIW_Wirkungsanalyse.pdf. Stand 9.9.2010.

Bergschmidt, A., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Margarian, A. und Heuer, J. (2010): Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 - Hessen. Internetseite Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts: http://www.vti.bund.de/de/institute/bw/publikationen/sonstige/ex_post/hessen_bericht_de.pdf. Stand 13.7.2010.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007a): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 - 2013. http://www.bmelv.de/cln_045/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaeume/Strategiepapier.html. Stand 23.1.2007a.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007b): Politik für ländliche Räume. Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Internetseite BMELV: http://www.landentwicklung.de/fileadmin/sites/Landentwicklung/Dateien/Publikationen/Konzeption_LR_12_2007.pdf. Stand 2.12.2011b.

BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): 1. Fortschrittsbericht 2010 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013 (in der überarbeiteten Fassung vom 01.06.2011). Internetseite BMVEL: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Forschrittsbericht2010Strategieplan.pdf?__blob=publicationFile. Stand 29.11.2011.

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011): Nationales Reformprogramm Deutschland 2011 (Dokumentation Nr. 596). Internetseite Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_germany_de.pdf. Stand 19.8.2011.

Bormann, K. (2011a): Mitnahmeeffekte bei der forstlichen Förderung. Allg.Forst- u.J.-Ztg. 182, H. 1/2, S. 1-10.

Bormann, K. (2011b): Teil II - Kapitel 11. Forstliche Förderung im Schwerpunkt 2. In: Halbzeitbewertung des EPLR M-V. Internetseite vTI: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroekonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Mecklenburg_Vorpommern/de/MV_Teil %20II_Kap %2011_Forst_SP2.pdf.

Bornemann, H., Breuer, A., Rautenberg, R. und Winter, M. (2010): Umsetzung des Ziels "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014-2010. Endbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie durch die Prognos AG. Internetseite BMWI: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/umsetzung-ziel-regionale-wettbewerbsfaehigkeit-und-beschaeftigung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf. Stand 7.9.2010.

CEP, Centrum für Europäische Politik (2011): Innovationsunion. Internetseite CEP: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Innovationsunion/KA_Innovationsunion.pdf. Stand 5.12.2011.

Deloitte, Capgemini und Ramboell Management (2011): Study on administrative burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures. Internetseite EU-KOM: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/rd-simplification/full-text_en.pdf. Stand 29.11.2011.

DG Agri (2011b): The future of rural development policy. Internetseite DG Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/app-briefs/04_en.pdf. Stand 2.12.11 A.D.b.

DG Agri (2011a): Leitfaden der GD Agri für die Anwendung des Schwerpunkts Leader im Rahmen der durch den ELER finanzierten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013. Internetseite ENRD: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=695FA00F-C680-8FCF-DB97-A0E51A2AF6DB. Stand 25.11.2011a.

DG Agri G.1 (2011): The legal proposal for LEADER post-2013; (Articles 28-31 CSF-Funds Regulation; Articles 42-45 EAFRD Regulation). Presentation on the Extended EN RD Leader sub-committee meeting, 23 November 2011.

DG Regio (2004): A Report on The Performance Reserve and Mid Term Evaluation in Objective 1 and 2 Regions. Internetseite DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/tech_report_en.pdf. Stand 30.9.2011.

Dufeil, E. (2011): Die neue Architektur der Kohäsionspolitik nach 2013 (Vortrag am 11. Mai 2011 in Kiel). Internetseite ESF-Team Baden-Württemberg: http://www.esf-team.de/fileadmin/user_upload/esf-team/Hinweise-2014-2020/EU_KOM_Kohaesionspolitik_nach_2013.pdf. Stand 14.11.2011.

EFSA - European Food Safety Authority (2008): Effects of farming systems on dairy cow welfare and disease. Report of the Panel on Animal Health and Welfare.

EFSA - European Food Safety Authority (2005): The welfare of weaners and rearing pigs: effects of different space allowances and floor types.

EFSA - European Food Safety Authority und EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Special Eurobarometer Food-related risks. Eurobarometer, H. 354. Brüssel.

Elsasser, P. und Bolte, A. (2011): EU-Biodiversitätstrategie 2020 - kurzfristige erste Einschätzung (Bereich Wald). unveröffentlicht.

ENRD, European Network for Rural Development (2010): Climate Change and Renewable Energy measures in EU RDPs 2007-2013 Member state profile - GERMANY. Internetseite ENRD: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=FA9F82F2-E38C-0748-E427-BFAEEC8CFD65. Stand 28.11.2011.

EP, European Parliament (2011): The CAP in the Multiannual Financial Framework 2014/2020. Internetseite Europäisches Parlament : http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=en&file=49111. Stand 11.11.2011.

EU-COM, Commission of the European Communities (2011a): Commission Staff Working Paper Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 4: Rural Development. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex4_en.pdf. Stand 25.11.2011a.

EU-COM, Commission of the European Communities (2011c): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf. Stand 4.10.2011c.

EU-COM, Commission of the European Communities (2011d): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020 - Part II: Policy fiches. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf. Stand 4.10.2011d.

EU-COM, Commission of the European Communities (2011b): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 - Annex 8: Simplification of the CAP. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex8_en.pdf. Stand 10.11.2011b.

EU-Com, European Commission (2011): Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (COM (2011) 244 final). Internetseite EU-KOM: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_ACT_part1_v7 %5B1 %5D.pdf. Stand 29.11.2011.

EU-KOM (2011a): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung des Rates (EG) Nr. 1083/2006 im Hinblick auf rückzahlbare Beihilfe und Finanzierungstechniken (KOM (2011) 483 endgültig). Internetseite EU-KOM: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2011/com2011_0483de01.pdf. Stand 7.12.2011a.

EU-KOM, Europäische Kommission (2010c): Optionen für ein Biodiversitätskonzept und Biodiversitätsziel der EU für die Zeit nach 2010. MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN. KOM (2010) 4 endgültig. Internetseite EU-KOM: http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/pdf/communication_2010_0004de.pdf. Stand 6.12.2011c.

EU-KOM, Europäische Kommission (2004): Teil 4 - Auswirkungen und zusätzlicher Nutzen der Strukturpolitik. In: EU-KOM, Europäische Kommission (Hrsg.): Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz Wettbewerbsfähigkeit Kooperation. Brüssel. S. 137-186. Internetseite DG Regio: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_de.htm. Stand 30.9.2011.

EU-KOM, Europäische Kommission (2010a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen. Internetseite Europäische Kommission: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF. Stand 26.9.2011a.

EU-KOM, Europäische Kommission (2010b): Mitteilung der Kommission EUROPA 2020 Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. KOM (20910) 2020 endgültig. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET %20 %20DE %20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf. Stand 23.9.2011b.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011b): Commission Staff Working Paper. Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 6: Risk Management. Internetseite EU-KOM: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex6_en.pdf. Stand 27.11.2011b.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011c): Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO_2-armen Wirtschaft bis 2050. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. KOM (2011 112 endgültig. Internetseite EU-KOM: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:DE:PDF. Stand 28.11.2011c.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011d): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein Rahmen für die nächste Generation innovativer Finanzinstrumente - die EU-Beteiligungs- und Kreditfinanzierungsplattformen (KOM (2011) 662 endgültig. Internetseite EU-Kommission: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2011/com2011_0662de01.pdf. Stand 4.11.2011d.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011e): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#5. Stand 19.10.2011e.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011f): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM (2011) 625 endgültig/2). Internetseite DG Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_de.pdf. Stand 27.11.2011f.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011g): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#5. Stand 19.10.2011g.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011h): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik. Internetseite EU-Kommission: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0628:FIN:DE:PDF. Stand 10.11.2011h.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011i): Vorschlag für VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit besonderen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und das Ziel „Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#5. Stand 19.10.2011i.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011j): Vorschlag für VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_de.htm. Stand 13.10.2011j.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2000): Die Agrarausschüsse - Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik. Brüssel. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/fact/comit2001/comi_de.pdf. Stand 8.10.2007.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft (2006): Sonderausgabe Newsletter: Beschäftigung und Wachstum durch ländliche Entwicklung. Internetseite GD Agri: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/newsletter/lisbon/special_de.pdf. Stand 19.9.2006.

EU-KOM, Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2010d): Mehr oder weniger Kontrollen? Die richtige Balance zwischen Kontrollkosten und Fehlerrisiko.

EWSA, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2010): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Förderung einer effizienten Partnerschaft bei der Verwaltung des neuen Programmplanungszeitraums in der Kohäsionspolitik 2007-2013 unter Rückgriff auf bewährte Verfahrensweisen" (Sondierungsstellungnahme) Berichterstatter: Jan Olsson, ECO/258 "Effiziente Partnerschaften/Köhäsionspolitik". Internetseite Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/ces967-2010_ac_/ces967-2010_ac_de.pdf. Stand 1.4.2011.

Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010a): Halbzeitbewertung von PROFIL : Teil 3 - Programmbewertung. http://www.vti.bund.de/de/startseite/institute/lr/personal/wissenschaftliches-personal/barbara-faehrmann/alle-publikationen.html. Stand 6.6.2011a.

Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010b): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. S. 1-488. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroekonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Mecklenburg_Vorpommern/de/MV_Teil %20III_Programmbewertung+ANHANG.pdf. Stand 10.10.2011b.

Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010c): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum. Braunschweig. S. 1-488. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroekonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Mecklenburg_Vorpommern/de/MV_Teil %20III_Programmbewertung+ANHANG.pdf. Stand 10.10.2011c.

Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010d): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROFIL. Braunschweig. S. 1-340. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroekonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Niedersachsen_Bremen/de/Ni_Teil %20III_Programmbewertung+ANHAENGE.pdf. Stand 23.11.2011d.

Fährmann, B., Grajewski, R., Koch, B. und Peter, H. (2008): Die Politik zur ländlichen Entwicklung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik - Von den Ursprüngen bis zur Gegenwart. Schriftenreihe Europäisches Verwaltungsmanagement der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin. Berlin.

Fengler, B. und Raue, P. (2010): Kapitel 16 - ILE und Leader. In: vTI (Hrsg.): Halbzeitbewertung von PROFIL 2007-2013. Braunschweig.

Fitschen-Lischewski, A. (2010): Teil II - Kapitel 3 Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse (ELER-Code 123) Verarbeitung u- Vermarktung. Halbzeitbewertung des EPLR Hessen. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroekonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Hessen/de/HE_Teil %20II_Kap %2003_123_VV.pdf. Stand 25.11.2011.

Forstner, B. (2011): Beurteilung von alternativen Finanzierungsarten und -instrumenten zur Umsetzung von investiv ausgerichteten Förderungsgrundsätzen der GAK (1. Zwischenbericht) (unveröffentlicht). Braunschweig.

Francksen, D. (2011): Revolvierender Fonds zur Förderung von Innovationen in der Agrarwirtschaft. Landentwicklung aktuell 2011, H. 1, S. 20-21. Internetseite BLG: http://www.landgesellschaften.de/BLG_2011_I.pdf. Stand 18.11.2011.

GEFRA, Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, MR, Gesellschaft für Regionalberatung mbH, Ruhr-Universität Bochum und TraST, Transformationsprozesse und Strukturpolitik (2003): Halbzeitbewertung des Operationellen Programms des Freistaates Thüringen für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds in der Periode von 2000 bis 2006. Internetseite Land Thüringen: http://www.thueringen.de/imperia/md/content/tmwta/strukturfonds/op_halbzeitbewertung_thueringen_endbericht_2003_11.pdf. Stand 30.9.2011.

Grajewski, R. und Fährmann, B. (2009): How to open the black box of implementation costs within the evaluation of rural development programmes. In: Fouquet, A. und Méasson, L. (Hrsg.): L'évaluation des politiques publiques en Europe, Cultures et futurs. L´'Harmattan. S. 361-373.

Hampicke, U. (2006): Jeder Markt honoriert nicht den Aufwand, sondern das Ergebnis. Anreiz. Ökonomie der Honorierung ökologischer Leistungen. BfN-Skripten, H. 179. Bonn, S. 161-172. Stand 02.02.2009.

Hart, K., Baldock, D., Weingarten, P., Osterburg, B., Povellato, A., Vanni, F., Pirzio-Biroli, C. und Boyes, A. (2011): What tools for the for the European Agricultural Policy to encourage the Provision of Public Goods. Study for the European Parliament. Internetseite IEEP: http://www.ieep.eu/assets/835/PG_FINAL.pdf. Stand 29.11.2011.

IEEP, Institute for European Environmental Policy (2011): A Tentative Legislative Timeline for the Current CAP Reform. Internetseite IEEP: http://cap2020.ieep.eu/2011/11/2/a-tentative-legislative-timeline-for-the-current-cap-reform. Stand 11.11.2011.

Jakubowski, P. (2011): Stadtentwicklungsfonds - interessant auch für ländliche Räume? Landentwicklung aktuell 2011, H. 1, S. 22-23. Internetseite BLG: http://www.landgesellschaften.de/BLG_2011_I.pdf. Stand 18.11.2011.

Kröcher, U. und Henking, R. (2007): Innovationsentwicklung in ländlichen Räumen - alternative Innovations- und Vernetzungsstrategie kommunaler Wirtschaftsförderung. Neues Archiv für Niedersachsen 2007, H. 2, S. 18-35. http://www.regio-gmbh.de/fileadmin/documents/Neues-Archiv-Kroecher-Henking.pdf. Stand 23.11.2011.

LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, MA, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und Leichtweiß-Institut für Wasserbau (2008): Kapitel 10 der Ex-post-Bewertungen der Programme für den Ländlichen Raum 2000 - 2006 gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 der Länder Nordhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen und Hamburg. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/de/startseite/vti-publikationen/vtilit-recherche.html. Stand 19.1.2011.

Mantino, F., Bolli, M., Fagiani, P. und Tarangioli, S. (2010): Report on Policy Delivery Systems and their relations with types of governance models. In: INEA, National Institue of Agricultural Economics (Hrsg.): RuDi. Assessing the impact of rural development policies (incl.LEADER), H. Delivarable D3.3. Internetseite RuDi, Rural Development Impacts: http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.3.pdf. Stand 07.07.2010.

MCPFE, Minsterial Conference on the Protection of Forests in Europe (2003): Improved Pan-European Indicators for Sustainable Forest Management. Adopted by rhe MCPFE Expert level Meeting, 7-8 October 2002, Vienna, Austria. Wien.

Mehl, P. (1999): Neue Produktionsaufgabenrente? Neues Ausgleichsgeld? Beiträge und Diskussionsberichte eines Expertenworkshops vom 28./29.04.1999. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/zi017476.pdf. Stand 30.11.2011.

Meyer, S. und Biermann, N. (2010): Evaluation NRW/EU.Mikrodarlehen. Operationelles Programm Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung 2007-2013 (EFRE des Landes Nordrhein-Westfalen. Internetseite Wirtschaftsministerium: http://www.ziel2.nrw.de/0_2_Aktuelles/00_Newsmedia/Evaluation_NRW_EU_Mikrodarlehen_2010.pdf. Stand 29.6.2011.

Mizell, L. (2008): Promoting Performance: Using Indicators to enhance the Effectiveness of Sub Central Spending. Internetseite OECD: http://www.oecd.org/dataoecd/43/56/40832141.pdf. Stand 30.9.2011.

Osterburg, B. und Runge, T. (2007): Maßnahmen zur Reduzierung von Stickstoffeinträgen in Gewässer - eine wasserschutzorientierte Landwirtschaft zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Landbauforschung Völkenrode, H. Sonderheft 307. Braunschweig.

Plankl, R., Daub, R., Gasmi, S., Pitsch, M. und Rudow, K. (2008): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) - Länderübergreifender Bericht. Internetseite Institut für Ländliche Räume: Stand 8.3.2010.

Raue, P. (2010): Teil III - Anhang 2 Länderübergreifendes Vertiefungsthema Mainstreaming LEADER. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst und Holzwirtschaft und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Hessen - Teil III Programmbewertung. Braunschweig. S. 1-25. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroekonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Hessen/de/HE_Teil %20III_Programmbewertung+ANHAENGE.pdf. Stand 25.11.2011.

Salhofer, K., Röder, N., Kilian, S., Henter, S. und Zirnbauer, M. (2009): Endbericht zum Forschungsauftrag 05HS041 "Märkte für Zahlungsansprüche". Freising.

Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe (1993): Resolution H1 - General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe. http://www.foresteurope.org/filestore/foresteurope/Conferences/Helsinki/helsinki_resolution_h1.pdf. Stand 14.10.2011.

Skubowius, A. und Krawczyk, O. (2009): Potenzialstudie zur Einrichtung eines regionalen Stadtentwicklungsfonds für die region Hannover im Rahmen der JESSICA Initiative. Gutachten des NIW Niedersächsischen Institits für Wirtschaftsforschung e.V. im Auftrag der hannoverimpuls GmbH. Internetseite NIW: http://www.niw.de/uploads/pdf/publikationen/Potenzialanalyse_JESSICA_09.pdf. Stand 18.11.2011.

Steffens, W. (2011): EU plant neuen Zuschnitt für die 2. Säule. Internetseite Landvolk Niedersachsen: http://www.landvolk.net/Agrarpolitik/Land-und-Forst/2011/08/1133/GAP.php. Stand 25.11.2011.

Sudfeldt, C., Dröschmeister, R., Langgemach, T. und Wahl, J. (2010): Vögel in Deutschland 2010. DDA, BfN, LAG VSW; Münster.

Tietz, A., Hrsg. (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 315. Braunschweig.

tns Emnid (2007): Das Image der deutschen Landwirtschaft. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung in Deutschland im Auftrag der i.m.a. - information.medien.agrar e.V. Bonn.

Weingarten, P. (2011): Werden die Vorschläge der Kommission den Herausforderungen in ländlichen Räumen gerecht? In: Lange, J. (Hrsg.): Dasselbe in grün? Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013. Loccumer Protokolle, H. 3. S. 183-191.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2010): EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/1005908/publicationFile/64276/GutachtenGAP.pdf. Stand 11.5.2010.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2011a): Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Kurzstellungnahme-WBA.pdf?__blob=publicationFile. Stand 28.9.2011a.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2011b): Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft - Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken -. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/StellungnahmeRisiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile. Stand 30.11.2011b.

Zarth, M. (2010): Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? Empirische Befunde und Empfehlungen für die Politik. BBSR-Berichte KOMPAKT, H. 5/2010. Bonn. Internetseite BBSR: http://www.bbsr.bund.de/cln_016/nn_287484/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL__5__2010,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_5_2010.pdf. Stand 13.8.2010.

Anhang

Thematische und Maßnahmentabellen

Inhaltsverzeichnis - Anhang Seite

Tabelle A1:	Strategischer Überbau und Strategieinstrumente	1
Tabelle A2:	Direktzahlungen	15
Tabelle A3:	Vergleich Cross Compliance (CC): HZ-VO (Anhang II) / derzeitige Ausgestaltung	27
Tabelle A4:	Finanzierungsregelungen	35
Tabelle A5:	Monitoring und Evaluierung	39
Tabelle A6:	Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Art 15)	51
Tabelle A7:	Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Art. 16)	55
Tabelle A8:	Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Art. 17)	59
Tabelle A9:	Investitionen in materielle Vermögenswerte (Art. 18)	61
Tabelle A10:	Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen (Art. 19)	67
Tabelle A11:	Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen (Art. 20)	71
Tabelle A12:	Dienstleistungseinrichtungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (Art. 21)	75
Tabelle A13:	Forstliche Förderung	81
Tabelle A14:	Gründung von Erzeugergemeinschaften (Art. 28)	93
Tabelle A15:	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUM+KM)	95
Tabelle A16:	Ökologischer Landbau (Artikel 30)	99
Tabelle A17:	Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie	101
Tabelle A18:	Förderung benachteiligter Gebiete - Ausgleichszulage (AZ) (Art. 32/33)	105
Tabelle A19:	Tiergerechtheit (Animal Welfare) (Art. 34)	111
Tabelle A20:	Zusammenarbeit (Art. 36)	113
Tabelle A21:	Risikomanagement (Art. 37 bis 40)	117
Tabelle A22:	LEADER	121

Tabelle A1: Strategischer Überbau und Strategieinstrumente

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Gemeinsamer Strategischer Rahmen (GSR)	
Gemeinsamer Strategischer Rahmenplan gemeinsam für ELER, ESF, EFRE, Kohäsionsfonds EFF, orientiert an der Europa-2020-Strategie (intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum)	EU-Leitlinien getrennt für ELER- und die Strukturfonds, vom „wording“ an den Lissabon- und Göteborg-Strategien ausgerichtet	Die KOM hat in ihrer Mitteilung zur GAP 2020 die Herausforderungen skizziert, vor den Landwirtschaft und ländliche Räume stehen: Ernährungssicherheit, Umwelt und Klimawandel und räumliche Ausgewogenheit. Mit der Reaktion auf diese Herausforderungen soll auch ein Beitrag zu Europa-2020-Strategie geleistet werden (EU-KOM, 2010). Das Verhältnis zwischen den politikfeldbezogenen Zielen und übergeordneten EU-Zielen bleibt unklar. Handelt es sich um ein hierarchisches Verhältnis oder eine mehr oder wenige große Schnittmenge. Aufgrund der Erfahrungen in der laufenden Förderperiode ist letzteres zu vermuten, wobei die KOM bestrebt ist, die Schnittmenge zu den übergeordneten Zielen zu vergrößern, indem der Gemeinsame Strategische Rahmen durch spezifische Umsetzungsinstrumente ergänzt werden soll (siehe Ex-ante-Konditionalitäten, Bezug zu den Nationalen Reformprogrammen (BMWi, 2011) und leistungsgebundene Reserve). Die 1. Säule der GAP wird nicht berücksichtigt.
Ziel: Umsetzung der Europa-2020-Strategie, Festlegung der Schwerpunkte der Förderung, anzugehende räumliche Herausforderungen, Politikziele, Prioritäten für die Kooperationsprojekte, Koordinierungsmechanismen und Mechanismen zur Sicherstellung von Kohärenz und Konsistenz mit den Wirtschaftspolitiken der MS	Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums sollen dazu beitragen, – die Bereiche zu ermitteln und zu vereinbaren, in denen die Inanspruchnahme der EU-Förderung für die Entwicklung des ländlichen Raums den größten Nutzeffekt auf EU-Ebene erzielt; – die Verbindung zu den wichtigsten EU-Prioritäten (Lissabon, Göteborg) herzustellen und diese in Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums umzusetzen; – die Vereinbarkeit mit anderen EU-Maßnahmen zu gewährleisten, insbesondere in den Bereichen Kohäsion und Umwelt;	Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zeigen, dass ein Mehr an Kohärenz zwischen den Fonds besser durch eine gemeinsame Rahmenverordnung sichergestellt werden kann, in der sowohl der Überbau als auch der Durchführungsrahmen gemeinsam beschrieben ist. Dadurch, dass man seit 2007 sowohl ELER wie auch EFF von den Strukturfonds getrennt hat, ist die Gesamtarchitektur noch schwieriger geworden, da der ELER zwischen der 1. Säule der GAP und den Strukturfonds verortet ist. Nachdem in den Entwürfen noch getrennt gestartet wurde, hat die kommissionsinterne Konsultation dazu geführt, dass es eine den ELER mitberücksichtigende Allgemeine Verordnung (AVO) gibt. Die 1. Säule der GAP spielt in der AVO keine Rolle, obgleich sie wesentlich stärker als in der Vorperiode mit der 2. Säule der GAP verwoben ist.

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	– die Umsetzung der neuen marktorientierten Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sowie die erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen, die diese in den alten und neuen Mitgliedstaaten mit sich bringt, flankierend zu unterstützen.	Die AVO ist recht komplex, weil sie sowohl gemeinsame Regelungen für ELER, EMFF und Strukturfonds enthält als auch spezifische Regelungen nur für die Strukturfonds.
Zeitrahmen: 3 Monate nach der Annahme der AVO in einem delegierten Rechtsakt nach Art. 142 der AVO	Fester Zeitpunkt (bis 20.02.2006), wurde am 25.2.2006 im Amtsblatt veröffentlicht	
Anpassung: erforderlich**,** wenn es im strategischen Überbau größere Veränderungen gibt, dann auch erneute Befassung durch Rat und Parlament	Revision möglich	
Erstellungsprozess: erstellt durch KOM, wer federführend ist, geht aus AVO nicht hervor	DG Agri, Beschluss erfolgte durch Europäischen Rat	Wesentlicher komplexerer Erstellungsprozess, da auf KOM-Ebene mehr Generaldirektionen beteiligt sind (nicht nur im Rahmen von Konsultationen) und zusätzlich Europäisches Parlament/Europäischer Rat, die Einspruch erheben können
Thematische Ziele: es gibt 11 thematische Ziele in der AVO, denen in der ELER-VO sechs EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums zugewiesen werden (siehe Anhang IV des Entwurfs der ELER-VO) Die für den ELER relevanten Ziele aus dem GSR sind: (1) Stärkung von Forschung, technologischer Entwicklung und Innovation (3) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen (4) Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO_2-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft (5) Förderung der Anpassung an den Klimawandel, der Risikoprävention und des Risikomanagements (6) Umweltschutz und Förderung der Ressourceneffizienz (8) Förderung von Beschäftigung und Unterstützung der Mobilität der Arbeitskräfte (9) Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut		

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Inhalte: – für jedes thematische Ziel die wesentlichen Aktionen jedes Fonds – wesentliche räumliche Herausforderungen für städtische, ländliche und Küsten- und Fischereiregionen, die im Zentrum der Fondsinterventionen stehen – horizontale Prinzipien und Ziele für die Fondsinterventionen, – Schwerpunktbereiche für Kooperationsaktivitäten, die auch die sog. Makroregionen und die Ostseestrategie berücksichtigen[1] – Koordinierungsmechanismen zwischen ELER, EFRE, ESF, Kohäsionsfonds und EMFF, sowie mit anderen relevanten Gemeinschaftspolitiken – Mechanismen, um Kohärenz und Konsistenz der Programmierung von Fonds mit den Leitlinien und Empfehlungen basierend auf dem Lissabonvertrag herzustellen (wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU und der Mitgliedstaaten)	Strategische Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums nach den vier Schwerpunkten getrennt (unter Berücksichtigung der Prioritäten der Europäischen Union)	Bedeutet die Nennung von wesentlichen Aktionen jedes Fonds für die thematischen Ziele eine Einschränkung gegenüber dem Förderspektrum der Einzelverordnungen? Die Beschreibung der GSR-Elemente ist so vage, dass der strategische Rahmen sehr breit gespannt sein kann oder sehr einengend wirkt.
	Partnerschaftsvereinbarung auf nationaler Ebene	
Gemeinsame Partnerschaftsvereinbarung für alle GSR-Fonds für den Zeitraum 1.1.2014 bis 31.12.2020	Nationaler Strategieplan jeweils getrennt für die verschiedenen Fonds	Die Evaluationsergebnisse haben gezeigt, dass für die konkrete Programmierung der Nationale Strategieplan für die ELER-Programme keine Steuerungsfunktion hatte, sondern einen weiten Rahmen spannte. Nach der Genehmigung der Programme und der anschließenden Überarbeitung des Nationalen Strategieplans handelte es sich um eine Quasi-Zusammenfassung aller Länderprogramme (Bottom-up-Ansatz). Politik für ländliche Räume fällt ebenso wie Wirtschaftsförderung in die Zuständigkeit der Bundesländer. Das föderale System steht dem Ziel der KOM entgegen, über eine Partnerschaftsvereinbarung eine verstärkte strategische Ausrichtung auf EU-Ziele zu erreichen.

[1] Neben dem Ostseeraum ist in Deutschland u. a. das Donaubecken relevant. (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/magod2010/magod2010_de.pdf).

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
		Dafür muss auf Programmebene selbst angesetzt werden. Die 1. Säule der GAP ist nicht berücksichtigt.
Zeitliche Vorgaben: Ersterstellung 3 Monate nach der Annahme des Gemeinsamen Strategischen Rahmens Beschluss zur Genehmigung mittels Durchführungsrechtsakt sechs Monate nach Einreichung, wenn MS die Anmerkungen der KOM zufriedenstellend berücksichtigt hat (Art. 15 der AVO)	Nach Annahme der strategischen Leitlinien und Übermittlung vor Vorlage der EPLR an KOM, in Ländern mit regionalen Programmen war in der DVO festgelegt, dass nach der Genehmigung der Programme eine Aktualisierung vorgelegt wird (Art. 3 Abs. 4 der ELER-DVO).	Den Besonderheiten von MS mit regionalen Programmen wird überhaupt nicht Rechnung getragen.
Erstellungsprozess: im Dialog mit den Partnern und der KOM	dito	In MS mit regionalen Programmen muss die Erstellung parallel zu den Programmerstellungen laufen und in einem ständigen Rückkopplungsprozess mit den Ländern abgestimmt werden. Sind DG Regio und BMWI im Erstellungsprozess federführend? Wie werden die jeweiligen Fondspezifika in diesen Prozess eingebracht?

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Inhalte: (a) Vorkehrungen, um die Verbindung mit den Zielen der Europa-2020-Strategie sicherzustellen (i) Analyse der Unterschiede und Entwicklungen mit Bezug auf die thematischen Prioritäten, detaillierte Investitionsschwerpunkte und Schwerpunktgebiete, die im Strategischen Rahmen gesetzt wurden und die Zielbündel im Nationalen Reformprogramm und den relevanten Empfehlungen des Rates (wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU und der Mitgliedstaaten) (ii) Zusammenfassung der Ex-ante-Bewertungen (iii) für jedes thematische Ziel eine Zusammenfassung der erwarteten Ergebnisse für die einzelnen Fonds (iv) indikative Finanztabelle pro Fonds für den MS nach thematischen Zielen und Beitrag für Klimaschutzziele (v) die wesentlichen Prinzipien für Kooperation unter Berücksichtigung der Makroregionen und der Ostseestrategie (vi) horizontale Prinzipien und Politikziele für die Umsetzung der Fonds. (vii)eine Liste der OP und EPLR mit den jeweiligen Fondsbeträgen (b) integrierter Ansatz für die räumliche Entwicklung unterstützt durch die Fonds (i) Mechanismen auf nationaler und regionaler Ebene zwischen den Fonds und anderen EU- und nationalen Förderpolitiken incl. EIB (ii) Vorkehrungen, um einen integrierten Mitteleinsatz in städtischen, ländlichen und Küstengebieten sowie LEADER zu gewährleisten.	a) SWOT-Analyse b) Strategie und Aufzeigen der Kohärenz der gewählten Strategie mit den strategischen Leitlinien c) thematische und gebietsbezogene Prioritäten für jeden Schwerpunkt einschließlich der Quantifizierung der Hauptziele und geeigneter Indikatoren für Begleitung und Bewertung (d) Liste der EPLR und indikative Finanztabelle (e) Mechanismen, mit den die Koordinierung mit anderen Instrumenten der GAP, dem EFF und den Strukturfonds hergestellt werden soll (f) Mittelvolumen für Konvergenzziel (g) Beschreibung Nationales Netzwerk	Es gibt überhaupt keine Angaben mehr, wie in MS mit regionalen Programmen zu verfahren ist, da viele der Informationen den Programmen entnommen werden müssen; die Taktung zwischen Partnerschaftsvereinbarung und Programmen bleibt völlig vage. Die Partnerschaftsvereinbarung geht in vielen Punkten über die Inhalte des Nationalen Strategieplans hinaus. Die Zusammenstellung der erforderlichen Informationen in einem Zeitraum von drei Monaten, parallel zum Erstellungsprozess der Programme, dürfte einen erheblichen Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand nach sich ziehen.

[2] Verwiesen wird auf die Bestimmungen in Teil III der AVO. Heißt dies, dass die Regelungen zur finanziellen Additionalität nur für die Strukturfonds gelten und nicht für den ELER und den EMFF?

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
(c) Beschreibung integrierter Strategien für besonders von Armut betroffener Regionen oder Gruppen (wo sinnvoll, auch mit vorgesehenen Finanzmitteln) (d) Vorrichtungen, um eine wirksame Umsetzung sicherzustellen (i) Meilensteine im Rahmen des Leistungsbeurteilung (einschl. Methode und Grundprinzipien) (ii) Zusammenfassung der Ex-ante-Konditionalitäten, Zeitplan für ihre Erfüllung (iii) erforderliche Informationen für die Überprüfung der Einhaltung der finanziellen Additionalität[2] (iv) Einbeziehung der Partner und ihre Rolle bei der Erstellung des Partnerschaftsvertrags und des Fortschrittsberichts (e) Vorkehrungen, um eine wirksame Umsetzung von ELER, EFRE, ESF, Kohäsionsfonds und EFF sicherzustellen (i) Bewertung, ob die Kapazitäten der Verwaltung und der Zuwendungsempfänger gestärkt werden müssen und welche Maßnahmen dazu ergriffen werden sollten (ii) Zusammenfassung der geplanten Maßnahmen zur Reduzierung der Verwaltungslasten beim Zuwendungsempfänger und die dazugehörigen Ziele in den Programmen (iii) eine Bewertung der bestehenden IT-gestützten Datenaustauschsysteme und vorgesehene Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle Informationen zwischen Zuwendungsempfängern und umsetzenden Verwaltungen/Kontrolleinheiten ausschließlich IT-gestützt ausgetauscht werden		
Revision: ggf. Überarbeitung erforderlich, wenn sich der Gemeinsame Strategische Rahmen ändert (innerhalb einer 6-Monats-Frist), MS müssen Änderungen vorschlagen (Art. 12 der AVO), MS können auch selbst eine Änderung vorschlagen, die dann nach Prüfung durch die KOM ggf. in einem Durchführungsrechtsakt genehmigt wird.	In der ELER-DVO war nicht nur geregelt, dass die Nationale Strategie angepasst werden muss, wenn sich die strategischen Leitlinien oder wesentliche Inhalte des Plans selbst ändern, sondern welche Programmänderungen eine Änderung des NSP nach sich ziehen (Art. 3 in Verbindung mit ART. 6 der ELER-DVO)	Die grundlegende Frage ist doch, wann die Partnerschaftsvereinbarungen geändert werden müssen, wenn sich die Programme verändern. Eine entsprechende Regelung fehlt in der AVO.

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Nationale Rahmenregelung (NRR)	
In MS mit regionalen Programmen kann eine Nationale Rahmenregelung (NRR) erstellt werden, die gemeinsame Bestandteile für die EPLR ohne gesonderte Zuweisung von Finanzmitteln enthält (Art. 7 Abs. 3 des Entwurfs der ELER-VO).	dito	Die NRR stellt eine erhebliche Arbeitserleichterung für die Bundesländer dar, da der Bund stellvertretend für alle Länder wesentliche Bausteine der Programme mit der KOM verhandelt hat. Die Frage ist, ob für die erweiterten Fördergegenstände der ELER-VO, die sich thematisch auf Bereiche der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur beziehen, auch eine NRR geben wird.
	ELER-Verordnung: Ziele	
Allg. Ziele (Erwägungsgrund 2) (a) Begleitung und Ergänzung der 1. Säule der GAP (b) Integration der Ziele der Europa-2020-Strategie, Kohärenz mit den generellen Zielen einer wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion	Flankierung der 1. Säule und Beitrag zur wirtschaftlichen/sozialen Kohäsion, Lissabon- und Göteborg-Strategie als wichtige EU-Strategien	Generell setzt sich das Begründungsproblem der 2. Säule der GAP als wenig kohärenter Politikbereich fort. Die 1. Säule der GAP soll flankiert werden, was einen sektorspezifischen/horizontalen Politikansatz erfordert. Ein Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion soll geleistet werden, wobei dies eine spezifische räumliche Abgrenzung (nicht nur eine Definition ländlicher Raum) und einen nicht nur auf Landwirte abzielenden Fördersatz erfordern würde, da diese nicht zwingend zu den einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen gehören. Auch die Integration der Europa-2020-Strategie trägt nicht zu einer stärkeren Profilbildung hinsichtlich einer Entwicklung ländlicher Räume bei. So heißt es in Art. 3 des Entwurfs der ELER-VO, dass der ELER zu einem stärker räumlich und umweltbezogen ausgewogenen und innovativen Landwirtschaftssektor in der Gemeinschaft beitragen soll. Zumindest die übergeordneten Ziele zeigen, dass eine gemeinsame Klammer für die 2. Säule der GAP auch zukünftig kaum darzustellen ist.
Spezifische Ziele (Art.4 der ELER-VO): (1) Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (2) Nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen (3) räumlich ausgewogene Entwicklung ländlicher Gebiete	(a) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation (b) Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung (c) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft	Wie schon in der laufenden Förderperiode kann auch für die kommende Förderperiode festgestellt werden, dass die drei formulierten Ziele sich kaum unter einem gemeinsamen Dach subsumieren lassen, zumindest nicht unter „Förderung der Entwicklung ländlicher Räume“. Im Prinzip handelt es sich um einen stark segmentierten Politikbereich handelt, der darüber hinaus sogar Zielkonflikte aufweisen kann, wenn beispielsweise eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu Lasten von

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
		Umweltressourcen geht oder im Rahmen einer horizontal angelegten Sektorförderung v. a. ohnehin schon prosperiende Regionen profitieren und somit keine räumlich ausgewogene Entwicklung unterstützt wird.
	ELER-VO: Prioritäten	
Sechs Prioritäten mit einer indikativen Zuordnung von Maßnahmen (Anhang V des Entwurfs der ELER-VO) Die Prioritäten im Einzelnen: (1) Förderung von Humankapitel in Land- und Forstwirtschaft (2) Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Typen von Landwirtschaft und Verbesserung der Lebensfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe (3) Förderung von Wertschöpfungsketten und des Risikomanagement in der Landwirtschaft (4) Erhalt und Verbesserung von land- und forstwirtschaftsgebundenen Ökosystemen (5) Förderung von Ressourceneffizienz und des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft im Agrar- und Forstsektor sowie der Ernährungswirtschaft (6) Umsetzung der Beschäftigungspotenziale und der Entwicklung ländlicher Gebiete Alle Prioritäten müssen den übergreifenden Zielsetzungen Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen Rechnung tragen.	Drei thematische und ein methodischer Schwerpunkt mit entsprechend zugeordneten Maßnahmen	Bei Betrachtung der sechs Prioritäten ist auffällig, dass fünf Prioritäten explizit auf die Land- und Forstwirtschaft ausgerichtet sind. Angesichts der Tatsache, dass eine räumlich ausgewogene Entwicklung ländlicher Gebiete eines der drei Hauptziele der ELER-VO 2014ff ist, fällt die Unterlegung mit Prioritäten sehr sektoral aus (siehe auch Kritik an den Erläuterungen zu diesem Politikziel in der KOM-Mitteilung Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV, 2011a). Kritikpunkt in der jetzigen Förderperiode war die starre Zuordnung von Maßnahmen zu den Schwerpunkten unabhängig von den konkreten Maßnahmenzielen. Damit wurden nicht zwingend die finanziellen Ressourcen gemeinsamen Oberzielen zugeordnet (EU-COM, 2011a, S. 30). Warum mit dem vorliegenden VO-Entwurf die Zuordnung von Maßnahmen zu Prioritäten nicht gänzlich aufgehoben wird, ist unklar. Priorität 1 passt wenig zu den anderen thematischen Zielen; die Förderung von Humankapitel ist nicht Zweck an sich, sondern steht im Zusammenhang mit den anderen Zielen. Die übergreifenden Zielsetzungen sind nur teilweise deckungsgleich mit den Zielen, die in Art. 4 des ELER-VO-Entwurfs für die 2. Säule genannt werden (analog zu Art. 110 Abs. 2 der FinanzierungsVO)

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ex-ante-Konditionalitäten (Artikel 17 der AVO)	
Drei verschiedene Ex-ante-Konditionalitäten: (a) Ex-ante-Konditionalitäten nach Prioritäten (Anhang IV des ELER-VO-Entwurfs) (b) Horizontale Konditionalitäten, die sich auf verschiedene Prioritäten beziehen (Anhang IV des ELER-VO-Entwurfs) (c) Allgemeine Ex-ante-Konditionalitäten (Anhang IV der AVO)	Gab es nur in wenigen Punkten als verpflichtender Bestandteil des Programmplanungsdokuments (z. B. in der Beschreibung des Umsetzungssystems oder des Monitoring- und Evaluierungssystems)	
Erfüllungskriterien: Für jede Ex-ante-Konditionalität werden Erfüllungskriterien genannt, die zum Teil in den Programmen aufgeführt, zum Teil zentral vom Bund auch für die Länderprogramme bereitgestellt werden müssen.		Die Erfüllungskriterien lassen zum Teil einen erheblichen Ermessensspielraum bei denjenigen, die beurteilen sollen, ob die Ex-ante-Konditionalität erfüllt ist oder nicht. Diese Unklarheit in den Begrifflichkeiten wiegt umso schwerer, als dass mit der Nichterfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten finanziellen Konsequenzen angedroht werden.
Ziel: AVO (Erwägungsgrund 17): Europa-2020-Ziele sollen erreicht werden durch klare institutionelle und gesetzliche Regelungen ELER-VO (Erwägungsgrund 8): Sicherstellung eines sofortigen Starts nach Programmgenehmigung und eine ausgewogene Programmumsetzung	entfällt	Die Ex-ante-Konditionalitäten sind in der für alle Fonds geltenden Partnerschaftsvereinbarung verankert und zu operationalisieren. Deswegen verwundert es, dass die Rahmenverordnung nur allgemeine Hinweise für die Ex-ante-Konditionalitäten gibt, ansonsten auf die spezifischen FondsVO verweist. Die in der ELER-VO vorgesehenen Ex-ante-Konditionalitäten sind zum Teil geeignet, einen unmittelbaren Start nach Programmgenehmigung sicherzustellen. Der Begriff „ausgewogene“ Programmumsetzung ist unklar und auch der Beitrag der Ex-ante-Konditionalitäten, die sich nicht auf Implementationsaspekte beziehen.
Verankerung in den Partnerschaftsvereinbarungen und Programmen, wenn die Ex-ante Konditionalitäten im Entwurf der Partnerschaftsvereinbarung/des Programms noch nicht erfüllt sind, dann muss eine Zusammenfassung der Aktionen enthalten sein, um diese zu erfüllen (spätestens bis zum 31.12.2016).	entfällt	

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Die detaillierten Aktionen zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionaliäten sind Bestandteil der EPLR.		
Finanzielle Folgen (lt. Art. 17 Abs. 5 AVO): a) bei Programmgenehmigung kann die KOM alle Zwischenzahlungen aussetzen, die an den Abschluss bestimmter Aktionen zur Erfüllung der Ex-ante-Konditionalitäten gebunden sind b) Wenn nach dem vereinbarten Zeitplan die Ex-ante-Konditionalitäten immer noch nicht erfüllt sind, können betroffenen Zahlungen ausgesetzt werden.	Auch in der laufenden Förderperiode gibt es Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Zahlungen getätigt werden können. Dazu gehört z. B. eine zugelassene Zahlstelle, die Erfassung von Monitoringdaten und Übermittlung mit dem Jahresbericht oder die Festlegung von Projektauswahlkriterien.	Ausweitung des finanziellen Risikos bei insgesamt sehr unklaren Vorgaben
Erfolgskontrolle - quantifizierte Zielindikatoren für die Prioritäten		
Indikatoren: Basierend auf den CMEF-Indikatoren (Art. 9 Abs. 1c des ELER-VO-Entwurfs)		
Etappenziele 2016/2018 und Ziele 2022(Anhang I der AVO): Sog. kritische Etappenziele sind im Rahmen der Programmerstellung zwischen Mitgliedstaat und KOM abzustimmen und in die Partnerschaftsvereinbarung zu integrieren. 2016 als Input- und Outputziel und 2018 ggf. zusätzlich als Ergebnisziel	Sowohl Output-, Ergebnis- und Zielindikatoren sind zu quantifizieren. Zielerreichungsgrade sind in den Jahresberichten darzustellen. Basis für die Jahresgespräche mit der KOM sind aber weniger die Zielerreichungsgrade einzelner Maßnahmen, sondern die Auszahlungsstände, die kritisch beobachtet werden, um einen Mittelverfall zu vermeiden.	Wenn es sich ohnehin nur um Outputziele handelt (Zahl der Projekte??), dann kann die ganze Übung einfacher laufen, indem man die Auszahlungsstände als Grundlage nimmt.
Methode (Anhang I der AVO): In der Partnerschaftsvereinbarung sind die Methode und die grundlegenden angewandten Prinzipien zur Festlegung der Etappenziele darzulegen, um die Konsistenz der Ansätze zwischen den verschiedenen ländlichen Entwicklungsprogrammen sicherzustellen.		Wo ist hier irgendeine Methode erkennbar?
Aufgabe (laut AVO): Erreichung der Ziele der Europa-2020-Strategie **Wesentliche Prinzipien:** (Anhang I der AVO) – Relevant für die jeweilige Priorität – Transparent im Sinne des öffentlichen Zugangs und damit der Nachvollziehbarkeit der erforderlichen Informationen – Erhebung sollte nicht mit umfangreichen Kosten beim Zuwendungsempfänger, Bürger oder MS verbunden sein		

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
– Ggf. kohärent zwischen den operationellen Programmen **Zeitpunkte:** bis 12/2016 und bis 12/2018, 12/2022		
	Erfolgskontrolle - leistungsgebundene Reserve	
5 % des EU-Betrags eines jeden Fonds wird einbehalten und entsprechend dem Zielereichungsgrad zu einem späteren Zeitpunkt zugeteilt **Basis**: Fortschrittsberichte der Partnerschaftsvereinbarung/Durchführungsberichte 2019		Eine leistungsgebundene Reserve gab es in der Förderperiode 2000 bis 2006 für die Strukturfonds. Sie wurde sehr kritisch bewertet, sodass in der Förderperiode 2007 bis 2013 auf ein solches Instrument als obligate Vorgabe verzichtet wurde.
2019: Feststellung der Zielerreichung, Verteilung der leistungsgebundenen Reserve für Fonds und Prioritäten 1) Meilensteine 2018 für die Programme/Prioritäten müssen erreicht sein 2) KOM trifft Entscheidung über Verteilung auf Programme/Prioritäten 3) MS schlagen die Verteilung der leistungsgebundenen Reserve vor, wenn die entsprechenden Jahresberichte bzw. Informationen nicht vorgelegt werden, dann verfällt die leistungsgebundene Reserve für die betroffenen Programme oder Prioritäten. 4) Wenn aus der Leistungsschau hervorgeht, dass eine Priorität ihre Meilensteine nicht erreicht, dann kann die Zwischenzahlung ganz oder teilweise ausgesetzt werden.		Jegliche Kriterien, auf welcher Grundlage die KOM ihre Entscheidung über die Zuteilung der leistungsgebundenen Reserve trifft, fehlen. Erfolgt eine proportionale Zuteilung oder bekommen die Programme/Prioritäten einen großen Anteil vom „Kuchen“, die besonders erfolgreich sind. Welche Kriterien gibt es für das Aussetzen von Zwischenzahlungen, wenn Etappenziele nicht erreicht wurden. In Artikel 43 der FinanzierungsVO finden sich hierzu keine konkreteren Hinweise.

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Finanzvorgaben/sonstige Steuerungsinstrumente	
Mindestbudgets: Mind. 5 % für LEADER, mind. 25 % für Klimaschutz (Erwägungsgrund 28 des Entwurfs der ELER-VO)[3], Angebot von AUM ist obligatorisch	Mindestbudgets je Schwerpunkt festgelegt	Mindestbudgets entfalten eine Steuerungsfunktion, wobei ein „Etikettenschwindel“ nicht ausgeschlossen werden kann. Die Frage ist, wie verbindlich eine Mindestvorgabe für den Klimaschutz ist, wenn sie nur in der Erwägungsgründen enthalten ist.
Teilprogramme: **höhere Beihilfesätze** möglich	-	Versuch, bestimmte Themen stärker in den Programmen zu verankern, wobei es sich mit Ausnahme der Berggebiete ausschließlich um sektorale Themen handelt.
Maßnahmen: für bestimmte Varianten **höhere Beihilfesätze** möglich, z. B. für kollektive Aktionen bei AUM, für im Rahmen der EIP unterstützte Vorhaben	Höhere Beihilfesätze gab es für Junglandwirte und in benachteiligten Gebieten im Rahmen der landwirtschaftlichen Investitionsförderung	Geklärt werden sollte das Verhältnis zwischen einer Förderung des Overheads (im Rahmen von Art. 36) und der anschließenden Projektförderung mit höheren Beihilfeintensitäten.
Höhere **Kofinanzierungssätze** für LEADER, sowie Maßnahmen nach Art. 15, 28 und 36[4] +30 Prozentpunkte aufgesattelt auf den 50 % in den übrigen Regionen[5]. 100 % für Mittel der 1. Säule (Kappungsmittel), für innovative Maßnahmen vorgesehen.	Staffelung von Kofinanzierungssätzen abhängig von der Maßnahme, Mittelherkunft oder Region	Unterschiedliche Kofinanzierungssätze erschweren das Finanzmanagement, wobei sie eine Steuerungswirkung haben, gerade auch aufgrund der schwierigen Haushaltssituation in den Bundesländern

[3] In Erwägungsgrund 6 des Entwurfs der ELER-VO wird Bezug genommen auf das Ziel, mindestens 20 % der EU-Haushaltsmittel für den Klimaschutz aufzuwenden. Hier sollte eine Klarstellung in Bezug auf den Erwägungsgrund 28 erfolgen (25 %). In Erwägungsgrund 28 werden nur Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ökologischer Landbau und Ausgleichszulage berücksichtigt, während sich Erwägungsgrund 6 auf das gesamte Programm bezieht. Inwieweit ist die Nennung eines Klimaziels in den Erwägungsgründen überhaupt verbindlich?

[4] Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Art. 15), Gründung von Erzeugergruppierungen (Art. 28), Zusammenarbeit (Art. 36).

[5] Eine andere Gebietskategorie gibt es für den ELER künftig in Deutschland nicht. Die Gebietskategorie der Übergangsregionen wie in den Strukturfonds ist nicht vorgesehen.

Verordnungsentwürfe 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Auswahlkriterien (ELER-VO-Entwurf)**:** Art. 9 1 c) viii): Im **Programmplanungsdokument** ist ein geeignetes Vorgehen mit Grundsätzen für die Festlegung von Auswahlkriterien für Vorhaben und Strategien der lokalen Entwicklung definiert worden, wobei den jeweiligen Zielen Rechnung getragen wird. In diesem Zusammenhang können die MS vorsehen, dass Maßnahmen, die von Gruppierungen von Landwirten gemeinsam durchgeführt werden, Vorrang oder einen höheren Fördersatz erhalten Horizontale **Ex-ante-Konditionalität**: Es gibt ein geeignetes Konzept mit Grundsätzen für die Festlegung der Auswahlkriterien für die Projekte und die lokale Entwicklung Art. 49: Auswahlkriterien sind von VB in Zusammenarbeit mit BGA festzulegen. Ziel: Gleichbehandlung der Antragsteller, bessere Nutzung der Finanzmittel, Ausrichtung der Maßnahmen auf die EU-Prioritäten zur Entwicklung des ländlichen Raums. Bei der Festlegung der Auswahlkriterien für Kleinkredite ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Projektauswahlverfahren ist transparent zu gestalten und gut zu dokumentieren. Auswahlkriterien sind bei Maßnahmen nach Art. 29 bis 32, 34 und 35 nicht obligatorisch anzuwenden; es sei denn, die verfügbaren Finanzmittel reichen nicht aus, um alle förderfähigen Antragsteller zu berücksichtigen. Möglich sind auch Ausschreibungen, im Rahmen derer die Projekte nach ökonomischen und ökologischen Effizienzkriterien ausgewählt werden. Die Aufgaben der VB, ZS und der lokalen Aktionsgruppen hinsichtlich der Anwendung der Förderfähigkeits- und Auswahlkriterien und des Projektauswahlverfahrens sind genau festzulegen (Art. 72 Abs. 4 des ELER-VO-Entwurfs).	Art. 78 der ELER-VO legt als Ausgabe des Begleitausschusses fest, dass er vier Monate nach Programmgenehmigung zu den Kriterien für die Auswahl der finanzierten Vorhaben gehört werden muss. Art. 71 (2) der ELER-VO regelt, dass Vorhaben nur dann aus dem ELER finanziert werden können, die nach den festgelegten Auswahlkriterien beschlossen wurden.	Zu begrüßen ist, dass die Auswahlkriterien im Entwurf der ELER-VO einen größeren Raum einnehmen, weil in der jetzigen Förderperiode den Auswahlkriterien zunächst wenig Beachtung geschenkt wurde, ständig nachgebessert werden musste und bei Prüfungen die fehlende Verankerung im Zahlstellenverfahren anlastungsrelevant wurde. Auch unter Berücksichtigung der verschiedenen Ausführungen im ELER-VO-Entwurf zu den Auswahlkriterien bleibt als wesentliche Frage das Verhältnis von Förderfähigkeitskriterien und Auswahlkriterien offen. Wenn keine Stichtagregelung für die Antragstellung existiert, sondern eine kontinuierliche Bewilligung erfolgt, können Auswahlkriterien nur als Mindestkriterien formuliert sein. Damit handelt es sich im Prinzip um Förderfähigkeitskriterien. Nur bei Stichtagsregelungen, zu denen viele Projektanträge geprüft werden können, macht ein Ranking im Sinne von Auswahlkriterien (ggf. mit Abschneidegrenzen) Sinn. Bei der Festlegung von Auswahlkriterien soll bei Kleinkrediten der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden. Letzteres ist unverständlich, weil bei der Festlegung von Auswahlkriterien immer der Charakter der Projekte zu berücksichtigen ist. Die nicht obligatorische Anwendung von Auswahlkriterien bei einzelnen Maßnahmen ist nicht nachvollziehbar. Auch der Erwägungsgrund 44 liefert hier keine zusätzlichen Erkenntnisse. Sinnvolle Vorgabe, da Auswahlkriterien im Zahlstellensystem abzubilden sind und daher klare Abstimmungsstrukturen etabliert werden müssen.

Autorin: Regina Grajewski, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: regina.grajewski@vti.bund.de.

Tabelle A2: Direktzahlungen

Definitionen:

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Aktiver Landwirt	
(Art. 9) Direktzahlung Min. 5 % des Umsatzes aus außerlandwirtschaftlichen Quellen Ausnahmeregelung für Empfänger von weniger als 5 k Euro	(Art.28 (2)) Landwirtschaftliche Tätigkeiten ein wesentlicher Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen, oder deren Hauptgeschäftszweck die Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht	Anpassung des Bezugsrahmens (Umsatz) durch Änderung der Unternehmensgliederung möglich
	Beihilfeberechtigte Fläche	
(Art. 25) Landwirtschaftliche Nutzung oder Landwirtschaftliche Nutzung in 2008 und später aus Gründen des Umwelt- und Naturschutzes aus der Nutzung genommen (Art. 4) Änderung bei Definition von Dauergrünland: "Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfutterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind; ***es können dort auch andere für die Beweidung geeignete Pflanzenarten wachsen, sofern Gras und andere Grünfutterpflanzen weiterhin vorherrschen;***	(Art. 34 (2)) dito	Ist dies auch die Referenz für die Flächennutzung im Umweltinteresse (Art. 32)? Leichte Änderung der Definition von Dauergrünland; Gräser und Kräuter müssen nur noch vorherrschend sein (offen: Grenzwert für vorherrschend: > 50 %?); beweidete Heiden können eher als LF anerkannt werden; Büsche oder ähnliches, die auch gefressen werden, müssen nicht mehr herausgerechnet werden. offen: Abgrenzung zum Landschaftselement Grünfutterpflanzen sind weiterhin nur Gräser und krautige Pflanzen (vgl. englische Version)

Kürzung der Direktzahlungen in Abhängigkeit der Betriebsgröße

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Inhalt	
Kürzung der Direktzahlung entsprechend des Auszahlungsbetrages je Betrieb	dito	
	Mechanismus	
(Art. 11) Bezugsgröße: Direktzahlung abzgl. Greening-Komponente und Lohnkosten (Arbeitgeberbrutto) Kürzungsschwellen: < 150 k Euro 0 % 150- 200 k Euro 20 % 200-250 k Euro 40 % 250-300 k Euro 70 % >300 k Euro 100 % Keine Umverteilung zwischen MS (bzw. Regionen definiert nach Art. 19)	(Art. 7) Bezugsgröße: Direktzahlung Kürzungsschwellen: < 5 k Euro 0 % 5- 300 k Euro 10 % >300 k Euro 14 % Teilweise Umverteilung zwischen den MS (Art. 9) für die bis 2008 geltenden Modulationsmittel (<= 5 %)	
	Begünstigte	
ELER Verwendung ist festgelegt in Art. 66 des Entwurfs der ELER-VO, Finanzmittel sind reserviert für Vorhaben, die einen bedeutenden Beitrag zur Innovation im Zusammenhang mit der Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft, einschließlich der Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folge leisten	ELER	Geschätzter Mittelfluss in D maximal ~ 15-20 Mio.; Bei Referenzbetrag von 200 Euro pro ha (Direktzahlung ohne 30 % Greening) und 100 Euro Lohnkosten (Arbeitgeberbrutto) pro ha.

Zahlungsansprüche (ZA)

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Zuteilung	
(Art. 22 (3)) Neuzuteilung von Zahlungsansprüche (ZA) auf Basis der ZA im **Besitz** (nicht Eigentum) am 31.12.2013; Wert der ZA wird berücksichtigt. Keine Erhöhung der Zahlungen pro ha durch Flächenabgabe möglich Mindestens 40 % des nationalen Plafonds in Basisprämie	(Art. 33) Bestand nach 1782/2003 Und Neuzuteilung	Offen: Zwangsenteignung von Verpächtern von ZA?
	Begünstigte	
(Art 21 (2)) Landwirte, die 2011 mindestens 1 ZA aktiviert haben; (Art 21 (3)) Wenn Betrieb zwischen 2011 und 2014 vollständig oder teilweise veräußert wird, kann die Berechtigung an **nur einen** der Übernehmenden abgetreten werden.		
	Mögliche Modelle	
(Art 22 (5)) Stufenweise Anpassung der ZA in einheitliche Prämien (Regional oder national) bis 2019 → Nur Regionalmodell (Art 22 (2)) >= 40 % des nationalen Plafonds sollen in die regionale Flatrate fließen (Art. 20) Relative freie Definition der Regionsabgrenzung möglich	Historisches, Regional- und Kombimodell, SAPS	
	Handel mit Zahlungsansprüchen	
(Art. 27) Keine Einschränkung	(Art. 43) Dauerhafte Übertragung durch Kauf,… Verpachtung von ZA nur in direkter Verbindung mit Landpacht Optionale Teilabführung in Nationale Reserve bei Übertragung	Flächennutzung in einem Mitgliedstaat begründet Betriebseinrichtung in diesem Mitgliedsstaat (wie bisher)

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Aktivierung	
(Art. 25) Mindestens jedes 2. Jahr	(Art. 42) dito	
	Fördervoraussetzungen	
(Art. 29) GAEC & SMR & Greening	GAEC & SMR	30 % des nationalen Plafonds muss in die Greening-Komponente fließen offen: Ist Greening obligate Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen?

Nationale Reserve

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Inhalt	
	Zuteilung	
(Art. 23) Neuzuteilung nur an Junglandwirte (<40 Jahre)	Bestand nach 1782/2003 und Neuzuteilung	Neuzuteilung erfordert keine einschlägige Ausbildung mehr
	Verwendung	
(Art. 23) Ausschließlich 1. Säule entweder Aufstockung von ZA oder besondere Prämie für Regionen, in denen die Landwirtschaft von der Aufgabe bedroht ist	(Art. 41) dito	

Greening (Art 29 ff.); 30 % des Budgets; nicht der Kappung unterliegend

Verordnungsentwurf		Kommentar
	Ziele	
(Art. 29 (4)) Ökobetriebe sind von der Anwendung spezieller Greening-Komponenten ausgenommen (Art. 29 (3)) Bei Widerstreit von Natura 2000-Auflagen und Greening ist Einhaltung der Natura-2000-Auflagen für die Auszahlung d Direktzahlung maßgeblich		
	Erhalt Dauergrünland	
(Art 31) Grünlandschutz: 1. Auf Ebene des Betriebs 2. Der Betrieb darf sanktionsfrei 5 % seiner Grünlandfläche in 2014 umbrechen; > 5 % in Härtefällen 3 Unklar wie mit Flächenübertragung im Rahmen des Strukturwandels umgegangen wird Zusätzlich gilt (Art. 93 der Horizontalen Verordnung (HZ-VO)), d. h. die bisherigen Grenzen für die Umwandlung von Dauergrünland müssen auf regionaler bzw. nationaler Ebene eingehalten werden.	GAEC auf Ebene der MS oder Regionen	Offen: Wirkt Art. 93 der (HV) (Umbruchobergrenzen auf regionaler Ebene) über 2015 hinaus? Offen: Definition der Rechenregeln durch KOM zur Ermittlung der max. betrieblichen Umbruchflächen bei der Übertragung von Flächen
	Vielfältige Fruchtfolge	
(Art. 30) > 3 Fruchtfolgeglieder; jedes Glied mindestes 5 % und größ Glied maximal 70 %		Offen: Definition Feldfrucht durch KOM
	Flächennutzung im Umweltinteresse	
(Art. 32) Bezugsfläche: Acker und Dauerkulturen Für mindestens 7 % der Bezugsfläche sind „Flächennutzung im Umweltinteresse“ nachzuweisen. Flächennutzung im Umweltinteresse: Brache, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen, Aufforstungsflächen nach Art. 31 EU 1257/1999 oder Art. 43 EU 1698/2005		Offen: Definition weiterer Flächennutzungen im Umweltinte se durch KOM möglich Bezugsfläche nach Art 24??

Fakultative Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten (Kapitel 3 – 5 sowie Teilkopplung (Titel IV – V) unterliegen der Kappung. Insgesamt können maximal 30 % des nationalen oder regionalen Plafonds für fakultative Maßnahmen verwendet werden.

Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen (Art. 34 / 35)

Verordnungsentwurf		Kommentar
	Gegenstand der Förderung	
Fläche		
	Begünstigte	
Gebieten mit natürlichen Einschränkungen		
	Zahlung	
Jährliche Zahlung pro ha, flat rate (regional / national), nicht differenziert nach Acker- und Grünland		
	Fördervolumen	
Max. 5 % des Nationalen Plafonds (Art 35)		
	Sonstiges	
		Kombinierbar mit Ausgleichszulage aus der 2. Säule

Junglandwirte (Art. 36 /37)

Verordnungsentwurf		Kommentar
	Begünstigte	
Landwirte, die in Landwirtschaft einsteigen und jünger als 40 Jahre sind		
	Zahlung	
Jährliche Zahlung pro ha (bis zur Durchschnittsfläche der Mitgliedstaaten; Anhang VII) Max. 5 Jahre Top-up von 25 % auf den Nennwert der ZA des Betriebs-inhabers		In Deutschland max. ~ 3.500 Euro pro Jahr und Betrieb
	Weitere Auflagen	
In Deutschland max. 46 ha förderfähig		
	Fördervolumen	
Max. 2 % des Nationalen Plafonds (Art 37)		

Kleinlandwirteregelung (Art. 47 ff.)

Verordnungsentwurf		Kommentar
	Gegenstand der Förderung	
Flat-rate je Betrieb		
	Zahlung	
Für max. 3 ha		In Deutschland max. 1000 Euro pro Betrieb.
	Weitere Auflagen	
Kleinlandwirte-ZA sind nicht handelbar Kleinlandwirte müssen Greening nicht einhalten		
	Fördervolumen	
Max. 10 % des Nationalen Plafonds (Art 36)		

Fakultativ gekoppelte Stützung

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Ziele	
Art. 38 ff	Art. 68 ff.	
	Gegenstand der Förderung	
Zahlung pro ha , Referenzertrag oder Kopf	Zahlung pro Kopf oder ha	
	Begünstigte	
Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Körnerleguminosen, Flachs, Hanf, Reis, Schalenfrüchte, Stärkekartoffeln, Milch und Milcherzeugnisse, Saatgut, Schaf- und Ziegenfleisch, Rindfleisch, Olivenöl, Seidenraupen, Trockenfutter, Hopfen, Zuckerrüben, Zuckerrohr und Zichorien, Obst und Gemüse sowie Niederwald mit Kurzumtrieb.	Explizit nur Milch, Rind-, Ziegenfleisch sowie Reis genannt	
	Förderkulisse	
Regionen mit ökonomischen (inkl. Wertschöpfung), sozialen oder Umweltproblemen, wenn die landwirtschaftliche Erzeugung reduziert wird	dito	
	Fördervolumen	
Für Deutschland max. 5 % des Nationalen Plafonds	Max. 10 % des nationalen Plafonds	
	Sonstiges	
Entscheidung jährlich durch Mitgliedstaaten über Einführung; Entscheidung muss bis zum 1.8 des Vorjahres der Einführung durch Mitgliedstaat getroffen werden Bis 1.8.2016 Entscheidung durch Mitgliedstaat, ob zum Antrag 2017 das Volumen in Maßnahmen der freiwilligen Kopplung verändert werden soll (erhöht, reduziert, abgeschafft) Notifizierung durch KOM		

Umschichtung in die 2. Säule der GAP

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Ziele	
Art. 14 Entscheidung durch MS bis 1.08.2013	Art. 69 (6) (7) und Art. 136	
	Begünstigter	
ELER	dito	
	Fördervolumen	
Max. 10 % des Nationalen Plafonds	Max. Differenz zwischen Nationalen Plafond und der abgerufen Mittel der 1. Säule (begrenzt auf max. 4 %)	

Autor: Nobert Röder, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: norbert.roeder@vti.bund.de.

Tabelle A3: Vergleich Cross Compliance (CC): HZ-VO (Anhang II) / derzeitige Ausgestaltung

Die EU-Vorgaben zu den CC-Auflagen bestehen aus SMRs (Statutory management requirements; *Grundanforderungen an die Betriebsführung*: Standards, die sich aus bestehendem EU Recht ergeben) und GAEC (Standards for good agricultural and environmental condition of land/ Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GlöZ)).

Bisher sind diese Auflagen in zwei Anhängen der DZ-VO[6] aufgelistet..

Im neuen Verordnungsentwurf werden die CC-Auflagen in einem Anhang zusammengefasst und unter den folgenden Themen aufgeführt:

– Umwelt, Klimaschutz und guter landwirtschaftlicher Zustand (Wasser, Boden und C-Bestand, Biodiversität, Landschaft und Mindesterhaltung von Flächen)

– Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze (Nahrungsmittelsicherheit, Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, Tierkrankheiten, Pflanzenschutzmittel)

– Tierschutz

Die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, Dauergrünland nach den bestehenden Cross-Compliance-Regeln zu erhalten, bleibt für die Jahre 2014 und 2015 bestehen (siehe Artikel 93).

[6] VERORDNUNG (EG) Nr. 73/2009 DES RATES vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003

Unterschiede in den CC-Auflagen:

Themengebiete nach Verordnungsentwurf		Auflagen nach Verordnungsentwurf	Auflage nach VO (EG) Nr. 73/2009	Kommentar
Umwelt, Klimaschutz und guter landwirtschaftlicher Zustand	**Wasser**	SMR 1: Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1), Artikel 4 und 5	dito	Keine Änderung.
		GAEC 1: Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen	dito	Keine Änderung.
		GAEC 2: Einhaltung der Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zu Bewässerung, falls entsprechende Verfahren vorgesehen sind.	dito	Keine Änderung.
		GAEC 3: Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung: Verbot der direkten Ableitung von Schadstoffen des Anhangs der Richtlinie 80/68/EG in das Grundwasser und Maßnahmen zur Verhinderung der indirekten Verschmutzung des Grundwassers durch die Ableitung und das Durchsickern dieser Schadstoffe in bzw. durch den Boden	Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (ABl. L 20 vom 26.1.1980, S. 43) Artikel 4 und 5	Inhaltlich keine Änderung, jedoch andere Ausformulierung. Artikel 5 und 5 der alten CC-Regelung verweisen auf den (gleichen) Annex der nach den neuen CC-Standards genannt wird.
	Boden und C-Bestand		Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (ABl. L 181 vom 4.7.1986, S. 6) Artikel 3	Nicht mehr CC-relevant.
		GAEC 4: Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung	• Standard zur Bodenbedeckung: dito • Fakultative Standards: keine Beseitigung von Terrassen.	Bisheriger fakultativer Standard zum Erhalt von Terrassen im VO-Entwurf aufgeführt unter Erhalt von Landschaftselementen (s. GAEC 8)

Themengebiete nach Verordnungsentwurf	Auflagen nach Verordnungsentwurf	Auflage nach VO (EG) Nr. 73/2009	Kommentar
Boden und C-Bestand	GAEC 5: Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung entsprechend den standortspezifischen Bedingungen.	dito.	Keine Änderung
	GAEC 6: Erhaltung des Anteils der organischer Substanz im Boden inklusive eines Verbotes zum Abbrennen von Stoppelfeldern	• dito: Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden durch geeignete Praktiken • Verbindliche Standards: Bearbeitung von Stoppelfelder. • Fakultative Standards: Standards für Fruchtfolge	Konkretisierung: durch Nennung des Verbotes zum Abbrennen von Stoppelfelder. In Deutschland aufgrund nationaler Gesetzgebung allerdings keine zusätzliche Einschränkung. Fruchtfolge wird Teil des „greening“
	GAEC 7: Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden einschließlich eines Erstumbruchverbots. (Flächen, die spätestens im Jahr 2011 zu Ackerland umgewandelt wurden, dürfen als Ackerland erhalten bleiben.)		Neuer GAEC-Standard. Bezieht sowohl Grünland als auch Ackerflächen ein. Zur Umsetzung sind Indikatoren zur Abgrenzung feuchter (landwirtschaftlicher) Fläche, kohlenstoffreicher Böden notwendig. Ggf. kann mit Gebietsabgrenzungen/-kulissen gearbeitet werden.
		Erhalt der Bodenstruktur durch geeignete Maßnahmen: Verbindliche Standards: geeigneter Maschineneinsatz.	Erhalt der Bodenstruktur entfällt
Biodiversität	SMR 2: Richtlinie 147/2009/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung) ABl. L 20, 26.1.2010, S.7. Artikel 3 (1), 3(2) (b), 4 (1), (2) and (4).	Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1) Artikel 3 Absatz 1, Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 4 Absätze 1, 2 und 4 und Artikel 5 Buchstaben a, b und d	Bezug zur Folgerichtlinie hergestellt. Die relevanten Artikel der neuen und alten Richtlinie sind grundsätzlich vergleichbar. Neu: Artikel 5, Buchstaben a, b und d gestrichen. Die entfallenen Textpassagen beziehen sich auf das Verbot geschützte Vögel absichtlich zu töten oder zu fangen, ihre Nester und Eier zu zerstören oder zu beschädigen. Sowie auf das Verbot des absichtlichen Störens von geschützten Vögeln, insbesondere während der Brut- und Aufzuchtzeit, sofern sich diese Störung auf die Zielsetzung dieser Richtlinie erheblich auswirkt

Themengebiete nach Verordnungs-entwurf	Auflagen nach Verordnungsentwurf	Auflage nach VO (EG) Nr. 73/2009	Kommentar
Biodiversität	SMR 3: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7). Artikel 6 (1) und (2). Art. 6 (1) beinhaltet die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen in besonderen Schutzgebieten, die eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen. Art. 6 (2) geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7) Artikel 6, Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a	Entfall: Art. 6 (3) und (4) sowie Art. 13 (1) Buchstabe a. 6 (1). Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. (…) Anmerkung: Vorliegen der erweiterten Genehmigungsunterlagen von bspw. Bauvorhaben in Natura-2000-Gebieten was bisher Standardprüfkriterium (Behördenbeteiligung). 6 (4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, umsicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. (…) 13 (1) Buchstabe 1: umfasst das absichtliches Pflücken, Sammeln, Abschneiden, Ausgraben oder Vernichten von Exemplaren solcher Pflanzen in deren Verbreitungsräumen in der Natur

Themengebiete nach Verordnungsentwurf	Auflagen nach Verordnungsentwurf	Auflage nach VO (EG) Nr. 73/2009	Kommentar
Landschaft und Mindesterhaltung von Flächen	GAEC 8: Erhaltung von Landschaftselementen einschließlich, gegebenenfalls von Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend), Feldrändern und Terrassen, einschließlich eines Schnittverbots für Hecken und Bäume während der Brut- und Nistzeit, sowie etwaige Maßnahmen zur Bekämpfung von invasiven Arten und Schädlingen	Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen: Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen und Vermeidung einer Zerstörung von Lebensräumen Verbindliche Standards: • Keine Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich, wenn dies angebracht ist, Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend) und Feldrändern • Vermeidung des Vordringens **unerwünschter** Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen • Schutz von Dauergrünland Fakultative Standards: • Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen • Festlegung und/oder Aufrechterhaltung von natürlichen Lebensräumen • Verbot des Rodens von Olivenbäumen • Erhaltungen von Olivenbäumen und Rebpflanzungen in gutem vegetativem Zustand	Neu: Schutz von Landschaftselemente enthält auch Terrassen Neu: Verbot von Hecken- und Baumschnitt in der Brutsaison konkretisiert [Sic]: sowohl im VO-Entwurf als auch in der englischen Version der VO 73/2009 wird von „invasive species“ gesprochen. Die deutsche Übersetzung ist mit „unerwünscht“ unpräzise. Die Formulierung (…), sowie etwaige Maßnahmen zur Bekämpfung von invasiven Arten und Schädlingen ist unverständlich, da kein sprachlicher Bezug hergestellt wird. Eine Handlungsanweisung/ Verbot lässt sich nicht ableiten. Neu: Schutz von Dauergrünland entfällt und wird Bestandteil des „greenings“ werden (s. dort). Neu: Bisher fakultative Standards entfallen.

Themengebiete nach Verordnungs-entwurf		Auflagen nach Verordnungsentwurf	Auflage nach VO (EG) Nr. 73/2009	Kommentar
Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze	**Nahrungsmittel-sicherheit**	SMR 4: Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), Artikel 14 und 15, Artikel 17 Absatz 1, Artikel 18, 19 und 20	dito	Keine Änderung
		SMR 5: Richtlinie 96/22/EG des Rates vom 29. April 1996 über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe mit hormonaler bzw. thyreostatischer Wirkung und von β-Agonisten in der tierischen Erzeugung (ABl. L 125 vom 23.5.1996, S. 3), Artikel 3 Buchstaben a, b, d und e sowie Artikel 4, 5 und 7	dito	Keine Änderung
	Kennzeichnung und Registrierung von Tieren	SMR 6: Richtlinie 2008/71/EG des Rates vom 15. Juli 2008 über die Kennzeichnung und Registrierung von Schweinen (ABl. L 213 vom 8.8.2005, S. 31) Artikel 3, 4 und 5	dito	Keine Änderung
		SMR 7: Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (ABl. L 204 vom 11.8.2000, S. 1) Artikel 4 und 7	dito	Keine Änderung
		SMR 8: Verordnung (EG) Nr. 21/2004 des Rates vom 17. Dezember 2003 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Schafen und Ziegen (ABl. L 5 vom 9.1.2004, S. 8) Artikel 3, 4 und 5	dito	Keine Änderung

Themengebiete nach Verordnungs-entwurf	Auflagen nach Verordnungsentwurf	Auflage nach VO (EG) Nr. 73/2009	Kommentar
Tierkrankheiten	SMR 9: Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl. L 147 vom 31.5.2001, S. 1), Artikel 7, 11, 12, 13 und 15	dito	Keine Änderung
		Richtlinie 85/511/EWG des Rates vom 18. November 1985 zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche (ABl. L 315 vom 26.11.1985, S. 11), Artikel 3	Nicht mehr CC-relevant
		Richtlinie 92/119/EWG des Rates vom 17. Dezember 1992 mit allgemeinen Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung bestimmter Tierseuchen sowie besonderen Maßnahmen bezüglich der vesikulären Schweinekrankheit (ABl. L 62 vom 15.3.1993, S. 69), Artikel 3	Nicht mehr CC-relevant
		Richtlinie 2000/75/EG des Rates vom 20. November 2000 mit besonderen Bestimmungen für Maßnahmen zur Bekämpfung und Tilgung der Blauzungenkrankheit (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 74), Artikel 3	Nicht mehr CC-relevant
Pflanzenschutz-mittel	SMR 10: Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäsichen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309, vom 24.11.2009, S.1), Artikel 55, Satz 1 und 2	Richtlinie 91/414/EWG des Rates vom 15. Juli 1991 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (ABl. L 230 vom 19.8.1991, S.1) Artikel 3	Bezugnahme auf Nachfolgeverordnung: Die relevanten Absätze der neuen Verordnung entsprechen im Wesentlichen denen der alten RL.

Themengebiete nach Verordnungs-entwurf		Auflagen nach Verordnungsentwurf	Auflage nach VO (EG) Nr. 73/2009	Kommentar
Tierschutz	**Tierschutz**	SMR 11: Richtlinie 2008/119/EG des Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern (ABl. L 10 vom 15.1.2009, S. 7), Artikel 3 und 4[7]	dito	Keine Änderung
		SMR 12: Richtlinie 2008/120/EG der Rates vom 18. Dezember 2008 über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen. (ABl. L 47 vom 18.2.2009, S. 5), Artikel 3 und Artikel 4[8]	dito	Keine Änderung
		SMR 13: Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221 vom 8.8.1998, S. 23), Artikel 4	dito	Keine Änderung

Autorinnen: Karin Reiter, Heike Nitsch, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: karin.reiter@vti.bund.de, heike.nitsch@vti.bund.de.

[7] Im deutschen Verordnungsentwurf steht noch die alte Richtlinie.

[8] Im deutschen Verordnungsentwurf steht noch die alte Richtlinie.

Tabelle A4: Finanzierungsregelungen

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Kofinanzierungsregelungen (Artikel 65 des Entwurfs der ELER-VO)		
Regionen (a) 75 % in weniger entwickelten Gebieten (b) 50 % in den übrigen Gebieten Deutschland gehört in Gänze zu den übrigen Gebieten	**Regionen** (a) 75 % in Regionen nach dem Konvergenzziel (b) 50 % in den übrigen Regionen	Die Kategorie der Übergangsgebiete, wie in der AVO, Teil III (Allgemeine Bestimmungen für EFRE, ESF und KF (Art.82)), für die Strukturfonds festgelegt, fehlt im Entwurf der ELER-VO. Nach den jetzigen Entwürfen würden die Übergangsregionen aus EFRE/ESF weiterhin 75 % Kofinanzierung resp. 60 % erhalten, aus dem ELER 50 %.
Maßnahmen Grundsätzlich ist für alle Maßnahmen im Programm ein einheitlicher Kofinanzierungssatz festzulegen, mit Ausnahme folgender Maßnahmen: 80 % für Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Art. 15), Einrichtung von Erzeugergemeinschaften (Art. 28), Kooperation (Art. 36), LEADER (Art. 42), Junglandwirte (Art. 20 (1)(a)(i))	**Maßnahmen** Kofinanzierungssätze sind auf Ebene der Schwerpunkte einheitlich festzulegen Schwerpunkt 2 und LEADER +5-Prozentpunkte Erhöhte Kofinanzierungssätze für HC-Maßnahmen	Unterschiedliche hohe Kofinanzierungssätze erschweren zum einen das Finanzmanagement. Zum anderen führen sie zu einem erhöhten Aufwand bei der Programmabwicklung. Programmänderungen (über den RDC) sind beispielsweise immer dann erforderlich, wenn zwischen Maßnahmen unterschiedlicher Kofinanzierungssätze umgeschichtet wird. Deshalb ist es sinnvoll, einen einheitlichen Kofinanzierungssatz für ein Programm festzulegen. Regelungen zwischen zwei Programmplanungsperioden (Übergangsregelung?) müssen die Unterschiedlichkeiten in den Kofinanzierungssätzen berücksichtigen. Es bleibt abzuwarten, ob erhöhte Kofinanzierungssätze tatsächlich dazu beitragen, aus Sicht der KOM zentrale Maßnahmen stärker in den Programmen zu verankern. Zumindest bei Bildungs- und Beratungsmaßnahmen war bislang der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zum Fördermittelvolumen hoch, sodass in D viele Bundesländer diese Maßnahmen rein national umgesetzt haben. Ob die Vereinfachungsvorschläge (z. B. über Pauschalen) tatsächlich zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwandes führen, bleibt abzuwarten. Die Auswahl der Maßnahmen mit erhöhten Kofinanzierungssätzen berücksichtigt die übergeordneten Prioriäten Umwelt und Klimaschutz nicht.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Beteiligung des ELER wird auf der Grundlage der förderfähigen öffentlichen Ausgaben[9] berechnet.	dito	Abweichende Regelung zu den Strukturfonds.
	Form der Finanzierung	
Art. 56 der AVO Zuschüsse, Preisgelder, Rückzahlbare Unterstützung, Finanzinstrumente	Art. 71 der ELER-VO, möglich sind Zuschüsse und Finanzinstrumente, genauere Regelungen in Art. 49, 50-53 der DVO zu ELER	Auch wenn die AVO dem ELER alle Finanzierungsformen eröffnet, wird aufgrund der Programmschwerpunkte der verlorene Zuschuss die Hauptfinanzierungsform bleiben.
	Regelungen für die Zuschussförderung	
Art. 57 der AVO (a) Erstattung förderfähiger Kosten, die tatsächlich entstanden sind, ggf. zusammen mit Sachleistungen und Abschreibungen (b) auf Grundlage Standardeinheitskosten (c) als Pauschalbetrag (höchstens 100.000 Euro des öffentlichen Betrags) (d) auf der Grundlage von Pauschalsätzen, festgelegt anhand der Anwendung eines Prozentsatzes auf eine oder mehrere definierte Kostenkategorien (b) bis (d) müssen nach fairen, ausgewogenen und überprüfbaren Berechnungsmethoden festgelegt werden oder nach Erfahrungswerten aus anderen Programmen (Art. 57 Abs. 4 der AVO)	Standardkostenansätze sind für die AZ, Natura-2000-Zahlungen, AUM, Tierschutzprämien, Nichtproduktive Investitionen, forstliche Maßnahmen des SP 2 möglich (Art. 53 der ELER-DVO), Standardeinheitskosten werden im Bereich Berufsbildung eingesetzt Standardkostenansätze sind auch für die Maßnahme Naturerbe (323) möglich.	Weitgehende Vereinheitlichung mit den Strukturfonds Sowohl angesetzte Pauschalen als auch Sätze für Standardeinheitskosten müssen im Voraus nachvollziehbar und auf Grundlage vergangener Projekte hergeleitetet werden und nachprüfbar sein. Zur besseren Absicherung kann die genutzte Methodik bei der EU-Kommission eingereicht und in Form eines „ex-ante-Agreements“ für spätere Nutzung legitimiert werden. Außerdem gilt: Für eine Maßnahme kann die Abrechnung definierter Kostenpositionen entweder auf pauschaler Basis oder nach dem Realkostenprinzip erfolgen. Ein Wechsel zwischen den Varianten ist nicht möglich.
Bescheinigung Standardkosten oder Prämienzahlungen müssen von einer unabhängigen Stelle geprüft werden, die bescheinigen muss, dass die Berechnungen angemessen und korrekt sind. Diese Bescheinigung muss Teil des EPLR sein. (Art. 69 Abs. 2 des ELER-VO-Entwurfs)	Agronomische Berechnungen waren für die flächenbezogenen Maßnahmen (außer AZ) auch bislang vorzulegen, Festgelegt in Artikel 48 der ELER-DVO	Für die GAK-Maßnahmen sollte eine zentrale Bescheinigung ausgestellt werden. Bei länderspezifischen Maßnahmen sollten zumindest gewisse Grundannahmen und Berechnungsmodi vereinheitlicht werden. Neu ist Berechnung der AZ. Bislang musste für die Zahlung keine Berechnung vorgelegt werden; nunmehr sind die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste im Vergleich zu anderen Gebieten zu berechnen.

[9] Öffentliche Ausgabe ist gemäß Art. 2 (i) des ELER-VO-Entwurfs jeder öffentliche Beitrag zur Finanzierung von Vorhaben aus dem Haushalt des Staates, der regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union, sowie alle vergleichbaren Ausgaben. Jeder Beitrag zur Finanzierung von Vorhaben, der aus dem Haushalt von Einrichtungen des öffentlichen Rechts oder von Zusammenschlüssen einer oder mehrerer regionaler oder lokaler Gebietskörperschaften oder Einrichtungen des öffentlichen Rechts im Sinne der RL 2004/18/EG des Europäischen Parlaments oder des Rates stammt, gilt als öffentlicher Beitrag.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Gemeinkosten (indirekte Kosten) können als Pauschalsätze gefördert werden (Artikel 58 der AVO). Der Entwurf der ELER-VO begrenzt die Förderung von Gemeinkosten auf folgende Maßnahmen: Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Art. 15), Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Art. 16), Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen … (Art. 19), Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (Art. 21), Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung … (Art. 25), Zusammenarbeit (Art. 36)	Die ELER-VO enthält keine Aussagen zu indirekten Kosten. Akzeptiert wurden Gemeinkosten in Sonderfällen (EU-COM, 2011b).	Eine Förderung von Pauschalen für Gemeinkosten war bisher nicht möglich. Erfolgt in einer Richtlinie die Festlegung von Pauschalen, ist eine Abrechnung nach dem Realkostenprinzip nicht mehr möglich. Die Auswahl an Maßnahmen, bei denen Gemeinkosten gefördert werden können, ist nicht nachvollziehbar. Insbesondere die Ungleichbehandlung von Kooperationen gemäß Art. 36 und LEADER ist unverständlich.
Sachleistungen:	geregelt in der DVO (Art. 54)	keine Änderung.
In Form von Erbringung von Arbeitsleistungen und Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen, Grundstücken und Immobilien, für die keine durch Rechnungen oder gleichwertige Belege nachgewiesene Barzahlung erfolgt ist, können unter gewissen Bedingungen förderfähig sein (Art. 59 der AVO) Die Summe der Zuwendungen darf die Summe der baren Ausgaben (förderfähige Gesamtausgaben abzüglich der Sachleistungen) nicht überschreiten. Im ELER-VO-Entwurf erfolgt nur ein Verweis auf Art. 59 AVO (Art. 68 Abs 3 des ELER-VO-Entwurfs).	dito	Die bisher sehr eingeschränkten Möglichkeiten der Anrechnung von Sachleistungen sind auf die restriktive Handhabung der umsetzenden Verwaltungen zurückzuführen.
Vorschüsse (Art. 70 des Entwurfs der ELER-VO): Die Regelungen aus dem ELER wurden beibehalten: Vorschuss bis zu 50 % für Begünstigte, die eine Investition durchführen, die Option muss im EPLR vorgesehen sein (Art. 46 Abs. 5). Art. 70 beschränkt dies auf öffentliche Empfänger (Kommunen, Regionalbehörden und deren Verbände sowie öffentlich-rechtliche Einrichtungen.	Art. 56 der ELER-DVO ermöglicht die Zahlung von Vorschüssen für Investitionsmaßnahmen, allerdings begrenzt auf 20 bzw. unter besonderen Bedingungen 50 % der öffentlichen Beihilfe. Beschränkung auf öffentliche Beihilfeempfänger (Kommunen und deren Verbände sowie öffentlich-rechtliche Einrichtungen).	Vorschusszahlungen waren im ELER ursprünglich gar nicht vorgesehen, sukzessive wurde die Möglichkeit zur Gewährung von Vorschüssen ausgeweitet, in 2011 wurde für Projekte der ländlichen Entwicklung geregelt, dass Banksicherheiten auch durch öffentliche Bürgschaften ersetzt werden können. Art 46 Abs. 5 und Art. 70 des neuen VO-Entwurfs wirken widersprüchlich hinsichtlich der möglichen Begünstigten. Eine Klarstellung ist erforderlich.
Nicht gefördert werden (Art. 59 Abs. 3 AVO) a) Schuldzinsen b) Erwerb von unbebauten oder bebauten Grundstücken für einen Betrag, der über 10 % der förderfähigen Gesamtausgaben für das betroffene Vorhaben liegt. In begründeten Ausnahmefällen kann für Umweltschutzvorhaben ein höherer Prozentsatz gewährt werden. c) MwSt.: nur in Ausnahmefällen förderfähig	dito	Die MwSt.-Regelung gilt jetzt auch für die Strukturfonds.

Autorinnen: Regina Grajewski, Petra Raue, Institut für Ländliche Räume des vTI, regina.grajewski@vti.bund.de, petra.raue@vti.bund.de.

Tabelle A5: Monitoring und Evaluierung

Monitoring

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
	Begleitausschuss (BGA)	
Zeitvorgabe: Spätestens drei Monate nach Genehmigung des Programms muss der MS mit Benehmen der VB einen BGA eingesetzt werden (AVO, Art. 41).	dito	Den WiSo-Partnern kommt schon in der Programmerstellungsphase eine wichtige Rolle zu, wie ist das Verhältnis bestehender BGA (2007-2013, WiSo-Partner und neuer BGA?
Gemeinsamer BGA kann eingesetzt werden (AVO, Art. 41).	Gemeinsamer BGA war Sonderfall, der nicht von der ELER-VO explizit vorgesehen war.	Die Ergebnisse der HZB zeigen, dass von den WiSo-Partnern zumindest ein stärkerer Austausch v. a. mit dem EFRE gewünscht ist. In Mecklenburg-Vorpommern, das einen Gemeinsamen BGA hat, empfehlen die WiSo-Partner auch anderen Bundesländern dieses Modell (Fährmann et al., 2010, S. 214). Impliziert die Einrichtung eines Gemeinsamen BGA auch, dass man eine Gemeinsame Verwaltungsbehörde braucht?
Geschäftsordnung: Jeder BGA gibt sich seine eigene GO (AVO, Art. 41).	dito	
Zusammensetzung des BGA: BGA setzt sich zusammen aus Vertretern der VB oder der zwischengeschalteten Stelle und der Vertretern der Partner. Jedes Mitglied des BGA verfügt über eine Stimme. KOM-Vertreter soll als Berater am BGA teilnehmen (ebenso Vertreter des EIB). Den Vorsitz hat der Vertreter des MS oder der VB (AVO, Art. 42).	dito	
Funktion des BGA: pro Jahr mind. eine Sitzung, Besprechung der Umsetzung des Programme und des Zielerreichungsfortschritts (Grundlage: Finanzdaten, gemeinsame und programmspezifische Indikatoren, Änderungen in den Ergebnisindikatoren und Fortschritt im Hinblick auf quantifizierte Ziele und Etappenziele zur Festlegung der Leistungsgebundenen Reserve), Überprüfung alle umsetzungsrelevanten Tatbestände, BGA muss bei allen Programmänderungen konsultiert und gehört werden, BGA kann Empfehlungen zur Umsetzung des Programms und seiner Evaluierung abgeben. Das Follow-up seiner Empfehlungen ist zu überwachen (AVO, Art. 43).		Erweiterung des Aufgabenkatalog analog zu den Neuerungen in der ELER-VO (z. B. Ex-ante-Konditionalitäten) Problem ist, dass der BGA mit formalen Aufgaben so stark belastet ist, dass für strategische Diskussionen kaum noch Zeit bleibt. Deswegen hat der EWSA (2010) auch eine Reduzierung des Aufgabenkatalogs vorgeschlagen.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
Weitere Aufgaben nach Art. 81 des Entwurfs der ELER-VO: a) Auswahlkriterien b) Evaluierungsplan c) Ex-ante-Konditionalitäten d) Teilnahme am nationalen Netzwerk e) Prüfung und Genehmigung der Durchführungsberichte		
MS mit regionaler Programmplanung können einen nationalen BGA einsetzen, der die Umsetzung der regionalen Programme anhand der nationalen Strategie und Mittelausschöpfung koordiniert (Art. 80 des Entwurfs der ELER-VO)	dito	Warum gilt dies nur für den ELER?
KOM wird einen **Europäischen Verhaltenskodex** für bewährte Verfahren erstellen, in dem Ziele und Kriterien zur Umsetzung der Partnerschaft festgelegt werden	-	Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zur Partnerschaft zeigen, dass die Strukturen in den Bundesländern sehr unterschiedlich sind und somit auch das Ausmaß von Beteiligung und die Zufriedenheit mit dem Prozess. Daher ist es sinnvoll, bestimmte Mindeststandards für die Organisation des Beteiligungsprozesses zu setzen.
	Durchführungsberichte (allgemein)	
Turnus: ab 2016 bis 2022 Jahresberichte zur Umsetzung, Endbericht zum 30.09.2023 (AVO, Art. 44), Abgabe zum 31.Mai eines jeden Jahres (Art, 82, Abs. 1 Entwurf ELER-VO)	Abgabetermin ist der 30.6.	Es fehlt eine für alle Fonds verbindliche zeitliche Vorgabe zur Abgabe der Berichte. Für die Strukturfonds ist der 30. April festgelegt (AVO, Art. 101).
Inhalte: Informationen über die Umsetzung der Programme und der Prioritäten (Finanzdaten, gemeinsame und programmspezifische Indikatoren, quantifizierte Ziele (einschließlich Ergebnisindikatoren) und Etappenziele (AVO, Art. 44)	dito	Inhalte unterscheiden sich nur unwesentlich von dem, was bislang auch zu liefern ist. Genaue Struktur wird von KOM noch festgelegt.
Daten: Indikatoren sind sowohl für abgeschlossene als auch für bewilligte Projekte zu quantifizieren (AVO, Art. 44), nach Art. 82 des ELER-VO-Entwurfs Informationen über finanzielle Verpflichtungen und Ausgaben je Maßnahme	Gemäß Ausfüllanleitung für die Monitoringtabellen keine Bewilligungsdaten (EU-KOM, 2009)	Eigentlich sinnvoll, da sowohl der Überblick über bewilligte wie auch abgeschlossene Projekte für die Programmsteuerung wichtige Informationen liefert. Erfordert aber die Anpassung der IT-Systeme

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
Zusammenfassung der hinsichtlich des **Entwicklungs-plans** durchgeführten Tätigkeiten (Art, 82 Entwurf ELER-VO)	dito	
Informationen zur Erreichung der **Ex-ante-Konditionalitäten** (AVO, Art. 44)		
Rahmenbedingungen, die die Umsetzung des Programms beeinflussen und Abhilfemaßnahmen (AVO, Art. 44)	dito	War bisher auch schon doppelte Arbeit, weil auch Gegenstand der Berichte der Zahlstelle an die KOM
Zulässigkeit: ist gegeben, wenn alle erforderliche Informationen enthalten sind, 15-Arbeitstage-Frist für KOM, Bericht als nicht zulässig zurückzuweisen (mit einer Mängelliste)		
Überprüfung: innerhalb von 2 Monaten, wenn kein Schreiben, dann gilt der Bericht als angenommen	dito	
Empfehlungen: KOM kann Empfehlungen zur Veränderung von Aspekten geben, um die Programmumsetzung zu verbessern, VB muss innerhalb von 3 Monaten zu Korrekturmaßnahmen Stellung nehmen		
Bürgerfreundliche Zusammenfassung ist zu erstellen und zu veröffentlichen.	-	Sinnvolle Vorgabe, da die Berichte bislang für Außenstehende nur schwer lesbar und verständlich waren.
	Durchführungsbericht 2017	
Zusätzliche Informationen: Beitrag des ELER zur Veränderung der Ergebnisindikatoren, wenn entsprechende Informationen aus der Evaluierung vorliegen, Bewertung der Umsetzung von Aktionen zur Gleichstellung und Nicht-Diskriminierung sowie zur nachhaltigen Entwicklung, spezifischer Fokus auf klimaschutzrelevante Maßnahmen (AVO, Art. 44)	Berichte folgen alle der gleichen Struktur.	Abgrenzung von Monitoring und Evaluierung unklar
Beschreibung der Durchführung der Teilprogramme, Evaluierung der erzielten Fortschritte bei integrierten Konzepten, Ergebnisse bei Erreichen der prioritätsbezogenen Ziele (Art. 82 des ELER-VO-Entwurfs)		Müssen Informationen zu Teilprogrammen nicht jährlich geliefert werden?
	Durchführungsberichte 2019, 2023	
Zusätzliche Informationen: Beitrag des ELER zur Erreichung der Programmziele und der Europa-2020-Strategie	Berichte folgen alle der gleichen Struktur.	Abgrenzung von Monitoring und Evaluierung unklar
Für 2019: Beschreibung der Durchführung der Teilprogramme, Evaluierung der erzielten Fortschritte bei integrierten Konzepten, Ergebnisse bei Erreichen der prioritätsbezogenen Ziele (Art. 82 des ELER-VO-Entwurfs)		
Überprüfung des 2023er Berichts: 5-Monats-Frist	dito	

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
	Jahresgespräche	
Turnus: von 2016 bis 2022 jährlich (verpflichtend in 2017 und 2019, in den übrigen Jahren kann es bei Zustimmung KOM und MS ausgesetzt werden)	Jahresgespräche gemäß Art. 83 der ELER-VO	
Organisation: Vorsitz hat KOM, kann auch mehrere Programme gleichzeitig einladen		Bündelung der Jahresgespräche sinnvoll, da ansonsten Überlastung sowohl der KOM-Dienststellen als auch des Bundes als Koordinator
2017 und 2019: Jahrestreffen umfasst alle Programme des MS und berücksichtigt den Fortschrittbericht		Gibt es ein gemeinsames Treffen für alle Fonds oder fondsspezifisch?
Follow-up: Der MS hat sicherzustellen, dass die Kommentare der KOM im Jahrestreffen entsprechend berücksichtigt werden.		
	Fortschrittsberichte für den Partnerschaftsvertrag (Art. 46 der AVO)	
Zuständigkeit: MS	Für den Fortschrittsbericht zum Nationalen Strategieplan BMELV	Festlegung einer koordinierenden Stelle auf Ebene der Bundesministerien erforderlich, da Abstimmung sehr aufwändig und effiziente Arbeitsstrukturen festgelegt werden müssen.
Zeitpunkte: 30.06.2017 und 30.06.2019 (mit Datenstand Dez. 2016 und Dez. 2018)	Der bisherige Zeitpunkt war der 1. Oktober 2010, 2012[10] und 2014 für die Fortschrittsberichte zum Nationalen Strategieplan.	In D mit einer regionalen Programmplanung ist der vorgesehene Zeitplan völlig unrealistisch. Es müssen nicht nur die Daten aggregiert werden (KOM hat 2 Monate Zeit zur Prüfung der Jahresberichte), sondern auch eine Bewertung des bislang Erreichten vorgenommen werden. Dieses muss nicht nur fondsbezogen erfolgen, sondern über alle Fonds gemeinsam. Dieser Prozess ist sehr zeitintensiv, selbst wenn er professioneller als bislang gesteuert werden sollte.

[10] Termin 1.10.2012 wurde aus Vereinfachungsgründen gestrichen.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
Inhalte: Informationen und Bewertung zu (a) Veränderung in den Entwicklungsnotwendigkeiten in den MS seit der Annahme des Partnerschaftsvertrags (b) Fortschritt in der Erreichung der EU-Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, insb. in Bezug auf die gesetzten Meilensteine und Förderung von Klimaschutzzielen (c) der Einhaltung von Ex-ante-Konditionalitäten, die bei der Annahme des Partnerschaftsvertrags noch nicht erfüllt waren (d) Umsetzung von Mechanismen zur Sicherstellung der Koordinierung aller Fonds mit weiteren EU-und nationalen Politiken und dem EIB. (e) Fortschritt hinsichtlich der Erreichung von Schwerpunktbereichen für die Kooperation (z. B. Ostseestrategie), (f) Aktionen zur Kapazitätserhöhung der Verwaltungen in den MS und, wo sinnvoll, bei den Zuwendungsempfängern im Gebrauch der Fonds (g) geplante Aktionen und dazugehörige Ziele, um den Verwaltungsaufwand bei den Zuwendungsempfängern zu reduzieren (h) Rolle der Partner in der Umsetzung des Partnerschaftsvertrags		
Überprüfung: durch die KOM innerhalb von 3 Monaten nach Erhalt, bei Beanstandungen Abarbeitung innerhalb von 3 Monaten durch MS		
Strategischer Bericht auf EU-Ebene: 2017 und 2019 als Zusammenfassung der Fortschrittsberichte der MS für Rat, Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen		Zeitplan erscheint unrealistisch, wenn die Überarbeitungsperioden des Fortschrittsberichts bis Ende 2017 bzw. 2019 reichen. Es sei denn, die KOM will einen recht oberflächlichen Bericht wie 2011 den zusammenfassenden Bericht zur Umsetzung der nationalen Strategiepläne erstellen, dessen Fertigstellung von der Abgabe der Fortschrittsberichte bis zur Erstellung der KOM-Zusammenfassung aber trotzdem zehn Monate in Anspruch nahm (EU-KOM, 2011a)

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
Jährlicher Fortschrittsbericht der KOM: 2018 und 2020 mit einem zusammenfassenden Kapitel des Strategischen Berichts, mit einem speziellen Blick auf den Fortschritt für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum (Zielgruppe: Frühjahrstagung des Europäisches Rates)		
Bericht zur Umsetzung der Finanzinstrumente (Art. 40 der AVO)		
Zuständigkeit: Verwaltungsbehörde **Form:** Anhang zu den programmbezogenen Umsetzungsberichten **Inhalt**: Für jedes Finanzierungsinstrument (a) Nennung des Programms und der Priorität, für die die Förderung gewährt wird (b) Beschreibung des Finanzierungsinstruments und Ausgestaltung der Umsetzung (c) Stellen, die mit der Umsetzung beauftragt sind (d) Gesamtsumme der Förderung je Programm und Priorität oder Maßnahme einschließlich der Zahlungsanforderungen gegenüber den KOM (e) Gesamtsumme von Zahlungen oder Bürgschaften an die Endempfänger je Programm, Priorität oder Maßnahme einschließlich der Mittelanforderungen an die KOM (f) Erlöse bzw. Rückzahlungen an das Finanzierungsinstrument (g) Multiplikatoreffekt der Investitionen durch die Finanzierungsinstrumente und Höhe der Investitionen oder Beteiligungen (h) Beitrag der Finanzierungsinstrumente zur Erreichung der Zielindikatoren des Programms und der jeweiligen Priorität	Im COCOF-Arbeitspapier 10-0014-04-DE war in Anhang II ein Mustermonitoring auch für die laufende Förderperiode vorgesehen (EU-KOM, 2011c). Im ELER sind alternative Finanzierungsinstrumente bislang nicht zum Einsatz gekommen.	Für den ELER ggf. neue Berichtspflicht, wenn Finanzinstrumente genutzt werden sollen.

Evaluierung

Programmperiode 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
	Entwurf der Horizontalen Verordnung	
Anwendungsbereich der Evaluierungsvorgaben werden auf die 1. Säule der GAP erweitert. Inhalt und Struktur des gemeinsamen Rahmens werden in einem delegierten Rechtsakt von der KOM bestimmt.	CMEF galt bislang nur für die 2. Säule der GAP. Die Evaluierung der 1. Säule wurde zentral durch die KOM veranlasst. Die hat auch die terms of reference spezifisch an das Evaluandum angepasst.	So ganz klar erschließt sich die Zielsetzung der KOM nicht, die Evaluierungsvorgaben der 2. Säule auch auf die 1. Säule auszudehnen. Sinnvoller wäre es, in den Leistungskatalog für die Evaluierung der 2. Säule die Querbezüge zur 1. Säule explizit mit aufzunehmen und sicherzustellen, dass die erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden.
Wirkungen der GAP-Maßnahmen sind gegen drei Ziele zu evaluieren: a) rentable Nahrungsmittelerzeugung, mit Schwerpunkt auf den landwirtschaftlichen Einkommen, der Produktivität der Landwirtschaft und der Preisstabilität b) nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen, mit Schwerpunkt auf Treibhausgasemissionen, Biodiversität, Boden und Wasser c) ausgewogene räumliche Entwicklung	Dito, für die EPLR	Gleiche Zielsetzung für 1. und 2. Säule der GAP?
	Entwurf der Allgemeinen Verordnung	
Allgemeine Bestimmungen • Ziel der Evaluierung: Verbesserung der Qualität der Gestaltung und Umsetzung von Programmen sowie Bewertung der Effektivität, Effizienz und Wirkungen • Wirkungen sind zu messen bezogenen auf die Ziele der EU-2020-Strategie sowie ggf. in Bezug auf BIP und Arbeitslosigkeit • MS stellen Ressourcen zur Evaluierung bereit und gewährleisten die Bereitstellung und Erhebung von evaluierungsrelevanten Daten sowie Daten zu gemeinsamen und Programmspezifischen Indikatoren • Durchführung der Evaluierung von Experten, die funktional unabhängig sind von den Programmbehörden		Die Vorgaben für Evaluierungen sind in der allgemeinen Verordnung so allgemein formuliert, dass durch diese nicht gewährleistet ist, dass über alle GSR-Fonds vergleichbare Evaluierungsergebnisse vorliegen werden. Für die zu erstellenden Fortschrittsberichte sind aber die bis zu dem jeweiligen Zeitpunkt verfügbaren Evaluierungsergebnisse essentiell. In der ELER-Verordnung war klar festgelegt, dass Ex-ante-, Halbzeit- und Ex-post-Bewertung von unabhängigen Bewertungsbeauftragten durchgeführt werden. Jetzt wird nur noch eine funktionale Trennung von der Programm durchführenden Behörde verlangt. Heißt dies, dass zukünftig interne Evaluierungen möglich sind?

Programmperiode 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
• KOM formuliert Leitlinien für Evaluierungen. • Bewertungsberichte sind in vollem Umfang zu veröffentlichen.		
Ex-ante-Evaluierung Ziel: Verbesserung der Qualität des Programms Zuständigkeit: unter Verantwortung der programmerstellenden Behörde Vorlage: mit dem Programm einschließlich einer Zusammenfassung. Detaillierte Aufführung der im Rahmen der Ex-ante zu prüfenden Programmelemente Ggf. umfasst die Ex-ante-Evaluierung auch die SUP	Weniger detailliertes Anforderungsprofil in der ELER-Verordnung, wurde erst in der Durchführungsverordnung konkretisiert	Das Problem der Parallelität von Programmerstellung und Ex-ante-Evaluierung bleibt bestehen. Hinzu kommt, dass die Ex-ante-Evaluierung zu einem relativ frühen Zeitpunkt fertig gestellt werden muss, damit ihre Ergebnisse noch in die Partnerschaftsvereinbarung einfließen können. Da es während der Programmerstellung 2007 bis 2013 einige Verwirrung bezogen auf die SUP gab, ist es schleierhaft, warum der Verordnungstext nicht klarere Aussagen zur SUP macht, zumal dieser Punkt in den Einzelverordnungen gar nicht mehr aufgeführt wird.
Evaluierung während des Programmzeitraums VB erstellt Bewertungsplan MS stellen sicher, dass angemessene Evaluierungskapazitäten bereitgestellt werden Auf der Grundlage des Evaluierungsplans nehmen die VB Evaluierungen vor. Mindestens einmal während des Programmplanungszeitraums wird evaluiert, wie die Unterstützung aus den GSR-Fonds zu den Zielen für jede Priorität beiträgt, KOM kann auf eigene Initiative Programme evaluieren.	System einer laufenden Bewertung mit zwei Bewertungsberichten (Halbzeit und Ex post)	Neu ist im Prinzip nur der Evaluierungsplan, der nunmehr auch für den ELER zu erstellen ist. Formal ist zwar die Halbzeitbewertung entfallen. Durch die Beiträge, die für die Fortschrittsberichte zu leisten sind und die Verpflichtung, während des Programmplanungszeitraum mindestens einmal umfassender zu evaluieren, hält man an einer Art Halbzeitbewertung fest, allerdings zeitlich flexibler.
Ex-post-Evaluierung wird von KOM oder MS veranlasst, in enger Zusammenarbeit. Beurteilt werden Wirksamkeit und Effizienz und Beitrag zur EU-2020-Strategie Abschluss: bis 31.12.2023		U. E. sollte die Ex-post-Evaluierung von der KOM veranlasst werden, weil so auch die Möglichkeit besteht, thematische Schwerpunkte zu setzen. Die Ex-post-Evaluierungen haben für die Programmsteuerung keine Relevanz, sodass auch nicht zwingend ein breiter, alle MS umfassender Evaluierungsansatz gewählt werden muss, sondern eher ein vertiefender Ansatz.

Programmperiode 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 - 2013	Kommentar
	Entwurf der ELER-Verordnung	
Erstellung eines M+E-System in Zusammenarbeit zwischen KOM und MS mit folgenden Zielen: a) Programmfortschritt aufzeigen, Bewertung der Wirkung, Effektivität, Effizienz und Relevanz der Interventionen b) Beitrag zu einer gezielter ausgerichteten Förderung c) Unterstützung eines gemeinsamen Lernprozesses	Im Prinzip ähnliche Festlegungen in der ELER-VO	Auf den Erfahrungen mit dem bisherigen CMEF sollte aufgebaut werden.
Allgemeine Bestimmungen • KOM legt im Rahmen von Durchführungsrechtsakten Elemente der Ex-ante- und Ex-post-Bewertung sowie Mindestanforderungen für den Evaluierungsplan fest • MS stellen sicher, dass Evaluierungen nach dem vorgesehenen Plan durchgeführt werden und stellen Daten bereit • Veröffentlichung der Evaluierungsberichte im Internet (MS + KOM)		
Ex-ante-Evaluierung: Frühe Beteiligung der Evaluatoren an der SWOT, der Ausarbeitung der Interventionslogik und der Festlegung der Programmziele		In welcher Form soll die Beteiligung erfolgen? Wie wird die Unabhängigkeit der Evaluatoren gewahrt, die im Ex-ante-Bericht sowohl SWOT, Interventionslogik als auch Programmziele beurteilen sollen. Wo setzt man die Grenze zwischen Beteiligung und externer Beurteilung?
Ex-post-Bewertung wird von den MS erstellt und spätestens am 31.12.2023 an KOM übermittelt		s. o.
	Entwurf der Allgemeinen Verordnung - Regelung für die Strukturfonds	
Evaluierungsplan muss dem BGA in erster Sitzung übermittelt werden.		Evaluierungsplan im ELER ist Bestandteil des Programmplanungsdokuments, d.h. BGA kann hier nicht mehr gestalten, sondern nur überprüfen
Bis zum 31.12.2020 müssen MS der KOM einen Bericht mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Evaluierung übermitteln.		Keine Terminsetzung im ELER.
Ex-post-Bewertung erfolgt in Zuständigkeit der KOM.		s. o.

Daten für Monitoring und Evaluierung

Programmperiode 2014 bis 2020	Programmperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Die MS übermitteln der KOM alle für das Monitoring und die Evaluierung der betreffenden Maßnahmen erforderlichen Angaben (HVO, Art. 110).	Für jede Maßnahme ein Set von Daten durch CMEF festgelegt, die kumuliert in Form von Tabellen angehängt an den Jahresbericht zu liefern sind, und die Grundlage für die Evaluierung bilden sollen	In welcher Form?
KOM trägt Datenbedarf und den Synergien zwischen potenziellen Datenquellen Rechnung und insbesondere, soweit angezeigt, deren Nutzung für statistische Zwecke (HVO, Art. 110).		Was heißt dies genau? Erhalten Evaluatoren Zugriff auf die bei der KOM verfügbaren Einzeldaten? Gibt es zukünftig die Möglichkeit, Daten zu verschneiden? Entgegen stehen die Datenschutzbestimmungen in Deutschland selbst.
KOM wird weitere Vorschriften über die von den MS zu übermittelnden Informationen sowie zum Datenbedarf und den Synergien zwischen potenzietellen Datenquellen erlassen.		Zuständig für diese Rechtsvorschriften ist der STAR-Ausschuss. Für die Evaluierungsvorschriften gemäß Entwurf ELER-VO ist der RDC zuständig. Es sollte doch eindeutig geklärt werden, wer für detaillierte Vorgaben zum M+E-System die Federführung hat.
Gemeinsame Indikatoren: Im Monitoring- und Evaluierungssystem ist ein Verzeichnis der gemeinsamen Indikatoren (Baseline, Input, Output, Ergebnisse und Wirkungen) mit dem Ziel, Daten auf EU-Ebene zu aggregieren. Gemeinsame Indikatoren müssen im Zusammenhang mit der Struktur und den Zielen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums stehen und eine Evaluierung des Fortschritts, der Effektivität und Effizienz der Politikumsetzung bezogen auf die Ziele und Vorgaben auf EU-, nationaler und Programmebene erlauben (Art. 77 des ELER-VO-Entwurfs)	dito	Im Prinzip wird die bisherige Struktur des CMEF-Indikatorensystems weiter fortgeschrieben. Wie sich die Indikatoren für die Prioritätsziele hier einfügen, sollte klarer herausgestellt werden. Oberstes ziel ist immer noch die Aggregation auf EU-Ebene. U. E. kann dies aber nur bei Anwendung gemeinsamer Methoden sinnvoll geschehen, in von der KOM in Auftrag gegebenen Studien. Alle Versuche, die sehr heterogenen Ergebnisse von Programmevaluierungen zusammenzuführen, waren bislang nicht erfolgsversprechend.
Elektronisches Informationssystem: Es sollte ein elektronisches Informationssystem eingerichtet werden (Erwägungsgrund 66 des ELER-VO-Entwurfs). Die wichtigsten für das Monitoring und die Evaluierung erforderlichen Angaben über die Umsetzung des Programms, jedes für eine Finanzierung ausgewählte sowie bewilligte Vorhaben einschließlich der wichtigsten Merkmale des Begünstigten und des Projektes werden elektronisch festgehalten und gespeichert (Art. 77 des Entwurfs der ELER-VO). Hinweise auf ein elektronisches Datenaustauschsystem finden sich auch in Art. 62 (d) und Art. 63 Abs. 4 der AVO	Bislang Übermittlung von aggregierten Daten via SFC	Hier fehlen nähere Erläuterungen, ob zukünftig einzelfallbezogene Daten an die KOM übermittelt werden sollen. Soll das SFC-System weiterentwickelt werden? IT-gestützte Verfahren verursachen erhebliche Kosten bei der Einführung und der Wartung. Daher sollte rechtzeitig klar definiert werden, welche Struktur/Inhalte ein solches Informationssystem haben muss.

Programmperiode 2014 bis 2020	Programmperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Bereitstellung von Informationen: Begünstigte und lokale Aktionsgruppen verpflichten sich, der VB, den Evaluatoren und anderen Stellen alle erforderlichen Informationen zu übermitteln, die ein Monitoring und Evaluierung des Programms, insbesondere hinsichtlich der Verwirklichung spezifizierter Ziele und Prioritäten ermöglichen. Auch in Art. 73 Abs. 1c des Entwurfs der ELER-VO als Aufgabe der VB aufgeführt.	Aufgabe der VB, den Begünstigten und den sonstigen an der Umsetzung beteiligten Stellen deutlich zu machen, dass die bestimmte Informationen bereithalten bzw. liefern müssen (Art. 75 Abs. 1 c der ELER-VO)	Muss entsprechend in den Bewilligungsbescheiden verankert werden. Problem, dass häufig Daten für Kontrollgruppen fehlen, ist damit nicht gelöst. Es werden umfangreiche Daten für andere Zwecke gesammelt (Direktzahlungen, DüngeVO, Agrarstatistik, Zahlstellendaten…). Wie können diese Daten für Evaluierungszwecke nutzbar gemacht werden? Daten sind aber nicht zwingend für eine Grundgesamtheit zu erfassen, Stichproben sind für bestimmte Fragestellungen ausreichend. Problem: Daten für die Beurteilung von Querschnittsprioritäten (Innovation, Klimaschutz, Umweltschutz) bei Maßnahmen ohne spezifisches Ziel in diesen Prioritäten
Statistische Systeme und Ergebnisindikatoren: (Anhang IV der AVO) Mehrjähriger Plan für eine zeitgerechte Datensammlung und -aggregation mit folgenden Elementen: Quellen und Mechanismen zur Gewährleistung der statistischen Validierung, Vorkehrungen in Bezug auf Veröffentlichung und öffentliche Verfügbarkeit, Effizientes System von Ergebnisindikatoren: Auswahl für jedes Programm, Festlegung von Zielen für diese Indikatoren, Indikatoren müssen solide und statistisch validiert sein sowie eine klare normative Interpretation und ein Eingehen auf politische Gelegenheiten ermöglichen, zeitgerechte Sammlung der Daten, müssen öffentlich verfügbar sein		Als Ex-ante-Konditionalität sind weitreichende Vorgaben für eine zeitgerechte Datensammlung und -aggregation festgelegt, die zum Monitoring- und Evaluierungssystem des ELER kaum passen, da hier weiterhin auf die gemeinsamen Indikatoren im CMEF gesetzt wird. Die Ex-ante-Konditionalität passt zum vorgesehenen System in den Strukturfonds, wo die MS selbst ihre Ergebnisindikatoren passend zu ihren Programmen definieren.

Autorin: Regina Grajewski, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: regina.grajewski@vti.bund.de.

Tabelle A6: Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen (Art 15)

Vorgängermaßnahmen: ELER-Code 111, ELER-Code 331

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Keine Zielformulierung im Artikelbereich der Maßnahme. Die Zielformulierung ergibt sich aus den EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums (Art 5). Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft sollen insbesondere durch die Förderung des lebenslangen Lernens und der beruflichen Bildung in diesem Bereich unterstützt werden. Das erworbene Wissen soll die Teilnehmenden befähigen, ihre Wettbewerbsfähigkeit und Ressourceneffizienz wie auch ihre Umweltleistung zu verbessern und gleichzeitig zur Nachhaltigkeit der ländlichen Wirtschaft beitragen (Erwägungsgrund (14) zu dieser Verordnung).	Die Berufsbildungsmaßnahme ist in der Schwerpunktachse 1 als Maßnahme zur Stärkung der Humanressourcen enthalten (Art 20). Sie soll aufgrund der Entwicklung und Spezialisierung in der Land- und Forstwirtschaft zu einem angemessen hohen technischen und wirtschaftlichen Bildungsstand beitragen. In Schwerpunktachse 3 ist eine weitere Berufsbildungsmaßnahme enthalten (Art 56).	Die EU-Verordnungen führen keine konkreten Maßnahmenziele auf. Erst in den Programmen der Bundesländer und eigenen Richtlinien erfolgt die Festlegung von Zielen. In Anhang V der neuen VO ist diese Maßnahme (Art 15) nur einer „EU-Priorität“ als Maßnahme von besonderer Bedeutung zugeordnet worden, obwohl sie für mehrere der genannten Prioritäten einen Beitrag leisten kann. Für die thematischen Teilprogramme gemäß Art 8 (Anhang III) gelten Wissenstransfer und Informationsmaßnahmen dagegen als Maßnahmen von besonderer Bedeutung. Die Bildungsmaßnahme wird für drei der vier Teilprogramme als wichtig erachtet.
	Gegenstand der Förderung	
Maßnahmen zur Berufsbildung und zum Erwerb von Qualifikationen, unterstützt werden können z. B. Ausbildungskurse, Workshops, Informationsaktionen, Coaching und auch kurzzeitige Austausch- und Besuchsprogramme für Landwirte. Von der Förderung ausgeschlossen sind Lehrgänge oder Praktika die Teil normaler Programme oder Ausbildungsgänge im Sekundarbereich oder in höheren Bereichen sind.	Die Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen in Achse 1 richten sich in der Regel an Personen die in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft tätig sind (Art 19). Die Vorgaben in der Ausschlussklausel entsprechen denen im Verordnungsentwurf für die Förderperiode ab 2014.	Der Personenkreis an den sich die Maßnahme künftig richten soll, wird im vorliegenden Entwurf nicht näher beschrieben. Er wird vermutlich identisch mit dem bisherigen Kreis sein. Eine genaue Abgrenzung legen letztendlich die Bundesländer fest.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Begünstigte	
Anbieter der Weiterbildung oder des sonstigen Wissenstransfers oder sonstiger Informationsmaßnahmen. Die Unterstützung erfolgt zugunsten von Personen, die in der Land-, Ernährungs- oder Forstwirtschaft tätig sind, Bodenbewirtschafter und anderer Wirtschaftsakteure, sofern es sich bei diesen um in ländlichen Gebieten tätige KMU handelt.	Die ELER-VO enthält zu der besonderen Konstellation Weiterbildungsträger / Veranstaltungsteilnehmer keine weiteren Angaben. Die Zuwendung erhalten in der Regel die Bildungsträger, die die Veranstaltungen durchführen. Infolge der Förderung können diese Träger die Weiterbildungsveranstaltungen für die Begünstigten kostengünstiger anbieten.	Als Begünstigte werden für die Zukunft nur Bildungsträger/Anbieter benannt (sog. Flaschenhalsförderung). Die Variante der Teilnehmerförderung, diese gab es in einigen Bundesländern parallel zur Trägerförderung bzw. in Niedersachsen als einzige Variante, wird überhaupt nicht erwähnt. Ihr wird demnach von EU-Seite weder ein Vorrang eingeräumt noch eine besondere Bedeutung beigemessen. Die Teilnehmer in den bisher beteiligten Bundesländern konnten haupt- oder nebenberuflich in einem land- und forstwirtschaftlichen Beruf tätig sein. Dazu zählten Betriebsinhaber, mitarbeitende Familienangehörige, Lohnarbeitskräfte sowie auch in land- und forstwirtschaftlicher Weiterbildung befindliche Personen. Der Personenkreis, zu dessen Gunsten eine Unterstützung gewährt wird, kann in der neuen Förderperiode um Bodenbewirtschafter und andere Wirtschaftsakteure aus KMU in ländlichen Gebieten erweitert.
	Fördervoraussetzungen	
Die Anbieter (Bildungsträger) von Wissenstransfer und Informationsdiensten müssen zur Durchführung der Maßnahmen über qualifiziertes Personal und regelmäßige Schulungen verfügen. Die Kommission wird ermächtigt die Mindestqualifizierungen der Anbieter von Wissenstransfer weiter zu konkretisieren.	Siehe Gegenstand der Förderung. Anmerkung: Zu dieser Maßnahme enthält die EU-VO im Gegensatz zu vielen anderen Maßnahmen keine weiteren Angaben. Nähere Voraussetzungen legen die Bundesländer fest.	Die allgemein gehaltenen Vorgaben aus der EU-VO haben die Bundesländer in eigenen Richtlinien aufgegriffen und dort die Eckpunkte zur Maßnahme festgelegt, wie Gegenstand der Förderung, Zuwendungsvoraussetzungen, Art und Umfang der Förderung oder zum Teil auch inhaltliche Vorgaben oder Konkretisierungen zu den Veranstaltungen.
	EU-Kofinanzierung	
Die EU-Beteiligung beträgt 80 % (s. Art 65, Nr. 4a).	EU-Kofinanzierungsatz in Abhängigkeit der Gebietskulisse.	Über die erhöhte Kofinanzierung gegenüber dem vorgesehenen Satz von 50 % versucht die EU-KOM, die Maßnahme attraktiver zu machen.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Zuwendung	
Förderfähig sind die Kosten für die Organisation und Bereitstellung des Wissenstransfers oder der Informationsmaßnahme, ebenso Reise- und Aufenthaltskosten, Tagegelder für die Teilnehmer sowie die Kosten für die Vertretung der Landwirte. Neu ist die Möglichkeit, auch Gemeinkosten pauschaliert abzurechnen.	Keine Gemeinkostenabrechnung pauschaliert möglich. Die ELER-VO enthält keine Aussagen zu indirekten Kosten. Akzeptiert wurden Gemeinkosten in Sonderfällen.	Details zu den förderfähigen Kosten und der Zuwendungshöhe können die Bundesländer weiterhin in ihren Richtlinien festlegen. Aus Sicht einer Verwaltungsvereinfachung erscheint eine Pauschalierungsregelung gegenüber einer einzelfallbezogenen Abrechnung der Kosten sinnvoll.
Der Entwurf der ELER-VO enthält zur Zuwendungshöhe (Beträge pro Lehrgang oder Teilnehmer) keine Angaben.	dito	

Autor: Winfried Eberhardt, Institut für Ländliche Räume des vTI. Email: winfried.eberhardt@vti.bund.de.

Tabelle A7: Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste (Art. 16)

Vorgängermaßnahmen: ELER-Code 114 und 115

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Der Artikeltext der Maßnahme enthält keine Zielformulierung. Die Maßnahme kann grundsätzlich zur Umsetzung von mehreren der sechs EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums in Art. 5 beitragen. Aus den Erwägungsgründen zur Verordnung gehen einige Zielvorstellungen hervor: Die landwirtschaftlichen Betriebsberatungsdienste sollen die Landwirte vor allem unterstützen, die Leistung ihres Betriebs zu bewerten, die notwendigen Verbesserungen hinsichtlich der Grundanforderungen an die Betriebsführung und Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sowie der klima- und umweltfreundlichen landwirtschaftlichen Praktiken vorzunehmen. Die Betriebsführungs- und Vertretungsdienste sollen die Landwirte bei der Verbesserung und Vereinfachung der Bewirtschaftung ihrer Betriebe unterstützen. (Erwägungsgrund (16) zur VO).	Durch die Inanspruchnahme von Betriebsführungs- und Beratungsdiensten soll die nachhaltige Führung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe verbessert werden. Außerdem soll sie Landwirten helfen, die Wirtschaftlichkeit ihres landwirtschaftlichen Betriebs zu beurteilen und festzustellen, welche Verbesserungen in den Bereichen Betriebsführung und Sicherheit am Arbeitsplatz erforderlich sind. (Erwägungsgrund 18 zu Art. 24). Der Aufbau von Betriebsführungs- Vertretungs- und Beratungsdiensten für Landwirte und von Beratungsdiensten für Waldbesitzer soll diesen helfen, ihre Betriebsführung anzupassen, zu verbessern und zu vereinfachen und insgesamt die Leistung der Betriebe durch verbesserte Kenntnisse und Fähigkeiten zu steigern (Erwägungsgrund 19 zu Art. 25).	Die EU-Verordnungen enthalten keine weiteren konkreten Maßnahmenziele. Konkrete Ziele werden erst in den Programmen der Bundesländer und eigenen Richtlinien festgelegt. Der besonders hohe Stellenwert, der dieser Maßnahme (Art. 16) im Rahmen dieser neuen VO zugedacht wird, ist auch aus dem Anhang ersichtlich: In Anhang V ist diese Maßnahme, als eine von insgesamt fünf Maßnahmen von besonderer Bedeutung für mehrere der „EU-Prioritäten“ aufgeführt. Anhang III enthält die Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die „thematischen Teilprogramme“ gemäß Art. 8: Hinsichtlich der Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste gilt dies für drei der vier Teilprogramme. Damit hat die Beratungsförderung in der neuen VO einen wesentlich höheren Stellenwert erhalten.
	Gegenstand der Förderung	
(a) Inanspruchnahme von Beratungsdiensten durch Landwirte, Waldbesitzer und KMU in ländlichen Gebieten zur Verbesserung der wirtschaftlichen und ökologischen Leistung sowie der Klimafreundlichkeit und -resistenz ihres Betriebs oder Unternehmens und/oder ihrer Investition; (b) Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe sowie von Beratungsdiensten für forstwirtschaftliche Betriebe einschließlich der landwirtschaftlichen Betriebsberatung; (c) Ausbildung von Beratern.	Kosten für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten zur Verbesserung der Gesamtleistung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (Art. 24). Kosten, die beim Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten entstehen, degressiv über einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren ab dem Aufbau gewährt (Art. 25).	Die Öffnung der Beratungsdienste für gewerbliche KMU wirft Fragen auf. – Warum wird hier auf KMU abgehoben, während in den anderen Fördermaßnahmen nur Kleinst- und Kleinbetriebe förderfähig sind? – Welche Ausrichtung und Tätigkeiten sollten diese Betriebe haben? – Können land- und forstwirtschaftlich orientierte Beratungsanbieter den Anforderungen der KMU gerecht werden? – Oder wären hier andere Anbieter mit anderem/zusätzlichem Kenntnissen und Erfahrungen hinzuziehen?

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Die Beratung kann teilweise in Gruppen erfolgen, wobei der Situation des Einzelnen Rechnung zu tragen ist, der die Beratungsdienste in Anspruch nimmt (Art. 16, 7).		Eine Förderung von Gruppenberatungen war bisher bei der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten nicht möglich. Beim Aufbau der Betriebsführungsdienste (z. B. in NRW) waren sie bereits ein Teil der Unterstützung/Beratung. Gruppenberatungen gelten neben der einzelbetrieblichen Beratung als wichtiges Beratungsinstrument. Sie fördern den Wissenstransfer und Austausch zwischen den Betrieben. Falls die Begünstigten in der neuen Förderperiode tatsächlich die Beratungsanbieter anstatt bisher die beratenen Betriebe sein werden, passen Gruppenberatungen gut zu dieser Form der Flaschenhalsförderung. In Zukunft ist eine Förderung der Beraterschulungen möglich. Dies ist als positiver Anreiz zu sehen und kann die Akzeptanz unter den Beratungsanbieter erhöhen, ihr Beraterpersonal schulen zu lassen.
	Begünstigte	
Anbieter der Beratung oder der Ausbildung von Beratern. Die Unterstützung erfolgt zugunsten von Landwirten, Waldbesitzern und KMU in ländlichen Gebieten.	Bei der Inanspruchnahme der Beratungsdienste erhalten Landwirte und Waldbesitzer die Zuwendung. Beim Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten sind Landwirte bzw. Waldbesitzer die Begünstigten.	Folgende Änderungen sind geplant: Als Zuwendungsempfänger sind künftig die Beratungsanbieter anstatt der beratenen Betriebe vorgesehen (Flaschenhalsförderung). Diese Variante wird seit längerem bereits bei der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen praktiziert. Der Verwaltungsaufwand könnte auf diese Art reduziert werden, weil nicht mehr jede Betriebsberatung einzeln abgerechnet werden müsste. Außerdem soll die Zielgruppe, der die Unterstützung gewährt wird, in der neuen Förderperiode um KMU in ländlichen Gebieten erweitert werden.
	Fördervoraussetzungen	
Die zur Beratung ausgewählten Behörden oder Stellen (Beratungsanbieter) müssen über regelmäßig geschultes Personal, Erfahrung in der Beratungstätigkeit und Verlässlichkeit hinsichtlich der Beratungsbereiche verfügen (Art. 16, 3).	Die Beratungsdienste für Landwirte müssen mindestens zwei Themenbereiche umfassen (Art. 24): - die Grundanforderungen an die Betriebsführung und zum guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (nach Verordnung (EG) Nr. 1782/2003); - die sich aus den Gemeinschaftsvorschriften ergebenden Standards für die Sicherheit am Arbeitsplatz.	Das Spektrum der bisherigen Beratungsthemen kann/soll deutlich erweitert werden. Das Bundesland Niedersachsen plant ab 2012 die laufende Beratung um neue Themen auf der Basis des GAK-Grundsatzes „Neue Herausforderungen“ zu ergänzen. Dies entspricht den Themen, die von der EU ab 2014 gefordert werden.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Die Kommission wird ermächtigt, delegierte Rechtsakte zur Konkretisierung der Mindestqualifizierungen der beratenden Behörden oder Stellen (Anbieter) zu erlassen (Art. 16, 9) und für die Verfahren für die Auswahl der Behörden oder Stellen die die Beratungs-, Betriebsführungs- oder Vertretungsdienste anbieten (41 (a)). Bei der Beratung der drei Zielgruppen (Landwirte, Waldbesitzer, KMU) sind jeweils Anforderungen an die Beratungsinhalte zu beachten: Die Beratung der Landwirte muss mindestens mit einer EU-Priorität für die Entwicklung des ländlichen Raums in Verbindung stehen und mindestens eines der folgenden fünf Themen betreffen (Art. 16, 4): - Grundanforderung an die Betriebsführung für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand; dem Klima und der Umwelt zugute kommende landwirtschaftliche Praktiken und die Erhaltung der landwirtschaftlichen Fläche; - Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen, der biologischen Vielfalt, dem Wasser und Bodenschutz, der Meldung von Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten und der Innovation; - Nachhaltige Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit der Kleinbetriebe; Standards für die Sicherheit am Arbeitsplatz. Die Beratung der Waldbesitzer muss mindestens die einschlägigen Verpflichtungen von drei EG-Richtlinien betreffen, kann aber auch andere Fragen zur wirtschaftlichen und ökologischen Leistung des forstwirtschaftlichen Betriebs beinhalten (Art. 16, 5). Die Beratung der KMU soll im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen und ökologischen Leistung des Unternehmens stehen (Art. 16, 6).		Es ist aus unserer Sicht klar zu trenne zwischen Angebotsberatung und Nachfrageberatung. Bei einer Angebotsberatung, z. B. zu Naturschutzthemen, muss eine 100-Prozent-Förderung gewährleistet werden.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Zuwendung	
Die Höchstbeträge für die Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste betragen 1.500 Euro je Beratung und 200.000 Euro je Dreijahreszeitraum für die Ausbildung von Beratern (s. Anhang I zu Art. 16 Absatz 8).	Bei der Inanspruchnahme von Beratungsdiensten beträgt die EU-Beteiligung 50 % der beihilfefähigen Kosten je Beratungsdienst. Der beihilfefähige Höchstbetrag liegt bei 1.500 Euro. Anmerkung zum Höchstbetrag: Dieser Betrag von maximal 1.500 Euro gilt je Beratungspaket in einem Jahr. Der Förderzeitraum für einen Betrieb kann sich in Deutschland auf höchstens fünf Jahre erstrecken.	Die neue VO definiert nur die Förderhöhe. Bezugsgrößen wie pro beratenem Betrieb und Jahr sowie die Höhe der Fördersätze fehlen. Auch eine Erläuterung zu den Schulungskosten von 200.000 Euro, ob sie z. B. pro Bundesland und Jahr oder pro Schulungseinrichtung vorgesehen sind, enthält die neue VO nicht. Unklar bleibt, wie die Kosten bei Gruppenberatungen pro Betrieb angesetzt werden sollen. Entsprechende Details zu den förderfähigen Kosten müssten die Bundesländer in ihren Richtlinien fest legen.

Autor: Winfried Eberhardt, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: winfried.eberhardt@vti.bund.de.

Tabelle A8: Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (Art. 17)

Vorgängermaßnahmen: ELER-Code 132 Lebensmittelqualitätsregelungen, ELER-Code 133 Unterstützung von Erzeugergemeinschaften bei Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen, Unterabschnitt 3 (Bedingungen für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse)

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Motivierung von Landwirten, an Qualitätsregelungen teilzunehmen, um die Produktsicherheit hinsichtlich Qualität und Charakteristika für die Konsumenten zu erhöhen.	Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse.	ELER-Code 132 wird in der aktuellen Förderperiode lediglich in Sachsen und Rheinland-Pfalz angeboten und ELER-Code 133 nur in Sachsen. Bis zur Halbzeitbewertung lag für keine der Maßnahmen ein Förderfall vor.
	Gegenstand der Förderung	
Förderung einer **neuen** Teilnahme von Landwirten an durch die EU anerkannten Qualitätsprogramme für landwirtschaftliche Produkte, Baumwolle und Nahrungsmittel.	Unterstützung der Landwirte bei der Anpassung an anspruchsvolle Normen, die auf Gemeinschaftsvorschriften beruhen, Unterstützung von Landwirten, die sich an Lebensmittelqualitätsregelungen beteiligen und die Unterstützung von Erzeugergemeinschaften bei Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen, die unter Lebensmittelqualitätsregelungen fallen.	
	Begünstigte	
Landwirte	Landwirte, Erzeugergemeinschaften.	
	Fördervoraussetzungen	
Neue Teilnahme an einem Qualitätsschema, das den Regelungen der Gemeinschaft entspricht oder den von einzelnen Mitgliedsstaaten anerkannten Qualitätsregelungen, die präzisen Kriterien entsprechen und für alle Produzenten offen sind.	Förderfähig sind landwirtschaftliche Produkte, die ausschließlich zum menschlichen Verzehr bestimmt sind und den Anforderungen der Lebensmittelqualitätsregelungen der Gemeinschaft oder den in den Mitgliedstaaten anerkannten Regelungen entsprechen.	Passus, dass nur Produkte, die für den menschlichen Verzehr bestimmt sind, fällt weg.
	Zuwendung	
Jährliche Anreizzahlung von max. 3.000 Euro pro Betrieb pro Jahr. Die Höhe orientiert sich an den mit der Teilnahme an einem Qualitätsschema verbundenen Fixkosten. Die Förderung wird für maximal fünf Jahre gewährt.	Jährliche Anreizzahlung, von max. 3.000 Euro pro Betrieb pro Jahr. Die Höhe orientiert sich an den mit der Teilnahme an einem Qualitätsschema verbundenen Fixkosten. Die Förderung wird für maximal fünf Jahre gewährt.	

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Sonstiges	
		In der Förderperiode 2007 bis 2013 wurde die Maßnahme innerhalb Deutschlands nur in Sachsen (132 und 133) und Rheinland-Pfalz (132) angeboten. Förderfälle gab es bis Ende 2010 keine. Keine gravierenden Änderungen.

Autorin: Antje-Fitschen-Lischewski, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de.

Tabelle A9: Investitionen in materielle Vermögenswerte (Art. 18)

Vorgängermaßnahmen: ELER-Code 121, 123

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Allgemein**:** Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Typen der Landwirtschaft und Verstärkung der Rentabilität (viability) der landwirtschaftlichen Betriebe. Verbesserung der ökonomischen und ökologischen Leistung der landwirtschaftlichen Unternehmen und von ländlichen KMU, durch: – Erhöhung der Effizienz der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte – Bereitstellung von für die Entwicklung der Agrarwirtschaft notwendigen Infrastruktur – Unterstützung von nicht rentablen Umweltinvestitionen	**Allgemein**: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der LuF durch Verbesserung und Anpassung des Sachkapitals und der Qualität der Agrarproduktion, Verbesserung und Ausbau der ldw. Infrastruktur (121): Modernisierung von ldw. Betrieben (neue Produkte, Verfahren und Technologien) (123): Mehr Effizienz im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor, Förderung der Verarbeitung von luf. Erzeugnissen für erneuerbare Energien, Einführung neuer Technologien und von Innovationen, Erschließung von neuen Absatzmöglichkeiten für luf. Erzeugnisse, Betonung der Qualität sowie Verbesserung des Umweltschutzes, Sicherheit am Arbeitsplatz, Hygiene- und Tierschutz (wo jeweils erforderlich).	Der englische Begriff „viability“ ist unklar; möglicherweise ist anstelle von Rentabilität auch Entwicklungs- oder Leistungsfähigkeit gemeint. Sollte – wie in der ersten Übersetzung der ELER-VO – Lebensfähigkeit gemeint sein, dann sollte dieser Begriff in ökonomischer Sicht näher definiert werden.
	Gegenstand der Förderung	
Förderung materieller Investitionen („physical assets“) mit folgender Zielsetzung: – Steigerung der Gesamtleistung des ldw. Betriebes, – Verarbeitung, Vermarktung und/oder Entwicklung von landwirtschaftlichen Produkten (NEU: während das Ausgangsprodukt den Anforderungen des Anhang I des EU-Vertrags entsprechen muss, gilt dieses nicht länger für das Endprodukt.)	**Förderung materieller und/oder immaterieller Investitionen mit folgender Zielsetzung:** – (121) Verbesserung der Gesamtleistung der ldw. Betriebe; Einhaltung von Gemeinschaftsnormen, die für die betreffende Investition gelten; – (123) Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe sowie der Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen, die unter Anhang I des Vertrags fallen, und/oder der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien im Zusammenhang mit Erzeugnissen, die unter Anhang I des Vertrags fallen;	(121): Weiterhin sind fast alle Investitionen bei ldw. Betrieben förderfähig; was den Begriff der Gesamtleistung angeht, besteht weiterhin Unklarheit; Investitionen zur Einhaltung von Gemeinschaftsnormen werden nicht mehr genannt, wobei diese Investitionen in Deutschland auch bislang keine Bedeutung hatten.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Begünstigte	
(121): Die Förderung von ldw. Betrieben durch investive Hilfen muss spezifiziert werden. Im Fall von Investitionen zur Unterstützung der Betriebsumstrukturierung sind nur landwirtschaftliche Betriebe förderfähig, die eine bestimmte Größe nicht überschreiten; diese Größe soll von den Mitgliedstaaten im EPLR aufgrund einer SWOT-Analyse definiert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die Maßnahme nur Investitionen unterstützt, die im Zusammenhang mit der EU-Priorität für die Entwicklung des landwirtschaftlichen Raums „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und Verbesserung der Betriebsrentabilität“ durchgeführt werden. Junglandwirte haben zusätzliche Vorteile. (123): *KMU (siehe Kommentar)*	(121): Keine betriebsgrößenabhängige Obergrenze der Förderung; Junglandwirte (unter 40 Jahre) können unter bestimmten Bedingungen auch Investitionen gefördert bekommen, die dazu dienen, *geltende* Gemeinschaftsnormen zu erfüllen; (123): KMU sowie Unternehmen, die weniger als 750 Personen oder einen Jahresumsatz von weniger als 200 Mio. Euro	(121): Die neu eingeführte größenabhängige Obergrenze für die förderfähigen Betriebe ist unklar, weil nicht erkennbar wird, welche Ausschlusskriterien gelten sollen (gute Erfolgsaussichten, Rentabilität, Sicherung der Lebensfähigkeit). (123): In der aktuellen englischen als auch deutschen Version des Entwurfs fehlt die Beschränkung der Zuwendungsempfänger auf KMU gänzlich. Da in einem der vorläufigen Entwürfe diese jedoch noch enthalten war (*„Support under paragraph 1(b) shall be limeted to SMEs.“*) wird hier ein Übertragungsfehler vermutet. Demnach ist auch eine Förderung intermediärer Unternehmen mit weniger als 750 Mitarbeitern oder einem Jahresumsatz unter 200 Mio. Euro nicht mehr möglich.
	Fördervoraussetzungen	
(121): Verbesserung der Gesamtleistung des landwirtschaftlichen Betriebes; Sicherung der Lebensfähigkeit des geförderten ldw. Betriebes durch die geförderten Investitionen. Junglandwirte: unter 40 Jahre (123): Während das Ausgangsprodukt den Anforderungen des Anhang I des EU-Vertrags entsprechen muss, gilt dieses nicht länger für das Endprodukt.	(121): Verbesserung der Gesamtleistung des landwirtschaftlichen Betriebes; Einhaltung von Gemeinschaftsnormen. Junglandwirte: unter 40 Jahre (123): Ausgangs- als auch Endprodukte müssen uter den Anhang I des Vertrages fallen.	(121): Unklar, in welchem Verhältnis die Unterkategorie Art. 31, Abs. 2 („Rentabilität der Betriebe“) zur Kategorie Abs. 1 Nr. 1 (a) („Verbesserung der Gesamtleistung der ldw. Betriebe“) steht; auch hier dürften sich Definitionsprobleme und auch inhaltliche Widersprüche bei der Förderung ergeben. (123): Durch die Erweiterung auf Nicht-Anhang-1- Endprodukte werden die Fördermöglichkeiten erhöht und die „künstliche“ Trennung von Vermarktungsmöglichkeiten aufgehoben. Dieses lässt eine stärkere Orientierung an den Markterfordernissen zu und erhöht die Wertschöpfungsmöglichkeiten.
	Zuwendung	
(121, 123): Der Fördersatz beträgt max. 40 % (übrige Regionen) Die Fördersätze können um bis zu 20 %-Punkte erhöht werden für Junglandwirte; gleiches gilt für kollektive Investitionen und integrierte Projekte, für Vorhaben in der benachteiligten Gebietskulisse sowie für Projekte im Rahmen der EIP.	(121): Der Fördersatz beträgt je nach Region max. 40 % (Normalgebiet) und 50 % (benachteiligtes Gebiet). Die Fördersätze können jeweils für Junglandwirte um bis zu 10 %-Punkte erhöht werden. (123) 50 % im Konvergenzgebiet, 40 % in den übrigen Gebieten	Bisher konnte bei 121 kumuliert werden, gilt dies weiterhin (Junglandwirt und benachteiligtes Gebiet)

Vorgängermaßnahme: ELER-Code 125

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Erwägungsgrund 19: Verbesserung der wirtschaftlichen und ökologischen Leistung der landwirtschaftlichen Betriebe und Entwicklung der Landwirtschaft.	Art. 20: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft: Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals und Innovationsförderung.	Wie auch in der aktuellen Förderperiode wird die Bedeutung von Infrastrukturmaßnahmen für die Entwicklung des gesamten ländlichen Raums im Verordnungstext nicht ausreichend gewürdigt. Der Erwägungsgrund 19 bleibt mit Blick auf diese Teilmaßnahme weitgehend unverständlich.
	Gegenstand der Förderung	
Art. 18: Förderung materieller und/oder immaterieller Investitionen betreffend. – Infrastrukturen in Verbindung mit der Entwicklung und Anpassung der Landwirtschaft, einschließlich der Erschließung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen, Flurbereinigung und Bodenverbesserung, Energieversorgung und Wasserwirtschaft.	Art. 30: Vorhaben zur Erschließung land- und forstwirtschaftlicher Flächen, zur Flurbereinigung und -verbesserung, zur Energieversorgung und zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen.	Leicht veränderter Wortlaut; in Zusammenhang mit der Flurbereinigung wird auch die Bodenverbesserung genannt.
	Begünstigte	
Keine Einschränkungen.	Keine Einschränkungen.	
	Zuwendung	
Die Angaben zum Fördersatz im Anhang I sind missverständlich. Für den „Agrarsektor“ betragen diese je nach Region max. 40 % (Normalgebiet) und 50 % (weniger entwickelte Region). Die Fördersätze können um bis zu 20 %-Punkte erhöht werden für kollektive Investitionen und integrierte Projekte, für Projekte im Rahmen der EIP sowie für Projekte in Gebieten mit natürlichen Zwängen (benachteiligte Gebiete). Es bleibt allerdings unklar, ob diese Angaben auch für die Infrastrukturmaßnahmen gelten sollen.	75 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in den Regionen nach dem Konvergenzziel, 50 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in den übrigen Regionen.	Die Beihilfeobergrenze von 40 % wäre grundsätzlich zu niedrig. Wichtige Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere Wegebaumaßnahmen gerade in strukturschwachen Regionen oder auch der forstliche Wegebau, würden unterbleiben, da die Maßnahmenträger kaum die erforderlichen Eigenmittel aufbringen können. Hier sollte seitens der KOM klargestellt werden, dass die für den „Agrarsektor“ vorgesehenen Fördersätze nicht für die Infrastrukturmaßnahmen gelten sollen.

Vorgängermaßnahmen: ELER-Code 216

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Art. 18, Abs. 1d: Erhalt der biologischen Vielfalt bei Arten und Lebensräumen.	Art. 36: Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher oder bewaldeter Flächen.	Die Subsumierung der „Nichtproduktiven Investitionen“ unter den Artikel 18 ist schwer nachvollziehbar, da hierdurch Maßnahmen mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen unter einem Artikel zusammengefasst werden und der Zusammenhang mit den Agrarumweltmaßnahmen aufgelöst wird. Der Erwägungsgrund 19 bleibt mit Blick auf diese Teilmaßnahme weitgehend unverständlich.
	Gegenstand der Förderung	
Art. 18: Materielle und/oder immaterielle Investitionen, die – nichtproduktive Investitionen im Zusammenhang mit der Verwirklichung von Agrar- und Forstumweltverpflichtungen sind, – dem Erhalt der biologischen Vielfalt bei Arten und Lebensräumen sowie der Steigerung des Freizeitwerts eines Natura-2000-Gebiets oder eines sonstigen, im Programm festzulegenden ökologisch wertvolleren Gebiets dienen. *“are non productive investments linked to the achievement of agri- and forest- environment commitments, biodiversity conservation status of species and habitat as well as enhancing the public amenity value of a Natura 2000 area or other high nature value area to be defined in the programme”*	Art. 41 (Landwirtschaft): a) Investitionen zur Einhaltung von Verpflichtungen im Rahmen der Maßnahme nach Artikel 36 Buchstabe a Ziffer iv oder anderer Agrarumweltziele, b) Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben, durch die der öffentliche Wert eines Natura-2000-Gebiets oder anderer im Programm zu definierender Gebiete von hohem Naturwert gesteigert wird. Art. 49 (Forst): a) Investitionen in Wäldern, die zur Einhaltung von Verpflichtungen im Rahmen der Maßnahme nach Artikel 36 Buchstabe b Ziffer v oder anderer Umweltziele dienen oder b) durch die der öffentliche Wert von Wäldern oder bewaldeten Flächen des betreffenden Gebiets gesteigert wird.	**Die deutsche Übersetzung von „public amenity“ mit „Freizeitwert“ ist irreführend. Gemeint ist der „öffentliche Wert“ von Natura-2000- oder sonstigen Gebieten.** Mit Einfügung des Zusatzes „Erhalt der biologischen Vielfalt bei Arten und Lebensräumen“ wird die bisher relativ eng fokussierte Fördermaßnahme der „Nichtproduktiven Investitionen“ für investive Maßnahmen des Naturschutzes weit geöffnet. Ob dies die Absicht der KOM war bleibt allerdings unklar, zumal die Fördertatbestände der derzeitigen Maßnahme des „Natürlichen Erbes“ auch unter Art. 21 gefördert werden könnten („Studien und Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes von Dörfern und ländlichen Landschaften“). Es stellt sich auch die Frage, warum die Förderung der nichtproduktiven Investitionen Forst nicht gemeinsam mit den anderen Forstmaßnahmen in Artikel 22 umgesetzt wird, zumal auch dort auf Umweltziele und Steigerung des öffentlichen Werts von Wäldern abgehoben wird.
	Begünstigte	
keine Beschränkungen	Art. 41: landwirtschaftliche Betriebe Art. 49: private Eigentümern oder deren Vereinigungen oder Gemeinden oder Gemeindeverbänden	Die bisherige Beschränkung der Förderung auf land- oder forstwirtschaftliche Betriebe entfällt. Dies eröffnet im Prinzip die Möglichkeit, auch Maßnahmen der bisherigen Fördermaßnahme des „Natürlichen Erbes“ (323) unter diesen Artikel zu fassen.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
		Ob dies von der KOM so beabsichtigt ist, bleibt unklar.
	Förderkulisse	
keine (allerdings unklare Formulierung)	– Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen – Natura-2000-Gebiete oder andere im Programm zu definierende Gebiete von hohem Naturwert	Es wird zwar auf die Bedeutung der Natura-2000-Gebiete oder sonstiger, im Programm festzulegender ökologisch wertvoller Gebiete hingewiesen, dies bezieht sich aber offensichtlich allein auf die Steigerung des öffentlichen Werts dieser Gebiete. Der Erhalt von Arten und Lebensräumen sollte dagegen nicht an eine Förderkulisse gebunden sein. Die Formulierung ist allerdings missverständlich. Hier sollte seitens der KOM eine Klärung herbeigeführt werden.
	Zuwendung	
Der Fördersatz dieser Maßnahme beträgt normalerweise je nach Region max. 40 % (Normalgebiet) bzw. 50 % (weniger entwickelte Region); Nach Art. 18, Satz 3, gilt dies nicht für die Nichtproduktiven Investitionen. Es bestehen daher keine Einschränkungen.	keine Einschränkungen	

AutorInnen: Manfred Bathke, Andreas Tietz, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: manfred.bathke@vti.bund.de, andreas.tietz@vti.bund.de, Antje Fitschen-Lischewski, Henrik Ebers, Bernhard Forstner, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de, henrik.ebers@vti.bund.de, bernhard.forstner@vti.bund.de.

Tabelle A10: Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial sowie Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen (Art. 19)

Vorgängermaßnahme: ELER-Code 126

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Im Artikelbereich der Maßnahme gibt es keine Zielformulierungen. Um die Rentabilität und Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe angesichts möglicher Naturkatastrophen zu erhalten, soll eine Unterstützung vorgesehen werden, damit die Landwirte das beschädigte Potenzial wiederaufbauen können (Erwägungsgrund (20) zu dieser Verordnung).	Allgemein: Im Bezug auf das Sachpotenzial/-kapital soll eine Maßnahme zur Wiederherstellung von durch Naturkatastrophen geschädigtem Produktionsmaterial angeboten werden und geeignete Schutzmaßnahmen/vorbeugende Aktionen eingeführt werden (Erwägungsgrund (20) bzw. Art. 20 b) vi).	Die EU-Verordnungen führen keine konkreten Maßnahmenziele auf. Diese werden erst in der Nationalen Rahmenregelung (NRR), den Länderprogrammen und den dazugehörigen Förderrichtlinien festgelegt. In Anhang V der neuen VO ist diese Maßnahme (Art. 19) einer von insgesamt sechs „EU-Prioritäten“ (Förderung des Risikomanagements in der Landwirtschaft) als Maßnahme von besonderer Bedeutung zugeordnet worden. In der Bundesrepublik wurden bisher unter dem Art. 20 zwei Teilmaßnahmen mit eindeutig vorbeugendem Charakter, den Hochwasserschutz im Binnenland und den Küstenschutz, als Bestandteil der Förderung der ländlichen Entwicklung programmiert. Beide Maßnahmen sollen vor Naturkatastrophen schützen und einen Schadenseintritt verhindern. In der laufenden Förderperiode kann der der Küstenschutz über ELER und EFRE umgesetzt werden. Die Förderung über zwei Fonds ist als sinnvolle strategische Ergänzung zu sehen. Sie erforderte allerdings eine nachvollziehbare Abgrenzung der Fördertatbestände, um Förderlücken und auch Überschneidungen zu vermeiden. Wenn die Bereiche Küsten- und Hochwasserschutz weiterhin in ELER und EFRE förderfähig bleiben, sind einheitliche Kofinanzierungssätze angebracht. Weitaus sachgerechter wäre für die Zukunft ein gemeinsamer Finanzierungsbeitrag aller Fonds.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Gegenstand der Förderung	
Unterstützt werden zwei Arten von Investitionen: **a) Investitionen in vorbeugende Aktionen zur Verringerung der Konsequenzen von wahrscheinlichen Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen;**	Förderbereich hat in der ELER-VO im Gegensatz zu allen Maßnahmen, keinen eigenen Artikel in dem darauf Bezug genommen wird. Hinweis: Gefördert wurden investive Maßnahmen hauptsächlich für den Neubau sowie die Verstärkung und Erhöhung von Schutzanlagen wie Deiche, Sperr- und Schöpfwerke und sonstige Bauwerke in der Hochwasserschutzlinie.	Die beiden Förderbereiche (Hochwasserschutz im Binnenland und Küstenschutz) haben eine sehr lange Fördertradition. Sie werden seit Bestehen der GAK 1972 gemeinsam von Bund und Ländern finanziert und seit 1994 auch durch die EU-Strukturfonds (EAGFL bzw. ELER, EFRE) kofinanziert. Die Kofinanzierung mit ELER-Mitteln ist auch nach der neuen ELER-VO nur möglich, wenn die Schutzmaßnahmen zum Schutz des landwirtschaftlichen Produktionspotenzials beitragen. Im Fall der Fördermaßnahmen Hochwasser- und Küstenschutz lässt die Beschränkung auf den landwirtschaftlichen Bereich die realen Gegebenheiten außer Acht, wichtige zentrale Schutzgüter sind insgesamt die ländlichen Siedlungen mit allen dort lebenden und arbeitenden Menschen.
b) Investitionen zum Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen und durch Naturkatastrophen und Katastrophenereignisse geschädigten landwirtschaftlichen Flächen und geschädigtem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial. Die Unterstützung gemäß Buchstabe b bedarf einer förmlichen Anerkennung der Naturkatastrophe und daraus resultierenden Schädigungen (z. B. Pflanzenkrankheiten, Auftreten von Schädlingen) durch die zuständigen öffentlichen Behörden der Mitgliedstaaten. Eine Unterstützung für einen Einkommensverlust aufgrund der Naturkatastrophe oder des Katastrophenereignisses wird nicht gewährt.		Nur für Maßnahmen nach Katastrophen (unter b) ist die Eingrenzung auf den landwirtschaftlichen Bereich sachgerecht.
	Begünstigte	
Die Unterstützung können Landwirte oder Gruppierungen von Landwirten erhalten. Öffentliche Einrichtungen kann Unterstützung gewährt werden, wenn ein Zusammenhang zwischen der von ihnen getätigten Investition und dem landwirtschaftlichem Produktionspotenzial hergestellt wird.	Die EU-VO enthält zu den Begünstigten keine Angaben. Hinweis: Die Zuwendung haben in der Regel das jeweilige Land, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Deichverbände) sowie Teilnehmergemeinschaften nach dem Flurbereinigungsgesetz für den erforderlichen Grunderwerb erhalten.	Landwirte als Begünstigte kämen nur für den Fördergegenstand (b) – nach Katastrophen –und nicht bei vorbeugenden Maßnahmen in Frage. Öffentliche Einrichtungen sind vermutlich beim Fördergegenstand (a) gemeint. Hier ist in der neuen ELER-VO eine Ergänzung zur Klarstellung angebracht.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die Kombination der EU-Regelung mit nationalen und privaten Entschädigungsregelungen nicht dazu führt, dass eine zu hohe Entschädigung gewährt wird.	Keine Angaben. Anmerkung: Die Fördervoraussetzungen sind in der NRR festgelegt. Die Förderung soll im ländlichen Raum erfolgen und mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten bzw. Produktionspotenzial im Zusammenhang stehen. Nähere Voraussetzungen legen die Bundesländer fest.	Die Fördervoraussetzungen der Länder orientieren sich an der NRR. Die Länder haben zu ihren Maßnahmen länderspezifische Details festgelegt.
	Förderkulisse	
Zusammenhang zum landwirtschaftlichen Produktionspotenzial ist bei öffentlichen Zuwendungsempfängern herzustellen.	Dito.	Fokussierung auf landwirtschaftliches Produktionspotenzial ist inhaltlich wenig sinnvoll.
	Zuwendungen	
Die Unterstützung gemäß Buchstabe a) (s. Gegenstand der Förderung) ist auf festgesetzte Höchstsätze beschränkt (s. Anhang I zur VO). Dies gilt jedoch nicht für kollektive Vorhaben mit mehreren Begünstigten. Eine Neuerung gibt es bei der Höhe der Fördersätze zu b), gemäß Anhang I der ELER-VO beträgt der Beihilfesatz an den förderfähigen Investitionskosten für die von den einzelnen Landwirten durchgeführten vorbeugenden Aktionen 80 %.	Keine Regelung in der ELER-VO.	Ergänzende Details zu den Zuwendungsvoraussetzungen und der Zuwendungshöhe werden in der NRR und von den Bundesländern festgelegt.

Autor: Winfried Eberhardt, Institut für ländliche Räume des vTI, Email: winfried.eberhardt@vti.bund.de.

Tabelle A11: Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen (Art. 20)

Vorgängermaßnahmen: ELER-Code 112, 113, 311, 312, 313

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Für die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit ländlicher Gebiete sollen neue Wirtschaftstätigkeiten in Form neuer landwirtschaftlicher Betriebe, neuer Unternehmen oder Investitionen in nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten geschaffen und entwickelt werden. Zur Umstrukturierung des Agrarsektors sollen Kleinlandwirte darin unterstützt werden, ihren Betrieb aufzugeben. Durch die Entwicklung von KMU sollen qualitativ hochwertige Arbeitsplätze geschaffen/erhalten, saisonbedingte Schwankungen der Beschäftigung abgebaut, nichtlandw. Sektoren entwickelt und die Integration der Sektoren gefördert werden. (Erwägungsgründe Nr. 20-21 des VO-Entwurfs)	Förderung des landw. Strukturwandels durch: (112) Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte, (113) Vorruhestand. (Erwägungsgründe Nr. 16-17). Steigerung der Attraktivität der ländlichen Gebiete, damit der Tendenz des wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs und der Entvölkerung des ländlichen Raums entgegen gewirkt wird; Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft; Lebensqualität in den ländlichen Räumen fördern; beschäftigungsfördernde Maßnahmen. (311): Diversifizierung landwirtschaftlicher hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten; Ausbau nichtlandwirtschaftlicher Wirtschaftszweige; (312): Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen (313): Förderung des Fremdenverkehrs (Erwägungsgrund Nr. 46 und Art. 52-55 der ELER-VO)	Die bisher breiteren Zielsetzungen im Schwerpunkt 3 sind jetzt beschränkt auf wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung. Die Entwicklung von landwirtschaftlichen Kleinbetrieben (Art. 20 Nr. 1a, iii) ist in Deutschland kein Thema.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Gegenstand der Förderung	
– Hilfen zur Existenzgründung (Junglandwirte, nicht ldw. Tätigkeiten in ländlichen Regionen, Entwicklung von kleinen ldw. Betrieben) – Investitionen in nicht ldw. Bereichen;	Förderung materieller und/oder immaterieller Investitionen mit folgenden Zielsetzungen: <u>Diversifizierung hin zu nicht ldw. Tätigkeiten</u> Keine weiteren Bestimmungen hinsichtlich förderfähiger Investitionen etc. <u>Unternehmensgründung und -entwicklung</u> – Kleinstunternehmen; keine weiteren Bestimmungen hinsichtlich förderfähiger Investitionen etc. <u>Fremdenverkehr</u>: – Kleine Infrastruktureinrichtungen wie Informationszentren oder Ausschilderung von Tourismusstätten – Erholungsinfrastruktur, die beispielsweise Zugang zu natürlichen Gebieten ermöglicht, sowie kleine Beherbergungsbetriebe – Entwicklung und /oder Vermarktung von Tourismusdienstleistungen mit Bezug zu ländlichem Tourismus	Eine weitere Förderung von Junglandwirten über die Begünstigungen im deutschen Erb- und Steuerrecht hinaus wird nicht empfohlen, da sie allenfalls Vorzieheffekte, kaum aber signifikante positive Struktureffekte hat. Die Förderung von Fremdenverkehr ist jetzt aufgeteilt: Die Förderung von touristischer Infrastruktur (öffentlicher Zuwendungsempfänger) findet im Rahmen von Artikel 21 statt. Die Projekte privater Träger fallen unter diese Maßnahme.
– Jährliche Transfers an Landwirte, die ihren kleinen Betrieb dauerhaft an andere Landwirte abgeben.	Vorruhestand für Landwirte und landw. Arbeitnehmer, die älter als 55 Jahre alt sind.	Der (mit der neuen VO auf Kleinlandwirte beschränkte) Vorruhestand wird in D in der laufenden Förderperiode nicht mehr angeboten.
	Begünstigte	
Startbeihilfen: – Junglandwirte (unter 40 Jahren) – Nicht ldw. Tätigkeiten in ländlichen Gebieten – Kleine landwirtschaftliche Betriebe, definiert durch die MS Investitionen in nicht ldw. Tätigkeiten: – Landwirte oder deren Haushaltsmitglieder, die in nicht ldw. Tätigkeiten investieren, und nicht ldw. Kleinst- und Kleinunternehmen Aufgabe Kleinlandwirte: Landwirte mit Direktzahlungen von max. 1.000 Euro/Jahr (Art. 49 Entwurf DZ-VO)	(112) Junglandwirte (unter 40 Jahren) (311): Mitglieder des Haushalts des ldw. Betriebs; (312): Kleinstunternehmen gemäß Definition der EU-KOM	Neu ist die Förderung von Kleinunternehmen [Definition der EU-KOM gem. 2003/361/EG: <u>Kleines Unternehmen</u>: weniger als 50 Mitarbeiter, Umsatz oder Jahresbilanz max. 10 Mio. Euro. <u>Kleinstunternehmen</u>: weniger als 10 Mitarbeiter Umsatz oder Jahresbilanz max. 2 Mio. Euro] Die Öffnung des Kreises der potenziell Begünstigten auf kleine gewerbliche Unternehmen ist sinnvoll vor dem Hintergrund des auch in peripheren ländlichen Gebieten Deutschlands geringen Beitrags des landwirtschaftlichen Sektors für die Gesamtwirtschaft. Allerdings macht dies eine Abstimmung mit der gewerblichen Förderung und eine Anpassung der GAK und der GRW unerlässlich.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Existenzgründungsbeihilfe: – Unter 40 Jahre (in Bezug auf Junglandwirte) – Vorlage eines Geschäftsplanes (GP) – Umsetzung des GP muss innerhalb von 6 Monaten ab Bewilligungsbescheid starten. Ober- und Untergrenzen müssen definiert werden (Art. 20, Nr. 4); dabei muss die Untergrenze für Junglandwirte wesentlich höher sein als die Obergrenze für die Förderung der Entwicklung von Kleinbetrieben. In jedem Fall sind nur Kleinst- und Kleinunternehmen förderfähig.	Startbeihilfe/Niederlassungsbeihilfe: – Unter 40 Jahre alt(in Bezug auf Junglandwirte) – Erstmalige Niederlassung als Betriebsinhaber auf einem ldw. Betrieb. – Ausreichend berufliche Qualifikation – Vorlage eines Betriebsverbesserungsplans	Die EU-KOM soll die Möglichkeit („delegated acts“) erhalten, Mindestkriterien für den GP und Kriterien festzulegen, die von den Mitgliedstaaten bei der Definition von Ober- und Untergrenzen zu fördernder landwirtschaftlicher Betriebe anzuwenden sind (Art. 20, Nr. 8). Hier ist, wie auch bei Investitionen in Landwirtschaftliche Unternehmen (Art. 18) nicht klar, welche Größenordnungen die Kommission vor Augen hat; dies sind gänzlich neue Anforderungen mit möglicherweise gravierenden Auswirkungen auf die Fördermöglichkeiten.
	Zuwendung	
Existenzgründungsbeihilfe (Zuschuss): – Junglandwirte: max. 70.000 Euro/Betrieb – nicht ldw. Tätigkeiten in ländlichen Regionen: max. 70.000 Euro/Betrieb – Entwicklung von kleinen ldw. Betrieben: max. 15.000 Euro/Betrieb Investitionen in nichtldw. Tätigkeiten: Keine Angabe Aufgabe Kleinlandwirte: 120 % des Betrags der Direktzahlungen (bis 31.12.2020)	(112): Startbeihilfe/Niederlassungsbeihilfe (Zuschuss) – Junglandwirte: max. 70.000 Euro/Betrieb (311, 312, 313): Keine Angabe.	

AutorInnen: Andreas Tietz, Birgit Fengler, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: andreas.tietz@vti.bund.de, birgit.fengler@vti.bund.de, Henrik Ebers, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: henrik.ebers@vti.bund.de.

Tabelle A12: Dienstleistungseinrichtungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (Art. 21)

Vorgängermaßnahmen: ELER-Code 321, 322, 323

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Ziele		
Erwägungsgrund 30: Realisierung des Wachstumspotenzials und Voranbringen der Nachhaltigkeit von ländlichen Gebieten. Die Entwicklung von Dienstleistungen und Infrastruktur soll zu sozialer Inklusion und der Umkehr des sozialen und wirtschaftlichen Niedergangs und des Bevölkerungsrückgangs führen.	Erwägungsgrund 46: Begleitung des Wandels ländlicher Gebiete; Entgegenwirken der Tendenz des wirtschaftlichen und sozialen Niedergangs und der Entvölkerung ländlicher Gebiete.	Der in der aktuellen Förderperiode zentrale Begriff der Lebensqualität taucht in den EU-Prioritäten ab 2014 nicht mehr auf. Die Förderung soll zukünftig auf die Aspekte soziale Eingliederung, Armutsbekämpfung und wirtschaftlicher Entwicklung abzielen. Zudem taucht der Begriff der lokalen Entwicklung an zentraler Stelle auf. Auch der explizite Hinweis auf Informations- und Kommunikationstechnologien in den EU-Prioritäten ist neu. Insgesamt ist die Zielbeschreibung in der EU-Priorität 6 deutlich eingeschränkter als in der aktuellen Förderperiode mit dem weit gefassten Begriff der Steigerung der Lebensqualität. Allerdings erscheint der Begriff der sozialen Inklusion/Eingliederung, vor allem im Zusammenhang mit der sonst deutlichen Betonung wirtschaftsbezogener Ziele erstaunlich. Hier sollte eine Klarstellung erfolgen, in welchem Sinne soziale Inklusion und Armutsbekämpfung gemeint ist.
EU-Priorität: Artikel 5 (6) Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Gebieten mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen: (a) Erleichterung der Diversifizierung, Gründung neuer Kleinbetriebe und Schaffung von Arbeitsplätzen; (b) Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten; (c) Förderung des Zugangs zu, des Einsatzes und der Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) in ländlichen Gebieten.	Ziel: Artikel 4 (1)b Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.	

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Gegenstand der Förderung	
(a) die Ausarbeitung und Aktualisierung von Plänen für die Entwicklung der Gemeinden in ländlichen Gebieten und ihrer Basisdienstleistungen, des Schutzes und der Bewirtschaftungspläne für NATURA-2000-Gebiete und sonstige Gebiete von besonderem natürlichem Wert;	Für den zweiten Teil des Tirets: Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323): die Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen für Natura-2000-Gebiete und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert, Aktionen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz (…);	Erster Teil des Tirets (Pläne für die Entwicklung der Gemeinden in ländlichen Gebieten und ihrer Basisdienstleistungen) ist mit der deutlichen Betonung der Ebene der Gemeinde neu. Zudem kann jetzt neben der (ersten) Ausarbeitung auch die Aktualisierung von Plänen gefördert werden.
(b) Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung aller Arten von kleinen Infrastrukturen, einschließlich Investitionen in erneuerbaren Energie.	Teilweise Dorferneuerung und –entwicklung (322), teilweise Dienstleistungseinrichtungen (321, erneuerbare Energien).	Der Begriff kleine Infrastrukturen ist im Programm zu definieren. Abweichungen sind bei Breitband und erneuerbaren Energien möglich (siehe Fördervoraussetzungen).
(c) Breitbandinfrastruktur, einschließlich ihrer Schaffung, Verbesserung und Ausdehnung, passive Breitbandinfrastruktur und Bereitstellung des Zugangs zu Breitband- und öffentlichen e-Government-Lösungen.	Bisher im Rahmen von 321 Dienstleistungseinrichtungen ohne Erwähnung des Begriffs Breitbandinfrastruktur.	Dieser neue Fördergegenstand trägt dem expliziten Ziel der „Förderung des Zugangs zu, des Einsatzes und der Qualität der Informationstechnologien in ländlichen Gebieten“ der EU-Priorität Rechnung. Allerdings findet die Förderung von Breitbandinfrastruktur auch über andere Fonds statt - hier wäre eine von vorneherein einheitliche Regelung der Zuständigkeiten sinnvoll.
(d) Investitionen in die Schaffung, Verbesserung oder Ausdehnung örtlicher Basisdienstleistungen für die ländliche Bevölkerungen und die dazugehörige Infrastruktur.	Aufbau von Dienstleistungseinrichtungen einschließlich kultureller und Freizeitaktivitäten zur Grundversorgung eines Dorfes oder von Dorfverbänden und die entsprechende Kleininfrastruktur (321).	Erweiterung der Förderung um Unterstützung und Expansion (also die Förderung bestehender Einrichtungen).
(e) Investitionen durch öffentliche Einrichtungen in Freizeitinfrastruktur, Fremdenverkehrsinformation und die Ausschilderung von interessanten Sehenswürdigkeiten.	Förderung des Fremdenverkehrs (313): a) kleine Infrastruktureinrichtungen wie Informationszentren oder Ausschilderung von Tourismusstätten, b) Erholungsinfrastruktur, die Zugang zu natürlichen Gebieten ermöglicht, sowie kleine Beherbergungsbetriebe, c) die Entwicklung und Vermarktung von Tourismusprodukten mit Bezug zu ländlichem Tourismus.	Explizit nur noch Förderung von öffentlichen Stellen, keine Förderung von Beherbergungsbetrieben im Rahmen dieser Maßnahme mehr. Allerdings bietet der Entwurf der ELER-VO in Artikel 20 „Entwicklung der landwirtschaftlichen Betriebe und sonstiger Unternehmen“ Möglichkeiten, private Unternehmer zu fördern. Inwieweit die Entwicklung und Vermarktung von Tourismusprodukten unter den neuen Fördergegenstand fällt, ist unklar.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
(f) Studien und Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes von Dörfern und ländlichen Landschaften, einschließlich der dazugehörigen sozio-ökonomischen Aspekte.	Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (323): (…) Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Erbes und mit der Entwicklung von Gebieten mit hohem Naturwert; Studien sowie Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen Erbes, wie z.B. der kulturellen Merkmale der Dörfer und der Kulturlandschaft.	Neu: die dazugehörigen sozioökonomischen Aspekte. Fraglich ist, ob die bisher sehr breit gefassten Fördermöglichkeiten im Rahmen von 323 komplett auch unter das neue Fördertiret fallen. Dies ist insbesondere in Bezug auf das natürliche Erbe fraglich, da das natürliche Erbe und die Gebiete mit hohem Naturwert deutlich weniger betont werden. Zudem sind bei diesem Fördergegenstand Überscheidungen mit Artikel 18 d) Nichtproduktive Investitionen vorhanden.
(g) Investitionen für die Verlagerung von Tätigkeiten und Umgestaltung von Gebäuden oder anderen Anlagen in der Nähe ländlicher Niederlassungen, um die Lebensqualität oder die Umweltleistung der Niederlassung zu verbessern.	-	Bei diesem neuen Fördergegenstand bleibt völlig unklar, was gemeint ist. Denkbar ist die Verlagerung von (emmiterenden) Betrieben aus Dörfern heraus bis hin zur klassischen Umnutzung.
-		
	Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum: Dorferneuerung und –entwicklung.	Der sehr allgemeine Fördergegenstand der Dorferneuerung und -entwicklung (322) findet sich im Entwurf der ELER-VO nicht wieder. Gerade unter den hieraus resultierenden Maßnahmen wurden in vielen Bundesländern die meisten Projekte umgesetzt. Beim neuen Entwurf der ELER-VO ist fraglich, ob alle Aspekte die bisher förderfähig waren, auch in den Fördergegenständen des Artikels 21 erfasst sind. Dies betrifft z. B. die Dorferneuerungspläne und -konzepte und die Förderung privater Gestaltungsmaßnahmen.
	Begünstigte	
Keine weiter differenzierenden Angaben.	dito	

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Die Unterstützung im Rahmen dieser Maßnahme betrifft nur kleine Infrastrukturen gemäß der Definition jedes Mitgliedstaats im Programm. Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum dürfen jedoch besondere Abweichungen von dieser Regel für Investitionen in Breitband und erneuerbare Energie vorsehen. In diesem Fall müssen deutliche Kriterien vorgegeben werden, die die Komplementarität mit der Unterstützung im Rahmen anderer EU-Instrumente sicherstellen. Die Kommission wird ermächtigt gemäß Artikel 121 Detailregelungen einzuführen, die die Definition von Infrastrukturtypen für erneuerbare Energien betreffen die förderfähig unter dieser Maßnahme sind.	Keine	Neu. Allerdings wird hier eine für den gesamten Mitgliedsstaat gültige Definition im föderalen Deutschland wenig Sinn machen. Die Definition ist auf Ebene jeden Programms zu treffen.
Investitionen gemäß Absatz 1 kommen für eine Unterstützung in Betracht, wenn die dazugehörigen Maßnahmen in Übereinstimmung mit Plänen für die Entwicklung von Gemeinden in ländlichen Gebieten und deren Basisdienstleistungen durchgeführt werden, wenn es solche Pläne gibt, und müssen auf eine etwaige lokale Entwicklungsstrategie abgestimmt sein.	Keine	Neu. Das die Investitionen auf vorhandene Pläne abgestimmt sind, ist eine sinnvolle Vorgabe. Allerdings gilt sie nur, wenn solche Pläne vorliegen. Dies bietet auch weiterhin die Möglichkeit, ohne abgestimmte Pläne zu fördern. Stringenter wäre es, dies nur noch als Ausnahme oder gar nicht mehr zuzulassen. Der Abstimmung auf eine etwaige lokale Entwicklungsstrategie ist zuzustimmen.
Die Kommission wird ermächtigt, delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 90 zu erlassen, um die Arten von Infrastruktur für erneuerbare Energien, die für eine Unterstützung im Rahmen dieser Maßnahme in Betracht kommen, festzulegen.	Keine	Neu
	Förderkulisse	
Noch offen. Ist nach Artikel 50 das ländliche Gebiet zu definieren und damit auch gleichzeitig Förderkulisse?	Keine laut ELER-VO. Allerdings mussten für die EPLR ländliche Räume abgegrenzt werden, die die Förderkulisse für die Maßnahmen des Schwerpunkts 3 darstellt.	

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Sonstiges	
Artikel 9 (f): Hinsichtlich der lokalen Entwicklung eine besondere Beschreibung der Koordinierungsmechanismen zwischen den lokalen Entwicklungsstrategien, der Kooperationsmaßnahme gemäß Artikel 36, der Maßnahme für Basisdienstleistungen und Dorferneuerung gemäß Artikel 21 und der Unterstützung nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten in ländlichen Gebieten im Rahmen der Maßnahme für die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe und anderer Unternehmen gemäß Artikel 20.	-	Neu

AutorInnen: Birgit Fengler, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: birgit.fengler@vti.bund.de, Manfred Bathke, entera, Email: bathke@entera.de.

Tabelle A13: Forstliche Förderung

Investitionen für die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern (Artikel 22)

Vorgängermaßnahmen: keine entsprechende Vorgängermaßnahme vorhanden

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Zur Vereinfachung und Ermöglichung der Ausarbeitung und Durchführung integrierter Projekte mit höherer Wertschöpfung soll eine Maßnahme aller Arten der Unterstützung für Forstwirtschaftsinvestitionen und Waldbewirtschaftung abdecken.		Wie so eine Vereinfachung erreicht werden soll, ist nicht klar. Auch unklar ist, wie auf diese Weise integrierte Projekte umgesetzt werden sollen. Die Maßnahme umfasst nicht alle forstliche relevanten Fördertatbestände (z. B. enthalten die Artikel 18 und 35 weitere forstliche Fördertatbestände).
	Gegenstand der Förderung	
a) Aufforstung und Anlage von Wäldern. b) Einrichtung von Agrarforstsystemen. c) Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands von Wäldern nach Waldbränden und Naturkatastrophen, einschließlich des Auftretens von Schädlingen und Krankheiten, Katastrophenereignissen sowie von Gefahren im Zusammenhang mit dem Klima. d) Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts sowie des Potenzials der Waldökosysteme für die Abschwächung des Klimawandels. e) Investitionen in neue Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse.		In den folgenden Artikeln 23 bis 27 sind die jeweiligen Fördergegenstände weiter beschrieben.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Forstbetriebe ab einer bestimmten Größe, vom MS im Programm festgelegt, benötigen einen Waldbewirtschaftungsplan oder ein äquivalentes Instrument, das mit der nachhaltigen Waldbewirtschaftung nach MCPFE 1993 konform ist.		Die nachhaltige und ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes aller Eigentumsarten ist in Deutschland durch Waldgesetzen des Bundes und der Länder vorgeschrieben, darüber hinausgehende Aspekte sind über die Natur-, Boden- und Wasserschutzgesetzgebung geregelt. Zudem: MCPFE 1993 nicht konkret, konkrete Indikatoren wurden erst in Wien 2003 beschlossen, diese sind aber tlw. nicht für die Anwendung auf Betriebsebene geeignet.
	Sonstiges	
Kofinanzierungssatz 50 %.	Kofinanzierungssatz SP 1 50 bzw. 75 % (Konvergenzgebiet); SP 2 55 bzw. 80 % (Konvergenzgebiet).	Kofinanzierungssatz liegt für alle Maßnahmen bei 50 %, dies hat für die Bundesländer eine tlw. dtl. höhere nationale Beteiligung zur Folge.

Aufforstung und Anlage von Wäldern (Artikel 23)

Vorgängermaßnahmen: Erstaufforstung landwirtschaftlicher und nicht landwirtschaftlicher Flächen (Artikel 43 und 45)

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Ausdehnung und Verbesserung der Forstressourcen durch Aufforstung von Flächen.	Erweiterung und Verbesserung der Waldfläche als Beitrag zu Umweltschutz, zum Schutz vor Naturgefahren und Bränden sowie zur Abschwächung des Klimawandels.	Ziele gleich geblieben, aber allgemeiner formuliert.
	Gegenstand der Förderung	
Einrichtungskosten. Jährliche Hektarprämie für die Bewirtschaftungskosten für eine Dauer von maximal 5 Jahren [sic], einschließlich einer frühen und späten Läuterung.	Anlegungskosten. jährliche Pflegeprämie für die Dauer von 5 Jahren auf ehemals landwirtschaftlichen Flächen (nicht für Gemeinden). Einkommensverlustprämie für private Landbesitzer für die Dauer von bis zu 15 Jahren.	In der englischen VO-Fassung beläuft sich die Dauer der Prämienzahlung für die Bewirtschaftungskosten auf 10 Jahre. Wegfall der Einkommensverlustprämie, dafür (Verlängerung und) Ausweitung der Pflegeprämie auf gesamten Zuwendungsempfängerkreis und auf nichtlandwirtschaftliche Flächen => die Aufforstung ist damit für Gemeinden und nichtlandwirtschaftliche Flächen attraktiver, hier liegt wahrscheinlich auch das größte Flächenpotenzial. Durch den Wegfall der Einkommensverlustprämie wird die Erstaufforstung für Landwirte (noch) unattraktiver, aber Möglichkeit von Prämien über Greening-Komponente der 1. Säule der GAP.
	Begünstigte	
Private Landbesitzer und Pächter, Gemeinden und deren Vereinigungen.	Private Eigentümer oder deren Vereinigungen, Gemeinden und Gemeindeverbände.	Keine Einschränkung des Zuwendungsempfängerkreises (wenn in der neuen VO „deren Vereinigungen“ nicht nur auf Gemeinden bezogen ist).

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Verwendete Baumarten müssen an Umwelt- und Klimabedingungen des Gebietes angepasst sein und bestimmten Mindestumweltanforderungen genügen. Nicht gefördert werden die Pflanzung von Niederwald mit Kurzumtrieb, Weihnachtsbäumen oder schnellwachsenden Baumarten für die Energieerzeugung.	Bei Schnellwuchsplantagen sind nur die Anlegungskosten förderfähig. Die Pflanzung von Weihnachtsbäumen ist nicht förderfähig. Nicht förderbar sind Landwirte, die Vorruhestandsbeihilfe beziehen.	Die Ausführungen hinsichtlich der Baumartenwahl sind neu, allerdings sind nach den GAK-Förderrichtlinien auch bisher nur standortgerechte Baumarten förderfähig, was darüber hinausgehend mit Mindestumweltansprüchen gemeint ist, ist unklar. Die Einschränkung der Förderfähigkeit der Schnellwuchsplantagen in diesem Artikel dürfte für Deutschland keine Auswirkungen ergeben, da diese in Deutschland auch in der laufenden Förderperiode nicht im Rahmen der Erstaufforstungsförderung gefördert wird.
	Zuwendung	
	Maximale jährliche Einkommensverlustprämie für Landwirte und deren Vereinigungen 700 Euro/ha*a, für sonstige private Personen oder Einrichtungen 150 Euro/ha*a.	Die Einkommensverlustprämie ist in der neuen VO nicht enthalten, zu den sonstigen Fördertatbeständen sind keine Angaben bzgl. Zuwendungshöhe gegeben.
	Sonstiges	
		In der englischen Fassung der ELER-VO ist die KOM ermächtigt durch einen delegierten Rechtsakt die Mindestumweltanforderungen zu definieren, dieser Absatz ist in der deutschen Übersetzung nicht enthalten.

Vorbeugung von Schäden und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes von Wäldern nach Waldbränden, Naturkatastrophen und Katastrophenereignissen (Art. 25)

Vorgängermaßnahmen: Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen (Art. 48)

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Ziele	
Wiederherstellung von Wäldern nach Waldbränden oder anderen Naturkatastrophen und Durchführung einschlägiger Vorbeugemaßnahmen.	dito	Unveränderte Zielsetzung.
	Gegenstand der Förderung	
a) Einrichtung einer schützenden Infrastruktur, bei der Unterstützung von Waldbrandschutzstreifen kann das auch die Unterhaltungskosten umfassen. b) Örtliche Vorbeugungsaktionen kleineren Ausmaßes gegen Brände oder sonstige natürliche Gefahren. c) Einrichtung und Verbesserung von Anlagen zur Überwachung des Auftretens von Waldbränden, Schädlingen und Krankheiten sowie Kommunikationsausrüstung. d) Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials nach Schäden durch Waldbrände und sonstige Naturkatastrophen wie Schädlinge und Krankheiten sowie durch Katastrophenereignisse und Ereignisse im Zusammenhang mit Klimawandel.	Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials in durch Naturkatastrophen und Brände geschädigten Wäldern Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen.	Im Grundsatz gleicher Maßnahmeninhalt, aber in neuer VO viel genauer formuliert, umfasst aber die in Deutschland bisher unter dieser Regelung umgesetzten Maßnahmeninhalte.
	Begünstigte	
Private, halböffentliche und öffentliche Waldbesitzer, Gemeinden, Staatswäldern und deren Zusammenschlüssen.	Private Eigentümer oder deren Vereinigungen oder Gemeinden oder Gemeindeverbände.	Ausweitung des Eigentümerkreises auf Staatswälder.

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Bei Vorbeugungsmaßnahmen gegen Schädlinge und Krankheiten muss die Gefahr des Auftretens wissenschaftlich untermauert und von öffentlichen wissenschaftlichen Organisationen anerkannt sein, ggf. muss im Programm ein Verzeichnis mit potenziellen Schadorganismen enthalten sein. Förderfähige Maßnahmen müssen mit Waldschutzplänen der MS im Einklang stehen, Betriebe ab einer bestimmten Größe, in den Programmen der MS festgelegt, müssen Waldbewirtschaftungspläne vorlegen, die die Vorbeugungsziele enthalten. Maßnahmen entsprechend d) nur förderfähig, wenn durch zuständige öffentliche Behörde der MS förmliche Anerkennung, dass sich Naturkatastrophe ereignet hat und diese oder gemäß RL 2000/29/EG erlassene Maßnahmen zur Zerstörung von mind. 30 % des jeweiligen landwirtschaftlichen [sic] Potenzials geführt hat (Prozentsatz ergibt sich auf Grundlage entweder des bestehenden forstwirtschaftlichen Potenzials in den drei Jahren vor der Katastrophe oder des Durchschnitts in den letzten fünf Jahren, wobei der höchste und der niedrigste Wert ausgeschlossen werden). Die KOM wird ermächtigt delegierte Rechtsakte zu erlassen, um Bedingungen zur Feststellung einer Naturkatastrophe oder des Auftretens von Schädlingen oder Krankheiten sowie die förderfähigen vorbeugenden Maßnahmen festzulegen.	Waldbrandschutzmaßnahmen müssen von Mitgliedstaaten erstellten Waldschutzplänen entsprechen.	Die Fördervoraussetzungen sind deutlich stärker spezifiziert, insbesondere der Nachweis des Schädlingsrisikos und das Vorhandensein eines Managementplans für Betriebe ab einer bestimmten Größe sind neu. Ebenfalls komplett neu sind die Fördervoraussetzungen für den Wiederaufbau geschädigter Wälder, diese sind außerdem sehr unklar formuliert, es ist nicht klar was die Bezugsfläche für die mind, 30 % zerstörten Potenzials ist (Land, Region, Betrieb?) und was überhaupt mit forstlichem Potenzial gemeint ist (wenn der stehende Vorrat gemeint ist, macht die Durchschnittsberechnung der letzten drei bzw. fünf Jahre wenig Sinn).

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Förderkulisse	
Waldbrandvorsorgemaßnahmen sind in Gebieten mit mittlerer und hoher Waldbrandgefahr, nach dem Waldschutzplan der MS, förderfähig.	dito	Keine Änderung.
	Sonstiges	
Im Rahmen der Maßnahme wird keine Unterstützung für Einkommensverluste aufgrund der Naturkatastrophe gewährt. Die MS stellen sicher, dass infolge der Kombination mit anderen nationalen oder EU-Unterstützungsinstrumenten oder privaten Versicherungssystemen keine zu hohe Entschädigung gewährt wird.		Maßnahme bezieht sich ausschließlich auf Vorbeugung und Wiederherstellung, soll keine Versicherung darstellen, unterscheidet sich nicht zur alten Regelung, auch wenn das dort nicht so explizit formuliert wurde.

Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme (Art. 26)

Vorgängermaßnahmen: Beihilfen für nichtproduktive Investitionen (Art. 49)

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Ziele	
Nichtproduktive Investitionen zur Stärkung des Ökosystems, der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme.	Beihilfen für nichtproduktive Investitionen, die zur Einhaltung von Forstumweltverpflichtungen oder zur Erreichung anderer Umweltziele in Wäldern erforderlich sind, um den öffentlichen Wert des betreffenden Gebietes zu steigern.	Das Ziel Verbesserung der Widerstandsfähigkeit ist passender hinsichtlich der aktuellen Herausforderungen (Klimawandel), passt auch besser zu den in Deutschland unter diesem Punkt wahrscheinlich umgesetzten GAK-Maßnahmen (Waldumbau, Jungbestandespflege, Bodenschutzkalkung).
	Gegenstand der Förderung	
Investitionen für die Einhaltung von Verpflichtungen, die aufgrund von Umweltzielen, für des Erbringen von Ökosystemdienstleistungen und/oder zur Steigerung des Freizeitwertes von Wäldern in dem betreffenden Gebiet eingegangen wurden oder das Potenzial der Ökosysteme zur Eindämmung des Klimawandels verbessern. Langfristige wirtschaftliche Vorteile sind dabei nicht ausgeschlossen.	Beihilfen zur Einhaltung von Verpflichtungen im Rahmen Natura 2000 oder zur Erreichung anderer Umweltziele, Steigerung des öffentlichen Wertes im Programmgebiet.	Unter dem Blickwickel der umfassenden Nachhaltigkeit ist der explizite Nichtausschluss langfristig wirtschaftlicher Vorteile positiv zu bewerten. In Hinblick auf die aktuellen Herausforderungen ist die Berücksichtigung der Anpassung an den Klimawandel positiv zu bewerten.
	Begünstigte	
Natürliche Personen, private Waldbesitzer, privatrechtliche und halböffentliche Einrichtungen, Gemeinden und deren Zusammenschlüsse, Staatswälder wenn sie von Einrichtungen bewirtschaftet werden, die vom Staatshaushalt unabhängig sind.	Private Eigentümer oder deren Vereinigungen, Gemeinden, Gemeindeverbände.	Ausweitung auf Staatswald.

Investitionen in neue Techniken der Forstwirtschaft sowie in die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 27)

Vorgängermaßnahmen: Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder (Art. 27), tlw. Erhöhung der Wertschöpfung bei land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen (Art. 28)

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Ziele	
Unterstützung von Investitionen in neue Forstwirtschaftstechniken, die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, um die wirtschaftliche und ökologische Leistung der Waldbesitzer zu verbessern.	Beitrag zur Verbesserung und Erweiterung des wirtschaftlichen Wertes von Wäldern, Ausdehnung der Diversifizierung und der Erweiterung der Chancen am Markt in Sektoren, wie etwa der Erzeugung erneuerbarer Energien, wobei nachhaltige Bewirtschaftung und Multifunktionalität erhalten bleiben soll.	Die grundsätzliche Ausrichtung ist unverändert, in neuer VO allgemeiner ausgedrückt.
	Gegenstand der Förderung	
Investitionen im Zusammenhang mit der Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes von Wäldern können Investitionen in boden- und ressourcenfreundliche Erntemaschinen und -verfahren umfassen. Investitionen in Zusammenhang mit der Verwendung von Holz als Rohstoff oder Energieträge.	Investitionen zur Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder (alt Art. 27). Materielle und nichtmaterielle Investitionen die Gesamtleistung des Betriebes verbessern und Verarbeitung/Vermarktung von Forsterzeugnissen oder die Entwicklung neuer Produkte/Verfahren/Technologien zum Ziel haben (alt Art. 28).	unverändert
	Begünstigte	
Private Waldbesitzer, Gemeinden und deren Zusammenschlüsse, KMU (für Investitionen, zur Verbesserung des forstwirtschaftlichen Potenzials oder für die Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die zur Erhöhung deren Wertschöpfung beiträgt).	Private Eigentümer und deren Vereinigungen oder Gemeinden und Gemeindeverbände (alt Art. 27). Beihilfe auf Kleinstbetriebe beschränkt (alt Art. 28).	In der Zusammenfassung der alten Artikel keine Veränderung. Einbeziehung von KMU ist als positiv zu bewerten.

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Investitionen zur Verbesserung des Wertes der Wälder auf Ebene des forstwirtschaftlichen Betriebes.	Für Betriebe ab einer bestimmten Größe ist ein Waldbewirtschaftungsplan nötig (alt Art. 27).	Beschränkung der Investitionen zur Verbesserung des Wertes der Wälder auf Ebene Forstbetrieb ist ok.
Investitionen zur Verwendung von Holz auf alle Arbeitsgänge vor der industriellen Verarbeitung beschränkt.	Förderung beschränkt auf Kleinstbetriebe (alt Art. 28).	Beschränkung auf Arbeitsgänge vor der industriellen Verarbeitung wird in Deutschland auch in der aktuellen Förderperiode so umgesetzt.
	Zuwendung	
50 % der förderfähigen Investitionen in weniger entwickelten Regionen, 40 % der förderfähigen Investitionen in den übrigen Regionen.	50 % der förderfähigen Investitionen (alt Art. 27)	Insgesamt keine Änderung.
	40 bis 50 % je nach Region (Konvergenzgebiet oder nicht) (alt Art. 28).	Förderhöhen sind ok.

Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung des Wälder (Art. 35)

Vorgängermaßnahmen: Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen (Art. 47)

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Ziele	
Zahlungen für Waldbesitzer, die umwelt- oder klimafreundliche Dienstleistungen zur Erhaltung der Wälder bieten, indem sie sich verpflichten, die biologische Vielfalt zu steigern, hochwertige Waldökosysteme zu erhalten, ihr Potenzial zur Abmilderung des Klimawandels und zur Anpassung an seine Folgen zu verbessern und den wertvollen Beitrag zu stärken, den Wälder bei dem Schutz vor Bodenerosion, der Erhaltung der Wasserressourcen sowie dem Schutz vor Naturgefahren spielen, in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit auf die Erhaltung und Förderung der forstgenetischen Ressourcen.	Unterstützung freiwilliger Verpflichtungen, um die Biodiversität zu steigern, hochwertige Waldökosysteme zu erhalten und um den wertvollen Beitrag zu stärken, den Wälder beim Schutz vor Bodenerosion, bei der Erhaltung der Wasserressourcen und der Wasserqualität sowie beim Schutz vor Naturgefahren spielen.	Unveränderte Zielsetzung. Neu dazugekommen forstliche Genressourcen.
	Gegenstand der Förderung	
Freiwillige Verpflichtung zur Durchführung von Vorhaben, die aus einer oder mehreren Waldumweltverpflichtungen bestehen. Erhaltung und Förderung forstgenetischer Ressourcen.	Freiwillige Umweltverpflichtungen, die über einschlägige verbindliche Anforderungen hinausgehen. Zahlungen decken zusätzliche Kosten und Einkommensverluste aufgrund der eingegangenen Verpflichtung ab.	Aspekt der Genressourcen ist hinzugekommen, sonst unverändert.
	Begünstigte	
Waldeigentümer, Gemeinden und deren Vereinigungen, Staatswälder wenn sie von Einrichtungen bewirtschaftet werden, die vom Staatshaushalt unabhängig sind. Bei Maßnahmen betreffend die Genressourcen private Einrichtungen, Gemeinden und deren Vereinigungen.	Private Eigentümer und deren Vereinigungen oder Gemeinden und Gemeindeverbänden.	Ausweitung auf Staatswälder.

Verordnungsentwurf	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Forstbetriebe ab einer bestimmten Größe, vom MS im Programm festgelegt, benötigen einen Waldbewirtschaftungsplan oder ein äquivalentes Instrument, das mit der nachhaltigen Waldbewirtschaftung nach MCPFE 1993 konform ist. Zahlungen nur für Verpflichtungen, die über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen gemäß nationalen Forstgesetzen oder anderen nationalen Rechtsvorschriften hinausgehen (alle diese Anforderungen müssen im Gesetz Programm werden).	Verpflichtung geht über gesetzlich vorgeschriebene Maß hinaus.	Die nachhaltige und ordnungsgemäße Bewirtschaftung des Waldes aller Eigentumsarten ist in Deutschland durch Waldgesetzen des Bundes und der Länder vorgeschrieben, darüber hinausgehende Aspekte sind über die Natur-, Boden- und Wasserschutzgesetzgebung geregelt. Zudem: MCPFE 1993 nicht konkret, konkrete Indikatoren wurden erst in Wien 2003 beschlossen, diese sind aber tlw. nicht für die Anwendung auf Betriebsebene geeignet.
	Zuwendung	
Zahlung ja Hektar für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren, wenn erforderlich und ordnungsgemäß gerechtfertigt sind für bestimmte Verpflichtungsarten längere Zeiträume möglich. Zahlungen decken Gesamtheit oder Teil der zusätzlichen Kosten oder Einkommensverluste, die Begünstigten durch eingegangene Verpflichtung entstehen. Erforderlichenfalls können Transaktionskosten bis zu einem Wert von 20 % der für die Forstumweltverpflichtung gezahlten Prämie gedeckt werden. 200 Euro/ha*a, in bestimmten Fällen kann dieser Satz angehoben werden.	Zahlung je Hektar für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren, wenn erforderlich und begründet für bestimmte Verpflichtungen Festlegung eines längeren Zeitraums nach Ausschussverfahren (Art. 90 VO (EG) Nr. 1698/2005) möglich. 40 bis 200 Euro/ha*a, in Ausnahmefällen können Beträge angehoben werden.	Kaum Änderungen. Fünf bis sieben jährige Verpflichtungszeiträume sind für Waldumweltmaßnahmen aus fachlicher Sicht meist nicht sinnvoll, grundsätzlich aber unschädlich da Verträge neu eingegangen werden können. Hektar-bezogene Flächenförderung ist z.B. für den Schutz von Alt-/Biotopholz meist ungeeignet. Als überaus positiv ist die Berücksichtigung der Transaktionskosten, die im Zuge der Anbahnung der Verpflichtung entstehen, zu bewerten.
	Sonstiges	
KOM ist ermächtigt durch delegierten Rechtsakt die Arten von Vorhaben, die für die Erhaltung und Förderung forstgenetischer Ressourcen in Betracht kommen, zu erlassen.		

Autorin: Kristin Bormann, Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des vTI, Email: kristin.bormann@vti.bund.de.

Tabelle A14: Gründung von Erzeugergemeinschaften (Art. 28)

Vorgängermaßnahme: ELER-Code 142 „Gründung von Erzeugergemeinschaften“ (Art 35 (Erzeugergemeinschaften)), Übergangsmaßnahme für Beitrittsländer

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Anreiz/Erleichterung zur/bei Gründung von Erzeugergemeinschaften (EZG) in der Land- und Forstwirtschaft, damit die landwirtschaftlichen Betriebe gemeinsam den Markterfordernissen begegnen können.	Übergangsmaßnahme zur Unterstützung bei der Gründung und der Verwaltung von Erzeugergemeinschaften mit den Zielen, der Anpassung der Erzeugung an Markterfordernisse, einer gemeinsamen Vermarktung von Waren und der Festlegung gemeinsamer Regeln für die Produktinformation.	Die Maßnahme wird von 2007-2013 als Übergangsmaßnahme für die Beitrittsstaaten, nicht jedoch für EU-15 Länder angeboten.
	Gegenstand der Förderung	
Unterstützung bei der Gründung von EZG zur – Anpassung der Erzeugung und des Absatzes an die Markterfordernisse, – gemeinsamen Vermarktung von Waren, – Festlegung von gemeinsamen Regeln für die Produktinformation und – der Durchführung sonstiger Tätigkeiten wie die Entwicklung von Geschäfts- und Marketingplänen oder die Organisation und Förderung von Innovationsprozessen.	Unterstützung bei der Gründung und Verwaltung von EZG zur – Anpassung der Erzeugung und des Absatzes an die Markterfordernisse, – gemeinsamen Vermarktung von Waren, und – der Festlegung von gemeinsamen Regeln für die Produktinformation, insbesondere in Bezug auf die Ernte und die Verfügbarkeit.	In der neuen Förderperiode können neu gegründete Erzeugergemeinschaften in allen Mitgliedsstaaten gefördert. Der Innovationsgedanke wird aufgegriffen, indem auch Tätigkeiten, die der Organisation und Förderung von Innovationen dienen, gefördert werden sollen.
	Begünstigte	
Offiziell anerkannte Erzeugergemeinschaften, die unter die Definition von Kleinstunternehmen und KMU fallen.	Förmlich anerkannte Erzeugergemeinschaften.	In der neuen Förderperiode keine Förderung von Erzeugergemeinschaften, die nicht Kleinstunternehmen oder KMU sind.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Zuwendung	
Jährliche Pauschalzahlungen. Degressive Staffelung über fünf Jahre, startend mit einer Beihilfeobergrenze von 10 % der vermarkteten Erzeugnisse im ersten bis zu 4 % im fünften Jahr, Abstufung für EZG mit einem Wert der vermarkten Erzeugnisse über 1.000.000 Euro. Förderhöchstbetrag 100.000 Euro pro Jahr (für alle fünf Jahre).	Degressive Staffelung über fünf Jahre, startend mit einer Beihilfeobergrenze von 5 % der vermarkteten Erzeugnisse im ersten bis zu 2 % im fünften Jahr, Abstufung für EZG mit einem Wert der vermarkten Erzeugnisse über 1.000.000 Euro. Degressiv abnehmender Förderhöchstbetrag pro Jahr: 100.000 – 50.000 Euro.	Anhebung der Fördersätze: sowohl höhere Anteile am Vermarktungswert als auch Anhebung der Obergrenze auf 100.000 Euro jährlich für alle fünf Jahre.

Autorin: Antje Fitschen-Lischewski, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de.

Tabelle A15: Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUM+KM)

Vorgängermaßnahme: Agrarumweltmaßnahmen nach ELER-Code 214

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Keine Zielformulierung im Artikelbereich der Maßnahme. Die Zielformulierung ergibt sich aus der Zuordnung zu den Prioritäten. In den Erwäggründen (28) wird ausgeführt, dass die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUM/KM) (weiterhin) eine herausragende Rolle bei der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums und der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Ökosystemleistungen spielen. Die Förderung soll zur Eindämmung des Klimawandels sowie zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt, des Landschaftsbildes, des natürlichen Lebensraums, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt beitragen.	Keine Zielformulierung im Artikelbereich der Maßnahme. Übergeordnete Zielformulierung in den Beweggründen (30): Agrarumweltmaßnahmen erbringen einen Beitrag zur Umsetzung des sechsten Umweltaktionsprogramms der EU. Genannt werden als wichtige Handlungsbereiche Biodiversität, Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten, Schutz von Wasser und Boden, Abschwächung des Klimawandels, nachhaltiger Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln.	Mit der neuen Namensgebung der Maßnahme erhält der Klimaschutz zumindest im Hinblick auf die Wortwohl eine höhere Relevanz.
Prioritäre Bedeutung wird erstens auf die Erhaltung der Agrobiodiversität („genetische Ressourcen in der Landwirtschaft“) sowie zweitens auf Bewirtschaftungssystemen mit hohem Naturwert gelegt.		Mit der Hervorhebung reagiert die KOM erstens auf den massiven Rückgang der Agrobiodiversität, gegen den im Rahmen der EPLR nur im geringen Maß gegengesteuert wird und zweitens auf die u. a. in den Evaluierungen herausgestellte hohe Ressourcenschutzwirkung von Vertragsnaturschutzmaßnahmen.
Mindestfinanzanteil von 25 % an den ELER-Ausgaben für AUM+KM, Ökologischen Landbau, Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebiete für Klimaschutz/-anpassung (Erwägungsgrund 28).	Bisheriger Mindestanteil von 25 % für Maßnahmen der Achse II.	Die Festlegung des Mindestanteils wandert vom Artikelbereich der VO in die Erwäggründe. Zudem ändert sich die Bezugsgröße für den Mindestanteil von ursprünglich allen Schwerpunkt II-Maßnahmen auf jetzt AUM+KM, Ökologischen Landbau und Ausgleichszulage. Die Natura-2000-Förderung und Waldschutzmaßnahmen fließen nicht mehr in die Bezugsgröße ein, wodurch die verbleibenden Maßnahmen bei Anwendung des Mindestanteils eine höhere, finanzielle Relevanz erfahren.
	Gegenstand der Förderung	
Flächenbezogene Förderung mit Beitrag für die o. g. Zielformulierungen. Die Einführung von Agrarumweltmaßnahmen ist obligat. Die Förderung des Ökologischen Landbaus stellt einen separaten Fördertatbestand dar (Artikel 30).	dito	Die Förderung des Ökologischen Landbaus ist nicht mehr Bestandteil der Agrarumweltmaßnahmen, sondern wird als einzelne Maßnahmen behandelt (Art. 30).

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Begünstigte	
Landwirte und Gruppen von Landwirten. In hinreichend begründeten Fällen auch andere Landbewirtschafter sowie Gruppen anderer Landbewirtschafter.	Landwirte. Soweit dies zur Erreichung der Umweltziele gerechtfertigt ist, sind auch andere Landbewirtschafter antragsberechtigt.	Einführung von Sonderregelungen für „Gruppen von Landwirten“
	Fördervoraussetzungen	
Der Verpflichtungszeitraum beträgt fünf oder sieben Jahre. Sofern begründet, kann für bestimmte Verpflichtungen entweder ein längerer Verpflichtungszeitraum festgelegt oder nach dem Absolvieren einer fünfjährigen Verpflichtung die Möglichkeit der jährlichen Verlängerungen eröffnet werden.	Der Verpflichtungszeitraum beträgt fünf oder sieben Jahre. Sofern begründet, kann für bestimmte Verpflichtungen ein längerer Verpflichtungszeitraum festgelegt werden.	Die Möglichkeit von einjährigen Verlängerungen zum Ende der Förderperiode war bisher Förderpraxis, u. a. auch um Altschulden einzuschränken. Diese mussten jedoch einzeln genehmigt werden und waren nicht durch VO geregelt. Die neue Regelung ist Bestandteil der Verwaltungsvereinfachung.
Förderfähig im Sinne der Agrarumweltmaßnahmen sind Verpflichtungen, die – erstens über den Cross Compliance Standard, die Grundanforderungen für die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und über die einzelstaatlichen (umweltrelevanten) Rechtsanforderungen **und** – zweitens über die sogenannten Anforderungen für die Zahlungen von Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden (Greening_Auflagen) hinausgehen.	Förderfähig im Sinne der Agrarumweltmaßnahmen sind Verpflichtungen, die – über den Cross-Compliance-Standard, die Grundanforderungen für die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und über die einzelstaatlichen (umweltrelevanten) Rechtsanforderungen hinausgehen.	Kalkulation der Förderung zur Referenz der veränderten (neuen) Baseline notwendig.
	Förderkulisse	
Verpflichtung zur Umsetzung im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten	dito	

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Zuwendung und Kofinanzierung	
Zahlungen werden jährlich gewährt und dienen der anteiligen oder vollen Deckung zusätzlicher Kosten und der Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen. Gewährung von Transaktionskosten in Höhe von bis zu 20 % der Zahlungen für Einzelbegünstigte. Für Gruppen von Begünstigten können die Transaktionskosten bis zu 30 % der Prämie betragen.	Zahlungen werden jährlich gewährt und dienen der Deckung zusätzlicher Kosten und der Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen. Gewährung von Transaktionskosten in Höhe von bis zu 20 % der Zahlungen für Einzelbegünstigte.	
Förderbeträge: einjährige Kulturen - 600 Euro/ha, mehrj. Sonderkulturen - 900 Euro/ha , sonstige Flächennutzung - 450 Euro/ha, lokale Tierrassen, die für die Nutzung verloren gehen könnten - 200Euro/GVE. top-ups sind zulässig	Förderbeträge: Dito	
Kofinanzierung: 50 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in allen anderen Regionen.	Kofinanzierung: – 80 % der zuschussfähigen Ausgaben in Regionen nach dem Konvergenzziel, – 55 % der zuschussfähigen Ausgaben in übrigen Regionen.	

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Sonstiges	
Einen Ausnahmestatus erhalten Beihilfen zur Erhaltung der Agrobiodiversität. Für diese müssen die obigen unter „Begünstigte“, „Fördervoraussetzungen“ und „Zuwendung“ dargestellten Bedingungen nicht erfüllt werden. Zur Steigerung der Effizienz sind Ausschreibungsverfahren zulässig	dito	Von den MS wurde in den vergangenen Förderperioden mehrfach vorgetragen, dass Beihilfen zur Erhaltung der Agrobiodiversität (vom Aussterben bedrohte Haustierrassen und Kulturarten) in der Förderpraxis nicht kompatibel zu den Fördervoraussetzungen sind. Infolge der hohen Handlungsnotwendigkeit kommt die KOM den geäußerten Bedenken nach. Es ist zu erwarten, dass mit der noch ausstehenden Durchführungs-VO der Ausnahmestatus konkretisiert wird.
(Harte) Projektauswahlkriterien sind für AUM nicht mehr obligat. Weiche Projektauswahlkriterien kommen bei Nachfrageüberhang weiterhin zur Anwendung. Angeraten wird, Beratungs- und Informationsangebote zu AUM anzubieten. Dies mit dem Ziel, das geforderte (Fach-)Wissen für die Umsetzung der AUM zu stärken.		Die Neuregelung stellt im Wesentlichen eine Verwaltungsvereinfachung dar. Es wurde bisher zwischen harten und weichen Projektauswahlkriterien unterschieden. Erstere dienten dazu, die formalen Fördervoraussetzungen festzulegen. Sie waren i. d. R. identisch mit den Förderauflagen und stellten somit eine Doppelung dar. Die harten Projektauswahlkriterien fanden unabhängig vom Antragsvolumen Anwendung. Weiche Projektauswahlkriterien regeln bspw., welche AUM-Teilmaßnahmen oder welche Regionen (Gefährdungslage) bei Antragsübergang prioritär zu bedienen sind.

Autorin: Karin Reiter, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: karin.reiter@vti.bund.de.

Tabelle A16: Ökologischer Landbau (Artikel 30)

Vorgängermaßnahme: keine

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Keine Zielformulierung im Artikelbereich der Maßnahme. Die Zielformulierung ergibt sich aus der Zuordnung zu den Prioritäten. Erstmalig erfährt der Ökologische Landbau explizit Berücksichtigung als Fördertatbestand. Den Erwäggründen (30) ist zu entnehmen, dass durch die Förderung des Ökologischen Landbaus dem steigenden Bedarf der Gesellschaft nach umweltfreundlichen und tiergerechten Produktionsverfahren entsprochen werden soll. Neben der Umstellungsförderung wird, um Rückumstellung im größeren Umfang zu vermeiden, ausdrücklich auch die Beibehaltungsförderung als unterstützungswürdig aufgeführt.		Stärkung des Ökologischen Landbaus, insbesondere durch die Hervorhebung der Notwendigkeit der Beibehaltungsförderung. In den Vorgängerperioden fand der Ökologische Landbau als Agrarumweltmaßnahme in der Programmausgestaltung der Mitgliedstaaten Berücksichtigung.
Mindestfinanzanteil für AUM+KM, Ökologischen Landbau und Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete an den Gesamtausgaben 25 %.	Mindestanteil für die Maßnahmen des Schwerpunkt II 25 %, darin war der Ökologische Landbau als Teilmaßnahme der Agrarumweltmaßnahmen enthalten.	Die Festlegung des Mindestanteils wandert vom Artikelbereich der VO in die Erwäggründe, zudem ändert sich die Bezugsgröße für den Mindestanteil von ursprünglich allen Schwerpunkt II-Maßnahmen auf jetzt AUM+KM, Ökologischen Landbau und Ausgleichszulage. Die Natura-2000-Förderung und Waldschutzmaßnahmen fließen nicht mehr in die Bezugsgröße ein, wodurch die verbleibenden Maßnahmen bei Anwendung des Mindestanteils eine höhere finanzielle Relevanz erfahren.
	Gegenstand der Förderung	
Flächenbezogene Förderung, insofern diese entsprechend der Begriffsbestimmung nach der EG-Öko-Basisverordnung (VO (EG) Nr. 834/2007) ökologisch bewirtschaftet werden.		
	Begünstigte	
Landwirte und Gruppen von Landwirten, die der EG-Öko-Basisverordnung (VO (EG) Nr. 834/2007) unterliegen.		

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Der Verpflichtungszeitraum beträgt fünf oder sieben Jahre. Insofern dies im EPLR niedergelegt ist, kann für die Beibehaltungsförderung nach dem Absolvieren einer fünfjährigen Verpflichtung die Möglichkeit der jährlichen Verlängerungen eröffnet werden.		
Förderfähig sind Verpflichtungen, die über den Cross-Compliance-Standard, den Grundanforderungen für die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln hinausgehen.		In Analogie zu den Direktzahlungen der 1. Säule unterliegen Betriebe des ökologischen Landbaus nicht den zusätzlichen Anforderungen des Greening. Kalkulation der Förderung zur Referenz der veränderten (neuen) Baseline notwendig. Da die Einhaltung der Grenning-Auflagen als per se erfüllt gilt, wird davon ausgegangen, dass für die Kalkulation der Prämie KEINE zusätzlichen Kosten oder Einkommensverluste angerechnet werden dürfen, die sich aus der Einhaltung der Greening-Auflagen ergeben.
	Förderkulisse	
Verpflichtung zur Umsetzung im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten		
	Zuwendung	
Zahlungen werden jährlich gewährt und dienen der Deckung zusätzlicher Kosten und der Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen. Gewährung von Transaktionskosten in Höhe von bis zu 20 % der Zahlung für Einzelbegünstigten. Sind Gruppen der Begünstigte können die Transaktionskosten bis zu 30 % der Prämie betragen. Förderbeträge: einjährige Kulturen - 600 Euro/ha, mehrj. Sonderkulturen - 900 Euro/ha, sonstige Flächennutzung - 450 Euro/ha. top-ups sind zulässig.	.	
	Sonstiges	
Es besteht nicht die Notwendigkeit der Vorlage (harter) Projektauswahlkriterien, weiche Projektauswahlkriterien kommen bei Nachfrageüberhang zur Anwendung.	.	Siehe Ausführungen zu Agrarumweltmaßnahmen.

Autorin: Karin Reiter, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: karin.reiter@vti.bund.de.

Tabelle A17: Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie

Vorgängermaßnahme: Zahlungen im Rahmen Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG (ELER-Code 213 und 224)

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Keine Zielformulierung im Artikelbereich der Maßnahme. Die Zielformulierung ergibt sich aus der Zuordnung zu den Prioritäten. Nach der indikativen Prioritätenliste des Anhang V wird die Maßnahme der Priorität „Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme“ sowie der Priorität „Für die Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernähungs- und Forstsektors bei Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“ zugeordnet. Gemäß des Erwägungsgrundes 31 dient die Zahlung der Kompensation von besonderen Nachteilen, die sich aus der Umsetzung der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie in Natura-2000-Gebieten, sowie aus der Umsetzung der WRRL in Flusseinzugsgebieten ergeben.		
	Gegenstand der Förderung	
Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten, die sich aus der Umsetzung der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie in Natura-2000-Gebieten ergeben, sowie aus der Umsetzung der WRRL in Gebieten, die im Zusammenhang mit WRRL stehen.	dito	Die ursprünglich einzeln geregelte Förderung für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen in Natura-2000-Gebieten wird zusammengefasst und der Förderbetrag angeglichen.
In Natura-2000-Gebieten: Flächenbezogene Förderung land- und forstwirtschaftlicher Flächen; in Gebieten, die im Zusammenhang mit der WRRL, stehen: nur landwirtschaftliche Flächen.	dito	Die Förderung von Gebieten, die im Zusammenhang mit der WRRL stehen, wird auf Forstflächen ausgedehnt.
	Begünstigte	
Landwirte, private Waldbesitzer oder deren Vereinigungen. in hinreichend begründeten Fällen auch andere Landbewirtschafter.	dito	

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Förderfähig im Sinne der Natura-2000-Zahlungen sind Nachteile, die sich aus der Umsetzung und den damit verbundenen Anforderungen der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie ergeben. Förderfähig sind nur solche Nachteile, die über den Cross-Compliance-Standard hinausgehen.	Gewährt werden Zahlungen zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten, die den Landwirten in den betreffenden Gebieten durch Umsetzung der FFH und Vogelschutzrichtlinie sowie der WRRL entstehen.	Als Baseline für die Beihilfen wird explizit der Cross-Compliance-Standard in den VO-Text aufgenommen.
Förderfähig im Sinne der WRRL-Zahlungen sind Anforderungen in den Flusseinzugsgebieten, die – mit der WRRL eingeführt wurden, mit den Maßnahmenprogrammen der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete zur Erreichung der Umweltziele der Richtlinie im Einklang stehen und über Anforderungen hinausgehen, die sich aus der Umsetzung anderer europäischer Rechtsvorschriften zum Schutz des Wassers hinausgehen (und) – die über den Cross-Compliance-Standard sowie über die Anforderungen für die Zahlungen von Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden (Greening-Komponenten) hinausgehen (und) – wesentliche Bewirtschaftungseinschränkungen darstellen und/oder zu deutlichen Einkommensverlusten führen.		Die Baseline der Natura-2000-Förderung unterscheidet sich von der Baseline der Förderung für Flächen, die durch die Wasserrahmenrichtlinie beeinflusst sind. Für letzteren Fördertatbestand gilt zusätzlich die Einhaltung der Greening-Auflagen.
	Förderkulisse	
Natura-2000-Zahlungen: Natura-2000-Gebiete und Trittsteinbiotope nach Art. 10 92/43 EWG mit einem Umfang von bis zu 5 % der Natura-2000-Gebiets-Fläche.	Natura-2000-Gebiete	Trittsteinbiotope werden explizit als Förderfläche zugelassen. Ihr Gesamtumfang jedoch auf max. 5 % der Natura-2000-Gebietsfläche begrenzt.
WRRL-Zahlungen: Landwirtschaftliche Gebiete in Flusseinzugsgebieten insofern Managementpläne vorliegen.	Gebiete der WRRL	

Verordnungsentwurf	Ausgestaltung 2007 bis 2013	Kommentar
	Zuwendung	
Einjährige Verpflichtung.	dito.	
Förderbeträge: Startförderung für höchstens 5 Jahre bis zu 500 Euro/ha. bis 200 Euro/ha (Forst und LF) jedoch 50 Euro/ha als Minimum für WRRL-Zahlungen top-ups sind nicht zulässig	Förderbeträge: dito 200 Euro/ha LF, 40 bis 200 Euro/ ha für forstliche Flächen. top-ups sind zulässig	Einige Bundesländer haben im Rahmen der Natura-2000-Zahlung top-ups gewährt, häufig um ordnungsrechtliche Bewirtschaftungsauflagen z. B in Naturschutzgebieten (NSG) finanziell auszugleichen. In Bundesländern, wie z. B. Niedersachsen, in denen es nach Landesrecht den Anspruch auf Kompensationszahlung gibt (Erschwernis-ausgleich), könnte die Neuregelung zur Folge haben, dass nur Bewirtschaftungseinschränkungen über die Natur-2000-Förderung abgewickelt werden können, deren Ausgleichsbetrag bis zu 200 Euro/ha beträgt.
	Kofinanzierung	
Kofinanzierung: 50 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben in übrigen Regionen.	Kofinanzierung: 80 % der zuschussfähigen Ausgaben in Regionen nach dem Konvergenzziel 55 % der zuschussfähigen Ausgaben in übrigen Regionen.	

Autorin: Karin Reiter, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: karin.reiter@vti.bund.de.

Tabelle A18: Förderung benachteiligter Gebiete - Ausgleichszulage (AZ) (Art. 32/33)

Vorgängermaßnahme: Ausgleichszulage (ELER-Code 211/212)

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Die Ausgleichszulage (AZ) an Landwirte in Berggebieten, in anderen Gebieten mit natürlichen Benachteiligungen oder in Gebieten mit spezifischen Nachteilen soll durch die Förderung der dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen zur - Erhaltung der Landschaft und zur - Erhaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen beitragen (Erwägungsgrund 32)..	Hauptziel der AZ: Durch die AZ soll ein Beitrag zur - dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen - Erhalt des ländlichen Lebensraums - Erhalt und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen geleistet werden.	Die Ziele der Ausgleichszahlung werden neu akzentuiert. Der Erhalt der landwirtschaftlichen Nutzfläche stellt kein eigenständiges Ziel mehr da, sondern wird zum Instrument zur Erreichung der Ziele (Landschaftserhalt und nachhaltige Bewirtschaftungsformen). Im Ergebnis erfolgt eine stärkere Betonung auf ökologische Aspekte.. Diese Zielgewichtung entspricht nicht der indikativen Zuordnung der AZ zur Priorität 2 „Maßnahmen von besonderer Bedeutung für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft und der Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe“ und auch nicht der Empfehlung in der Ex-post-Bewertung: „Das zentrale Ziel der Ausgleichszulage muss aus Sicht der Evaluatoren die **dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen in den benachteiligten Gebieten** sein. Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Betriebseinkommen ist hierbei als Instrument für die Zielerreichung anzusehen. Die Ausgleichszulage sollte aus Gründen der Zielvereinfachung und zur Vermeidung von Ziel-Mittel-Konflikten kein eigenständiges **Umweltziel** verfolgen.“ (Plankl et al., 2008, S. 91)
	Gegenstand der Förderung	
Flächenbezogene Förderung mit Beitrag für die o. g. Zielformulierungen.	dito	Die Verankerung der Förderung benachteiligter Gebiete in der 1. und 2. Säule eröffnet den Mitgliedstaaten neuen Gestaltungsspielraum.
Die Förderung der AZ ist auf Berggebiete oder andere Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen oder Gebiete mit spezifischen Nachteilen begrenzt.	dito	Siehe auch unter Neuabgrenzung - Gebietskulisse.
	Begünstigte	
Landwirte	dito	

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Fördervoraussetzungen	
Für die Gewährung der AZ gilt die Verpflichtung der Landwirte, die landwirtschaftliche Tätigkeit in den bezeichneten benachteiligten Gebieten auszuüben.	Für die Gewährung der AZ gilt -die Verpflichtung der Landwirte, die landwirtschaftliche Tätigkeit in den ausgewiesenen Gebieten mindestens fünf Jahre beginnend vom Zeitpunkt der ersten Zahlung auszuüben.	In der Wirkung machen die Festlegungen keinen Unterschied, da es sich bei der AZ um eine Dauersubventionierung handelt, sodass der Zeitpunkt der ersten Zahlung schon lange zurückliegt.
Die Zahlungen werden jährlich je ha landwirtschaftlich genutzter Fläche gewährt	dito	Die ausschließlich flächenbezogene Förderung wird beibehalten. Um dies sicherzustellen, ist darauf zu achten, dass tierbezogene Kriterien nicht zur Feinabgrenzung auf der 2. Stufe der Gebietsabgrenzung herangezogen werden.
	Förderkulisse - Grundlegendes	
Die Förderung der AZ ist auf Berggebieten oder andere Gebiete mit natürlichen Benachteiligungen oder Gebiete mit spezifischen Nachteilen begrenzt Bis zum 1. Januar 2014 haben die Mitgliedstaaten die benachteiligten Gebiete mit natürlichen Nachteilen neu abzugrenzen. Die Neuabgrenzung ist anhand von acht biophysikalischen Abgrenzungskriterien vorzunehmen. Als benachteiligt gelten Gebiete, wenn mindestens 66 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche aufgrund des Überschreitens des Erreichens des kritischen Wertes wenigstens eines Indikators von Benachteiligung betroffen ist. Die Abgrenzung hat auf LAU2-Niveau (Gemeindeebene) zu erfolgen. Flächen, die ihre natürliche Benachteiligung durch Investitionen oder Wirtschaftstätigkeit überwunden haben, sind durch eine Feinabgrenzung unter Verwendung objektiver Kriterien aus der Kulisse der natürlich benachteiligten Gebiete auszugrenzen. Die Mitgliedstaaten haben die neuen aktuellen Gebietsverzeichnisse den Ländlichen Entwicklungsprogrammen beizufügen.	Die bereits für die Förderphase 2007 bis 2013 vorgesehene Neuabgrenzung der sogenannten Zwischengebiete (ursprünglich benachteiligte Agrarzonen) wurde ausgesetzt.	Für die Gewährung der AZ aus der 2. sowie der 1.Säule ist weiterhin eine Gebietskulisse erforderlich. Diese Gebietskulisse stellt die Förderkulisse gemäß Kapitel 3 DZ-VO (Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen) dar. Berggebiete und Gebiete mit anderen spezifischen Nachteilen sind nicht neu abzugrenzen, jedoch können die Mitgliedstaaten eine Überprüfung und Korrektur dieser Gebiete vornehmen. Die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete ausschließlich anhand der biophysikalischen Indikatoren bedeutet, dass Deutschland für die Gebietsabgrenzung in Zukunft auf den bewährten synthetischen Bodenbewertungsindikator LVZ sowie auf die sozioökonomischen Abgrenzungskriterien verzichten muss. Während für die erste Stufe der Neuabgrenzung der VO-Entwurf durch das Anhangsdokument (Annex II) klare Vorgaben zu den objektiven Kriterien macht, fehlen für die Umsetzung der zweiten Stufe klare Vorgaben zur Erfüllung der von der EU geforderten „objektiven“ Kriterien. Die Feinabgrenzung (2. Stufe) war in den ursprünglichen Überlegungen zur Neuabgrenzung der Zwischengebiete gemäß VO 1698/2005 nicht vorgesehen. Auf Grund der schlechten Datengrundlage ist anzuzweifeln, ob mit der Feinabgrenzung die Flächen ausgegrenzt werden, welche ihre natürliche Benachteiligung überwunden haben. Im Ergebnis dürften in Deutschland andere Flächen und Re-

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
		gionen aus der Förderung herausfallen, als es bislang über den Ausschluss bestimmter intensiver Anbaukulturen geschehen ist. Optionen die benachteiligten Gebiete auf Gemarkungsebene abzugrenzen sieht der VO-Entwurf nicht vor. Mitgliedstaaten, die aufgrund von Gemarkungsdaten kleinräumiger und schärfer abgrenzen könnten, wird die Chance auf eine präzisere und effizientere Abgrenzung genommen.
	Förderkulisse - Vorgaben	
Berggebiete Erhebliche Einschränkungen der Möglichkeiten der Nutzung des Bodens und bedeutend höhere Kosten der Bearbeitung wegen - sehr schwieriger klimatischer Verhältnisse infolge von Höhenlage und folglich erheblich kürzerer Vegetationszeit - in geringerer Höhenlage starke Hangneigung des größten Teils der betreffenden Flächen, sodass keine oder nur besonders kostspielige Maschinen oder Geräte eingesetzt werden können - ein Zusammentreffen dieser beiden Gegebenheiten, wenn die Benachteiligung durch jede dieser beiden Gegebenheiten für sich genommen zwar gering ist, beide zusammen aber eine ebenso große Benachteiligung ergeben.	dito	Die Vorgaben gelten weiterhin.
Nicht-Bergebiete b1) Gebiete mit signifikanten natürlichen Benachteiligungen gemessen an 8 biophysikalischen Indikatoren zu den Bereichen Klima, Boden, Wasserhaushalt und Gelände.	b1) Gebiete die von anderen naturbedingten Nachteilen betroffen sind, insbesondere …einer geringen Bodenproduktivität oder …schwierige klimatische Verhältnisse, …und die Erhaltung einer extensiven Landwirtschaft für die Landbewirtschaftung wichtig ist	Die biophysikalischen Indikatoren im Anhang II des VO-Entwurf haben sich in Einzelfällen hinsichtlich Definition und Schwellenwert gegenüber den von den Mitgliedstaaten zur Modellschätzungen verwendeten biophysikalischen Indikatoren leicht verändert.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
b2) Gebiete die durch spezifische Nachteile betroffen sind und in denen die Landbewirtschaftung …zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt, …zur Landschaftspflege und …zur Erhaltung des Fremdenverkehrspotenzials oder aus Gründen des Küstenschutzes fortgeführt werden sollte. Bei den Gebieten mit spezifischen Nachteilen muss es sich hinsichtlich ihrer natürlichen Produktionsbedingungen um homogene landwirtschaftliche Gebiete handeln. Ihre Gesamtfläche darf 10 % der Fläche des betreffenden Mitgliedstaats nicht übersteigen.	b2) Gebiete die von spezifischen Nachteilen betroffen sind und in denen die Landbewirtschaftung …zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt, …zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums und …zur Erhaltung des Fremdenverkehrspotenzials oder aus Gründen des Küstenschutzes fortgeführt werden sollte. Bei den Gebieten mit spezifischen Nachteilen muss es sich hinsichtlich ihrer natürlichen Produktionsbedingungen um homogene landwirtschaftliche Gebiete handeln. Ihre Gesamtfläche darf 10 % der Fläche des betreffenden Mitgliedstaats nicht übersteigen.	Die Vorgaben haben sich weitgehend nicht geändert. Bei den Gebieten soll es sich jedoch nicht mehr um Gebiete handeln, in denen die Landbewirtschaftung zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums fortzuführen ist, sondern es sind Gebiete in denen die Landbewirtschaftung aus Gründen der Landschaftspflege fortzuführen ist.
	Zuwendung	
- Mindestzahlung 25 Euro/ha - Höchstzahlung 300 Euro/ha für Berggebiete - Höchstzahlung 250 Euro/ha in anderen, aus natürlichen und anderen spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten Die Zahlungen sind zwischen einem Mindest- und Höchstbetrag festzusetzen	dito - Höchstzahlung 250 Euro für Berggebiete - Höchstzahlung 150 Euro in Gebieten mit anderen Benachteiligungen dito	Die Erhöhung des Höchstförderbetrags in den Berggebieten um 50 Euro bzw. in den Nicht-Berggebieten um 100 Euro bietet die Chance zu einer stärker regional ausdifferenzierten Förderung. Mit den Informationen aus den biophysikalischen Indikatoren bietet sich für die benachteiligten Gebiete mit naturbedingten Nachteilen die Möglichkeit, die AZ zwischen Mindest- und Höchstbetrag entsprechend zu staffeln. Eine Staffelung nach anderen Kriterien, wie bspw. der LVZ dürfte weiterhin möglich sein, wobei dann durch entsprechende Berechnungen ein nachvollziehbarer Zusammenhang zwischen LVZ und zusätzlichen Kosten/Einkommensverlusten gegenüber der nicht benachteiligten Gebieteskulisse hergestellt werden muss. Für die Staffelung der AZ in Berggebieten und benachteiligten Gebieten mit anderen spezifischen Nachteilen ist es den Ländern frei gestellt, nach welchen Kriterien die Staffelung erfolgt.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Überschreitung des Höchstbetrages Der Höchstbetrag von 250 bzw. 300 Euro je ha gemäß Artikel 32 Absatz 3 der ELER-VO kann in Ausnahmefällen bei Beachtung spezieller Umstände erhöht werden. Die Begründung hat in den Entwicklungsprogrammen zu erfolgen.	Eine Überschreitung des Höchstbetrages ist möglich, wenn der Durchschnittsbetrag sämtlicher Zahlungen, die auf Ebene des Mitgliedstaats gewährt werden, diesen Höchstbetrag nicht überschreiten (Ausnahmen sind entsprechend zu begründen).	Ein Überschreiten des AZ-Höchstfördersatzes ist entsprechend dem neuen VO-Entwurf im Fall nachgewiesener extremer zusätzlicher Kosten oder Einkommensnachteile sowie ggf. bei einer AZ-Förderung im Rahmen eines thematischen Programms für Berggebiete[11] möglich.
Obergrenze Die AZ-Zahlungen der 2. Säule sind ab einer im Programm festzulegenden Fläche des Betriebes durch den Mitgliedstaat degressiv zu staffeln.	Degressive Staffelung ab einer im Programm festzulegenden Fläche des Betriebes (ausgesetzt in der Förderperiode 2007 – 2013 zu Gunsten der alten VO 1257/1999)	Die Festsetzung einer flächenabhängigen Prosperitätsschwelle stellt ein neues Ausgestaltungselement der AZ dar, mit welcher einer Überkompensation entgegengewirkt werden soll. Die vorgesehene **degressive Staffelung** der Ausgleichszulage in Abhängigkeit von der Betriebsgröße, wird in der Ex-post-Bewertung nicht befürwortet. Die in einigen Bundesländern nach Betriebsgrößenklassen differenzierten Auswertungen der Kompensationswirkung der Ausgleichszulage lieferten keine stichhaltigen Erkenntnisse darüber, dass größere Betriebe einen höheren Gewinn je Hektar erwirtschaften, welcher eine reduzierte Ausgleichszulagenförderung rechtfertigen würde (Plankl et al., 2008, S. 88).
Kalkulation Die Zahlungen werden zum Ausgleich von zusätzlichen Kosten und Einkommensverlusten gewährt, die den Landwirten aufgrund von Nachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung in den betreffenden Gebieten entstehen. Die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste werden im Vergleich zu anderen, nicht aus natürlichen oder spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten unter Berücksichtigung der Zahlungen gemäß Titel III Kapitel 3 der DZ-VO berechnet.	Die Vorlage einer Kalkulation war innerhalb des ELER nicht erforderlich, sondern nur im Rahmen staatlicher Beihilfen. Daher war es auch möglich, die Förderung in Anhängigkeit der Haushaltslage zu gestalten.	Durch den Vergleich mit anderen nicht aus natürlichen oder spezifischen Gründen benachteiligten Gebieten erfolgt im VO-Entwurf eine gewisse Präzisierung des Referenzgebietes. Dies dürfte für die noch ausstehenden Kalkulationen zur Festsetzung der Prämienhöhe der AZ von Bedeutung sein. Bei den Berechnungen und der Festsetzung der AZ sind ggf. die Zahlungen für Gebiete mit natürlichen Benachteilungen aus der 1. Säule zu berücksichtigen.

[11] Berggebiete haben allerdings nur in Baden-Württemberg und Bayern eine größere Bedeutung.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Übergangsregelung		
Durch Neuabgrenzung wegfallende benachteiligte Gebiete mit natürlichen Nachteilen können bis 2017 Zahlungen nach einer degressiven Übergangsregelung erhalten. AZ wird auf der Basis der AZ des Jahres 2013 ab 2014 schrittweise (80-60-40-20 %) auf Null heruntergefahren. Diese Regelung wird auch für MS angewandt, die bis 01.01.2014 keine Neuabgrenzung vorgenommen haben.		Durch Bezug auf das Basisjahr 2013 mit entsprechend niedrigeren Maximalförderbeträgen für die AZ dürften die absoluten Abschmelzungsbeträge etwas höher ausfallen und es dürfte zu relativ höheren Einkommensverluste kommen.
Verknüpfung mit anderen Fördermaßnahmen		
Landwirte in benachteiligten Gebieten erhalten für eine Förderung von Investitionen in materielle Vermögenswerte eine höhere Beihilfeintensität (vgl. Tabelle A Investitionen (Art. 18))	Landwirte in benachteiligten Gebieten erhalten für - förderfähige Modernisierungsinvestitionen eine Beihilfeintensität von 50 statt 40 % (Junglandwirte 60 statt 50 %) und - für die Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder 60 statt 50 %.	Die Verknüpfung mit anderen Fördermaßnahmen ist weiterhin gegeben. Sie erfolgt über höhere Fördersätze für Investitionen in materielle Vermögenswerte. Hierdurch kommt es zu einer weiteren Begünstigung für landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten. Die höheren Fördersätze gelten gemäß dem VO-Entwurf für alle Gebiete mit natürlichen Zwängen gemäß Artikel 33 (Berggebiete sowie benachteiligte Gebiete mit natürlichen und anderen spezifischen Nachteilen).

Autor: Reiner Plankl, Institut für Läandliche Räume des vTI, Email:reiner.plankl@vti.bund.de.

Tabelle A19: Tiergerechtheit (Animal Welfare) (Art. 34)

Vorgängermaßnahmen: Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen (Artikel 40)

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
„Landwirte sollten weiterhin durch Unterstützung für die Einhaltung von Verpflichtungen, die über die einschlägigen verbindlichen Grundanforderungen der Tierhaltung hinausgehen, dazu ermutigt werden, hohe Tierschutzstandards einzuhalten.“	„Landwirte sollten weiterhin durch Unterstützung für die Einhaltung von Verpflichtungen, die über die einschlägigen verbindlichen Grundanforderungen der Tierhaltung hinausgehen, dazu ermutigt werden, hohe Tierschutzstandards einzuhalten.“	Die Ziele werden jeweils in den einleitenden Textpassagen und nicht bei der Beschreibung der Maßnahme genannt. Keine Veränderung im Hinblick auf die Zielsetzung.
	Gegenstand der Förderung	
Tierbezogene Prämien	dito	
	Begünstigte	
Landwirte	dito	
	Fördervoraussetzungen	
Der Verpflichtungszeitraum beträgt ein Jahr und kann verlängert werden.	Der Verpflichtungszeitraum beträgt fünf bis sieben Jahre bzw. kann auch ein längerer Zeitraum festgelegt werden.	Die Verkürzung des Verpflichtungszeitraums kann zu einer Verbesserten Akzeptanz führen (Landwirte können bestimmte auf ihrem Betrieb noch nicht getestete Maßnahmen probeweise einführen).
Gefördert werden freiwillige, über die gesetzlichen Rahmenbedingungen hinausgehende Tierschutzverpflichtungen.	dito	
	Zuwendung	
Die auf Flächen oder Stückkosten bezogenen Zahlungen werden jährlich gewährt und dienen der Deckung zusätzlicher Kosten und der Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen. Gegebenenfalls können sie auch Transaktionskosten im Umfang von bis zu 20 % der Prämien abdecken.	„Zahlungen werden jährlich gewährt und dienen der Deckung zusätzlicher Kosten und der Einkommensverluste infolge der eingegangenen Verpflichtungen. Gegebenenfalls können sie auch Transaktionskosten decken.“	Festlegung der Transaktionskosten auf 20 %. Unklar ist, warum im Verordnungsentwurf die Möglichkeit von flächenbezogenen Zahlungen erwähnt wird: Der im Anhang genannte Höchstbetrag von 500 Euro bezieht sich auf GVE.
max. 500 Euro je Großvieheinheit.	dito	

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Sonstiges	
Es besteht wie für die AUM keine Notwendigkeit der Vorlage von (harten) Projektauswahlkriterien, weiche Projektauswahlkriterien kommen bei Nachfrageüberhang weiterhin zur Anwendung.		
Über delegierte Rechtsakte kann die Kommission Bereiche[12] („areas“) festlegen „in denen die Tierschutzverpflichtungen verbesserte Standards der Produktionsverfahren bieten“.		Es ist unklar ob diese Option genutzt werden soll, um im Hinblick auf den Tierschutz ausgewählte Bereiche der Tierproduktion gezielt anzugehen (bspw. nicht den Weidegang bei Milchvieh fördern sondern Strohhaltung bei Mastschweinen).

Autorin: Angela Bergschmidt, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: angela.bergschmidt@vti.bund.de.

[12] In der deutschen Übersetzung wurde „areas“ mit „Gebiete“ übersetzt, was aufgrund der geografischen Prägung dieses Begriffs nicht adäquat zu sein scheint.

Tabelle A20: Zusammenarbeit (Art. 36)

Vorgängermaßnahmen: ELER-Code 124 (Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft), ELER-Code 323 (Ländliches Erbe, Teilbereich Natürliches Erbe), ELER-Code 341 (Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie)

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Ziele	
Durch mehr Kooperation auf verschiedenen Ebenen sollen die ökonomischen, ökologischen und anderen Nachteile der Zersplitterung in ländlichen Räumen überwunden und ein Beitrag zur Erreichung der Ziele der ländlichen Entwicklungspolitik geleistet werden. Erwägungsgrund 36: Eine Unterstützung gemeinsamer Konzepte für Umweltvorhaben und –verfahren dürfte größere und kohärentere Umwelt- und Klimavorteile zur Folge haben, als durch einzelne Wirtschaftsteilnehmer erzielt werden können, die ohne Berücksichtigung anderer handeln.	(124): Art. 29 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch die Förderung von Innovationsprozessen (323): Art. 57: Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (341): Verstärkung des Gebietszusammenhalt und Synergien zwischen den für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung im weiteren Sinne bestimmten Maßnahmen (Erwägungsgrund 48).	Mit dem Erwägungsrund 36 werden die bisherigen Kooperationen im Bereich Vermarktung u. a. für den Umweltbereich geöffnet. Maßnahmen dieser Art wurden bisher in einzelnen Ländern über den Art. 57 (Maßnahme 323) gefördert. Allerdings sind die bisher geförderten Naturschutzkooperationen theoretisch auch über die Art. 21 (natürliches Erbe) oder den Art. 18 (immaterielle Investitionen im Zusammenhang mit dem Erhalt der biologischen Vielfalt) förderbar. Grundsätzlich sollte angestrebt werden, den bisherigen Förderbereich des natürlichen Erbes (Art. 57) in Abstimmung mit der KOM auf einen einzigen Artikel der neuen Verordnung zu fokussieren. Unseres Erachtens wäre hierfür der Art. 21 am besten geeignet.
	Gegenstand der Förderung	
Förderung von Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren, die dazu beitragen, die Ziele und Prioritäten der ländlichen Entwicklungspolitik zu erreichen, von Netzwerken und Clustern sowie der Etablierung von operationalen Gruppen für die EIP. Die Zusammenarbeit umfasst u. a. – die Entwicklung neuer Erzeugnisse, Verfahren, Prozesse und Technologien in der Land- und Ernährungs- sowie Forstwirtschaft – verschiedene Formen der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit zwischen Beteiligten der Versorgungskette	(124): Förderung von Kooperationen zwischen Primärerzeugern in der Land- und Forstwirtschaft, der verarbeitenden Industrie und/oder Dritten (bspw. Forschungseinrichtungen) (323): Art. 57: „die Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen für Natura-2000-Gebiete und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert, Aktionen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz …“ (341): Art. 52 Förderung von Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie. (Art. 52 (d)).	In den Erwägungsgründen (36) wird darauf hingewiesen, dass solche Partnerschaften und Strategien im Gegensatz zum LEADER-Ansatz auf einen Sektor und/oder relativ spezifische, Entwicklungsziele beschränkt sein könnten. Es ist unklar, weshalb die Ausarbeitung von Waldbearbeitungsplänen, die eine neue Fördervoraussetzung für Maßnahmen des Art. 22 sind, unter diesen Artikel erfasst wird. Eine Einschätzung der Bedeutung dieser Pläne ist in dem Bericht zu Art. 22 zu finden.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
– Fördertätigkeiten zur Entwicklung kurzer Versorgungsketten und lokaler Märkte – gemeinsames Handeln im Hinblick auf die Eindämmung des Klimawandels oder der Eindämmung des Klimawandels – gemeinsame Konzepte für Umweltprojekte und die gegenwärtig angewendeten ökologischen Verfahren; – die Durchführung von lokalen Entwicklungsstrategien, die eine oder mehrere EU-Prioritäten zum Ziel haben, insbesondere durch lokale öffentlich-private Partnerschaften (andere als LEADER) – Ausarbeitung von Waldbewirtschaftungsplänen oder gleichwertigen Instrumenten		
	Begünstigte	
– Akteure in der Landwirtschaft, in der Nahrungsmittelkette sowie dem forstwirtschaftlichen Sektor der EU; andere Akteure, die dazu beitragen, die Ziele und Prioritäten der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums zu verwirklichen, einschließlich Branchenverbänden; – Neu geschaffene Cluster und Netzwerke, – Kooperationen zwischen Akteuren in verschiedenen Regionen oder Mitgliedsstaaten sind möglich.	(124): An der Zusammenarbeit sind mindestens zwei Betriebe beteiligt, von denen mindestens einer ein Primärerzeuger ist oder zur verarbeitenden Industrie gehört. (341): Lokale öffentlich-private Partnerschaften (andere als LEADER) In der DVO (1974/2006) wurden für diese Partnerschaften folgende Bedingungen festegelegt: a) sie stellen gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategien auf subregionaler Ebene auf; b) sie sind repräsentativ für die öffentlichen und privaten Akteure auf der in Buchstabe a dieses Artikels genannten geografischen Ebene; c) […]	Die Merkmale der für eine Unterstützung in Betracht kommenden Kooperationen sowie die Bedingungen für die Gewährung einer Beihilfe für die aufgeführten Vorhabenarten (s. Zeile „Gegenstand der Förderung“) sollen in einem delegierten Rechtsakt festgelegt werden. Diese sollte möglichst frühzeitig erfolgen, damit den Mitgliedstaaten die relevanten Informationen zur Erstellung ihrer Programme auch rechtzeitig vorliegen.
	Fördervoraussetzungen	
– Formen der Zusammenarbeit, die mindestens zwei Einrichtungen betreffen, – Vorhaben, die der Entwicklung neuer Erzeugnisse, Verfahren, Prozesse und Technologien in der Land - und Ernährungswirtschaft dienen, können auch Einzelakteuren gewährt werden, sofern die erzielten Ergebnisse verbreitet werden.	(124): Kooperation von mindestens zwei Organisationen, von denen mindestens eine ein Primärerzeuger oder Verarbeiter/Vermarkter ist.	Entsprechend der Öffnung der Förderung von Kooperationen über die Vermarktung hinaus, ist auch die Beteiligung von Akteuren aus Land- und Forstwirtschaft, Verarbeitung und Vermarktung nicht mehr zwingend.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
	Zuwendung/Kofinanzierung	
Förderfähig sind in diesem Zusammenhang Kosten, die in Verbindung mit folgenden Aspekten stehen: – Studien über das betreffende Gebiet, Machbarkeitsstudien, Kosten für die Erstellung eines Geschäftsplans, eines Waldbewirtschaftungsplans oder gleichwertigen Plans, Erarbeitung einer Lokalen Entwicklungsstrategie (nicht LEADER) – Animation – laufende Kosten der Zusammenarbeit – direkte Kosten spezifischer Projekte im Zusammenhang mit der Durchführung eines Geschäftsplans, der Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie (andere als Art. 56), oder einer auf Innovation ausgerichteten Aktion – Öffentlichkeitsarbeit	(341): Förderfähig waren a) Studien über das betreffende Gebiet, b) Maßnahmen zur Bereitstellung von Informationen über das betreffende Gebiet und die lokale Entwicklungsstrategie, c) die Schulung der Personen, die an der Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie beteiligt sind, d) Öffentlichkeitsarbeit und Schulung von leitenden Akteuren, e) Durchführung der lokalen Entwicklungsstrategie, (124): Beihilfe trägt zur Deckung der Kosten der Zusammenarbeit bei.	Unklar ist die Definition der direkten Kosten, insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob hiermit auch die konkrete Förderung von investiven und nicht-investiven Projekten im Rahmen der Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie gemeint ist. **341:** Die Förderung der Schulung/Weiterbildung der lokalen Akteure scheint lt. VO-Entwurf in dieser Maßnahme nicht mehr möglich zu sein. In der aktuellen Förderperiode waren die laufenden Kosten auf 15 % der öffentlichen Ausgaben im Zusammenhang mit der lokalen Entwicklungsstrategie begrenzt.
Max. sieben Jahre Unterstützung Es besteht die Möglichkeit der – Bereitstellung eines Gesamtbetrags für die Kosten der Kooperation und die Kosten der umgesetzten Projekte oder nur Abdeckung der Kosten für Kooperation und Nutzung der Mittel anderer Maßnahmen und EU-Fonds für die Projektumsetzung.		Eine zeitliche Begrenzung der „institutionellen“ Förderung ist sinnvoll, um einen Anreiz zu schaffen, dass die geschaffenen Strukturen langfristig anstreben, sich selbst zu finanzieren. Unklar ist, ob im Falle der Bereitstellung eines Gesamtzuschusses der Kofinanzierungssatz von 80 % auch für die Umsetzung von Projekten (Investitionen) gilt.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Ausgestaltung in der Förderperiode 2007 bis 2013	Kommentar
Kofinanzierung bis zu 80 %	Kofinanzierungssatz 50 % oder 75 % in Abhängigkeit der Gebietskulisse	Sollte die Förderung als Gesamtbetrag auch für die Umsetzung von Projekten genutzt werden können und hierfür entsprechend der Kofinanzierungssatz von 80 % gelten, wird u. U. die Attraktivität der Maßnahme im Vergleich zu anderen Maßnahmen erhöht, insbesondere gegenüber Maßnahmen, die nicht mit Landesmitteln kofinanziert und überwiegend von Kommunen umgesetzt werden (Basisdienstleistungen und Dorfentwicklung, Wegebau, Flurbereinigung, …). Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht eingeschätzt werden, ob dies eher positive Effekte z. B. auf interkommunale Kooperationen haben kann oder vielmehr die Entstehung von Pseudokooperationen begünstigt wird. Entscheidend dafür werden im Wesentlichen die Durchführungsbestimmungen und die Ausgestaltung der Programme sein.
	Sonstiges	
Kombination mit Projekten aus anderen Strukturfonds ist möglich		

AutorInnen: Petra Raue, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: petra.raue@vti.bund.de, Antje Fitschen-Lischewski, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: antje.fitschen@vti.bund.de, Manfred Bathke, entera, Email: bathke@entera.de.

Tabelle A21: Risikomanagement (Art. 37 bis 40)

Vorgängermaßnahmen: In der 2. Säule keine[13]

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Kommentar
Allgemein: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit aller Typen der Landwirtschaft und Verstärkung der Lebensfähigkeit (viability) der landwirtschaftlichen Betriebe. Hier: – Effektives Risikomanagement, um die wesentlichen Risiken infolge des Klimawandels und der Marktunsicherheiten zu lindern. Ein Instrumentenangebot zum Risikomanagement, das Prämiensubventionen, wechselseitige Fonds (mutual funds) und ein neues Instrument zur Einkommensstabilisierung enthält, soll neue Möglichkeiten schaffen, der wachsenden Volatilität der Agrarmärkte und dem Klimarisiken zu begegnen, die nach Ansicht der EU-KOM auch mittelfristig anhalten wird.	EU-KOM unterstellt, dass die Landwirte einem zunehmenden Einkommensdruck infolge steigender Produktions- und Marktrisiken unterliegen, und folglich Instrumente zum besseren Risikomanagement angeboten werden sollten. Generell ist dies zu begrüßen, wenngleich damit die Eigenvorsorge der Landwirte teilweise auch in unerwünschtem Maß reduziert werden könnte (siehe auch grundsätzliche Ausführungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim BMELV (2011b)).
Instrumentenbaukasten	
– Unterstützung der Zahlung von Versicherungsprämien für Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherungen, die gegen wirtschaftliche Einbußen infolge widriger Witterungsverhältnisse und Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten oder Schädlingsbefall absichern (Art. 37, Nr. 1a); – Unterstützung der Einrichtung von Fonds auf Gegenseitigkeit und die Entschädigungszahlungen, die aus diesen Fonds für die Verluste an die Landwirte ausgezahlt werden, die diesen infolge des Ausbruchs von Tierseuchen oder Pflanzenkrankheiten oder Umweltvorfällen entstanden sind (Art. 37, Nr. 1b); – Einkommensstabilisierungsinstrument in Form eines Fonds auf Gegenseitigkeit, aus dem die Landwirte im Fall eines erheblichen Einkommensrückganges unterstützt werden können (Art. 37, Nr. 1c).	– der Begriff „widriger Witterungsverhältnisse“ oder „adverse climatic events“ (Art. 37, Nr. 1a) muss näher definiert werden; – der Begriff „Umweltvorfall“ oder „environmental incident“ (Art. 37, Nr. 1b) muss näher definiert werden; – unklar ist, warum in Art. 37, Nr. 1a keine Versicherung eines „Umweltvorfalles“ möglich ist und andererseits in Art. 37, Nr. 1b keine Entschädigung „widriger Witterungsverhältnisse“.

[13] Die in anderen Politikbereichen (z. B. Marktordnungen) oder im Zuge des Health Checks mögliche Risikoabsicherungsinstrumente sind im impact assessment der KOM beschrieben (EU-KOM, 2011b).

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Kommentar
Ernte-, Tier- und Pflanzenversicherung (Art. 38)	
Unterstützung für Versicherungsverträge, die Einbußen decken durch – Verluste durch widrige Witterungsverhältnisse oder eine Tierseuche oder Pflanzenkrankheit oder einen Schädlingsbefall oder eine gemäß der Richtlinie 2000/29/EG erlassenen Maßnahme zur Ausrottung bzw. Eindämmung der Ausbreitung einer Pflanzenkrankheit oder eines Schädlings verursacht werden. – Das Auftreten widriger Witterungsverhältnisse oder der Ausbruch einer Tierseuche oder Pflanzenkrankheit oder eines Schädlingsbefall muss von der zuständigen Behörde des betreffenden Mitgliedstaats förmlich als solches/solcher anerkannt werden. Die Mitgliedstaaten können gegebenenfalls im Voraus Kriterien aufstellen, die für die Gewährung dieser förmlichen Anerkennung gelten sollen. Empfänger sind Landwirte. Max. 65 % der geschuldeten Versicherungsprämie wird gefördert (Anhang I des Entwurfs der ELER-VO). Die Versicherungszahlungen gleichen höchstens die Gesamtkosten für den Ersatz der in Art. 37 Abs. 1 genannten Verluste aus und sind nicht mit Auflagen bezüglich Art oder Menge der künftigen Erzeugung verbunden. Die Mitgliedstaaten können den Prämienbetrag, der für eine Unterstützung in Betracht kommt, durch die Anwendung angemessener Obergrenzen beschränken.	Wissenschaftlicher Beirat schlägt vor, allenfalls moderat in eine Prämiensubvention einzusteigen. Besser wäre es, die vermutlich überhöhten Prämiensubventionen in anderen EU-Mitgliedstaaten abzubauen auf wesentliche Risiken wie Trockenheit zu beschränken. Aus budgetärer Sicht sind Prämiensubventionen besser zu kalkulieren.
Fonds auf Gegenseitigkeit für Tierseuchen und Pflanzenkrankheiten und Umweltvorfälle (Art. 39)	
Die EU leistet Finanzbeiträge an einen Fonds, für (a) Verwaltungskosten für die Einrichtung eines solchen Fonds (max. 3 Jahre degressiv gestaltet) (b) im Krisenfall einen Beitrag zu den Beträgen, die die Landwirte erhalten[14]. Gemäß Anhang I der ELER-VO können max. 65 % der förderfähigen Kosten als Beihilfe gewährt werden. Der Fonds muss – von einer zuständigen Behörde nach nationalem Recht zugelassen (‚accredited') sein; – bei den Ein- und Auszahlungen des Fonds ein transparentes Vorgehen aufzeigen; – klare Regeln haben für die Zuweisung der Verantwortung für etwaige Schulden.	

[14] Der Finanzbeitrag kann sich auch auf die Zinsen für den Marktkredit beziehen, den der Fonds aufnehmen musste, um die Landwirte im Krisenfall zu entschädigen.

Verordnungsentwurf 2014 bis 2020	Kommentar
Die Mitgliedstaaten legen die Regeln für die Errichtung und Verwaltung der Fonds auf Gegenseitigkeit fest, insbesondere für die Gewährung der Entschädigungen an die Betriebsinhaber im Krisenfall und für die Verwaltung und Überwachung der Einhaltung dieser Regeln. Das ursprüngliche Grundkapital darf nicht aus öffentlichen Mitteln gebildet werden. – Die Mitgliedstaaten können die für eine Unterstützung in Betracht kommenden Kosten begrenzen, indem sie Folgendes anwenden: (a) Obergrenzen je Fonds, (b) angemessene Obergrenzen je Einheit. Hinsichtlich der Tierseuchen wird die finanzielle Entschädigung nur für solche Seuchen gewährt, die in der Liste der Tierseuchen der Weltorganisation für Tiergesundheit und/oder dem Anhang der Entscheidung 90/424/EWG aufgeführt sind.	
Einkommensstabilisierungsinstrument (Art. 40)	
Die Finanzbeiträge fließen an einen Fonds. Die Regelungen für die Fonds entsprechen den Regelungen von Art. 39. Der Fonds soll starke Einkommensrückgänge ausgleichen. – Unterstützung ist nur möglich, wenn der Einkommensrückgang 30 % des durchschnittlichen Einkommens des einzelnen Landwirtes in den vorangehenden drei Jahren oder eines Dreijahresdurchschnittes in einem Fünfjahreszeitraum unter Eliminierung des höchsten und niedrigsten Wertes übertrifft. Dabei entspricht das Einkommen der Summe der Einnahmen aus Verkäufen (Umsatz), einschließlich aller öffentlichen Hilfen, abzüglich der Vorleistungskosten. – Max 70 % des Einkommensrückganges im Vergleich zum Mehrjahresdurchschnitt kann ausgeglichen werden. Der Förderhöchstbetrag liegt bei 65 % der förderfähigen Kosten (Anhang I des Entwurfs der ELER-VO).	Die landwirtschaftlichen Betriebe sollen bezüglich ihres Einkommens bei starken Rückgängen um mehr als 30 % eines Mehrjahresdurchschnittes finanziell unterstützt werden. Sehr gute Einkommen, d. h. Einkommen, die um mehr 30 % über einem definierten Mehrjahresdurchschnitt liegen, werden dagegen - wie es dann auch konsequent wäre, nicht abgeschöpft. Die Umsetzung dieser Maßnahme scheint aufgrund der großen Einkommensunterschiede auf einzelbetrieblicher Ebene (nicht sektoraler oder regionaler) sehr aufwändig zu sein. Insbesondere die starken Betriebsteilungen innerhalb der Familien, die vor allem in Veredlungsbetrieben vielfach existieren, führen zu großen Gestaltungsspielräumen, die administrativ nur schwer zu unterbinden sind. Auch die einzelnen Jahresergebnisse können durch geschickte Verbuchung von Geschäftsvorfällen so gestaltet werden, dass es in Einzeljahren zu starken Erfolgsausschlägen kommt und so das Instrument zur Einkommensstabilisierung in Anspruch genommen werden kann. Zu klären wäre, ob den Kalkulationen das Wirtschaftsjahr oder das Kalenderjahr zu Grunde gelegt wird.

Autoren: Bernhard Forstner, Werner Kleinhanß, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Email: bernhard.forstner@vti.bund.de, werner.kleinhanss@vti.bund.de.

Tabelle A22: LEADER

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Grundsätzliches	
AVO Art. 28 - 31 legen die Grundregeln der Förderung lokaler Entwicklungsstrategien für ELER, EMFF und die Strukturfonds fest. Diese werden durch Fondsspezifischen Regelungen ergänzt. Einheitliche Vorgaben gibt es für: – Definition, Koordination zwischen den Fonds, Zuordnung zu Prioritäten (Art. 28), – Anforderungen an eine Entwicklungsstrategie (Art. 29), – Anforderungen an und Aufgaben der lokalen Aktionsgruppen (LAGn, Art. 30), – Art der Unterstützung (Maßnahmen, Art. 31). Die Förderung aus den GSR-Fonds soll konsistent und koordiniert erfolgen u. a. durch koordinierte Kapazitätsentwicklung, Auswahl, Anerkennung und Förderung von lokalen Entwicklungsstrategien und LAGn. (AVO, Art. 28, Abs.2).	Keine gemeinsamen Regeln von ELER und Strukturfonds. Lediglich Angaben zur Komplementarität (Kapitel 10 der EPLR) und im Hinblick auf Schwerpunkt 4 Kriterien für die Abgrenzung – zwischen Leader-LAGn und „Gruppen“ die im Rahmen des EFF gefördert werden und – zwischen Leader-Kooperationsprojekten und dem Ziel der Zusammenarbeit im Rahmen der Strukturfonds (Interreg) waren erforderlich (DVO 1974/2006, Anhang II).	Grundsätzlich ist das Bestreben der Integration von ELER und Strukturfonds (und EMFF) in der Förderung lokaler Entwicklungsstrategien zu begrüßen. Die Möglichkeit, im Rahmen der LEADER-Entwicklungsstrategien Projekte nach EFRE- und ESF-Maßnahmen zu fördern, entspricht dem integrierten Ansatz von LEADER und dem Bedarf der LEADER-Regionen. Die Anforderungen an die Koordination bzw. eine gemeinsame Strategie von ELER und Strukturfonds bleiben vage. Da es in den Strukturfonds, anders als im ELER, keine verpflichtende Mindestausstattung für die Förderung lokaler Entwicklungsstrategien[15] und in keinem Fond eine Verpflichtung, lokale Entwicklungsstrategien aus anderen Fonds mit zu unterstützen gibt, ist unklar, welche Bedeutung die KOM dem in der Programmgenehmigung beimessen wird. Auf der Basis der vorliegenden VO-Entwürfe scheint auch eine (gut begründete) vollständig separate Umsetzung der Förderung lokaler Entwicklungsstrategien durch die einzelnen Fonds möglich.

[15] Vgl. Kapitel 4.1

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	LEADER-Konzept	
Die Besonderheiten/Kernelemente von LEADER bleiben weitgehend bestehen: integrierte, multisektorale, gebietsbezogene Entwicklungsstrategien, die für den lokalen Kontext innovative Elemente beinhalten[16]; Bottom-up-Ansatz, lokale Aktionsgruppen als Entscheidungsträger, Vernetzung und, wenn sinnvoll, Kooperation. (AVO, Art. 28, Abs. 1).	dito	Die Formulierung des VO-Entwurfs beinhaltet eine gewisse Klarstellung hinsichtlich des Verständnisses von Innovation, indem Innovation explizit auf den lokalen Kontext bezogen wird.
	Finanzausstattung	
Mindestens 5 % der gesamten ELER-Beteiligung zum EPLR sind für LEADER vorzuhalten.	dito	Da sich allerdings der EU-Kofinanzierungssatz im derzeitigen Nichtkonvergenzgebiet von 55 auf 80 % erhöht[17], reduziert sich entsprechend die erforderliche nationale öffentliche Kofinanzierung, was insgesamt auch zu einem geringeren Volumen an insgesamt für LEADER eingesetzten öffentlichen Mitteln führen kann.
	Ziele	
Förderung von lokaler Entwicklung soll unter einer oder mehreren Prioritäten des Programms gefördert werden. (AVO Art. 28, Abs. 5) Leader ist von besonderer Bedeutung für mehrere Prioritäten und für die Förderung der sozialen Eingliederung, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten (Entwurf der ELER-VO, Anhang V).	Leader soll einen Beitrag zu den Zielen der Schwerpunkte 1, 2 und insbesondere 3 leisten, aber auch eine wichtige Rolle bei der horizontalen Priorität Verwaltungsverbesserung und Erschließung des endogenen Potenzials ländlicher Gebiete spielen.	Die Bezugnahme auf **ein** Programms klingt missverständlich, da, entsprechend dem fondsübergreifenden Ansatz, auch die Förderung aus mehreren Programmen möglich sein soll. Die Ausrichtung auf soziale und wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Gebieten entspricht grundsätzlich den Bedürfnissen der ländl. Regionen und gibt gleichzeitig ausreichend Spielraum für lokale Schwerpunktsetzungen.

[16] Im Original: (d) […] and include innovative features in the local context, networking and, where appropriate, cooperation. - Die folgende dt. Übersetzung ist m. E. falsch: (d) […] und umfassen – je nach lokalen Verhältnissen – innovative Merkmale, Vernetzung und gegebenenfalls Zusammenarbeit

[17] Im derzeitigen Konvergenzgebiet beträgt die EU-Kofinanzierung für LEADER bereits 80 %.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Gebietsabgrenzung	
Die Festlegung des Gebiets und der Bevölkerung, die von der Strategie abgedeckt werden, erfolgt in einem delegierten Rechtsakt[18] (AVO, Art. 29, Abs. 6).	Das Gebiet muss hinreichend zusammenhängend sein und hinsichtlich der Ressourcen und des wirtschaftlichen Potenzials eine kritische Masse aufweisen. In der DVO (1974/2006) wurde dies konkretisiert: Einwohnerzahl min. 5.000 und max. 150.000, in begründeten Fällen war eine Über-/Unterschreitung dieser Grenzen möglich.	Der Festlegung von Kriterien zur Gebietsabgrenzung kommt große Bedeutung zu. Sie ist eine entscheidende Grundlage zur Entwicklung einer Strategie für die Förderung lokaler Entwicklungsstrategien. Eine frühzeitige Klarstellung ist für die Programmierung dringend erforderlich. Allerdings sollten hierbei auch die Mitgliedstaaten einbezogen werden.
	Lokale Aktionsgruppen	
Lokale Aktionsgruppen setzen sich aus Vertretern lokaler öffentlicher und privater sozioökonomischer Interessen(gruppen) zusammen; dabei ist auf der Entscheidungsfindungsebene weder der öffentliche Sektor noch einzelne Interessengruppen mit mehr als 49 % der Stimmrechte vertreten (vgl. AVO, Art. 28, Abs. 1 (b)). Lokale Aktionsgruppen entwerfen die Strategien für lokale Entwicklung und führen sie durch. Die Mitgliedstaaten legen für alle Durchführungsaufgaben im Zusammenhang mit der Strategie die jeweilige Rolle der lokalen Aktionsgruppen und die für die Durchführung der jeweiligen Programme zuständigen Behörden fest. (AVO, Art. 30, Abs. 1).	Lokale Aktionsgruppen müssen folgende Voraussetzungen erfüllen: a) Sie sind Träger einer integrierten örtlichen Entwicklungsstrategie, […], und verantwortlich für deren Umsetzung. b) Sie wurden bereits bei Leader (II oder +) oder Leader+ (2) unterstützt, oder sind eine dem Leader-Konzept entsprechende Gruppierung oder eine neu gegründete repräsentative Gruppierung von Partnern aus unterschiedlichen sozioökonomischen Bereichen des jeweiligen Gebiets. Auf der Ebene der Entscheidungsfindung müssen die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere Vertreter der Zivilgesellschaft, z. B. Landwirte, Landfrauen und Jugendliche sowie deren Verbände mindestens 50 % der lokalen Partnerschaft stellen. c) Sie müssen zeigen, dass sie imstande sind, eine Entwicklungsstrategie für ihr Gebiet auszuarbeiten und umzusetzen. (ELER-VO, Art. 62)	Mit dieser Regelung soll die bisher zum Teil beobachtete Dominanz der öffentlichen Akteure bzw. einzelner Interessengruppen vermieden werden. Dies trägt u. a. der Kritik des EU-Rechnungshofes Rechnung und greift die bereits in den überarbeiteten Leitlinien der KOM in 2011 eingeführten Klarstellungen/Empfehlungen auf (vgl. DG Agri, 2011a; EuRH, 2010).

[18] d. h. wenn es keinen Einspruch von EP und Rat gibt.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
Die Verwaltungsbehörde stellt sicher, dass die LAG ein Mitglied der Gruppe als federführenden Partner für die administrative und finanzielle Abwicklung benennt oder sich eine gemeinsame Rechtsform gibt (AVO. Art. 30, Abs. 2).	Die Verwaltungsbehörde stellt sicher, dass die lokalen Aktionsgruppen entweder die Federführung für Verwaltung und Finanzmanagement einem Partner übertragen, der befähigt ist, öffentliche Fördermittel zu verwalten und das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft sicherzustellen, oder sich in einer rechtlich konstituierten Organisationsform zusammenschließen, deren Satzung das ordnungsgemäße Funktionieren der Partnerschaft und die Befähigung zur Verwaltung öffentlicher Zuschüsse gewährleistet.	Der Inhalt des VO-Entwurfs entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Text, hebt allerdings nicht so explizit auf die Fähigkeit zur „Verwaltung öffentlicher Mittel“ ab.
Die Aufgaben der LAG beinhalten: a) Kapazitätsentwicklung lokaler Akteure in der Projektentwicklung und -durchführung b) Erarbeitung eines nichtdiskriminierenden transparenten Verfahrens zur Auswahl von Projekten inklusive entsprechender Kriterien, welches ▪ Interessenkonflikte vermeidet, ▪ sicherstellt, dass bei Entscheidungen über Projektanträge mindestens 50 % der Stimmen von Mitgliedern aus dem Privatsektor abgegeben werden müssen, ▪ die Möglichkeit zum Einspruch gegen Auswahlentscheidungen beinhaltet, ▪ schriftliche Auswahlentscheidungen ermöglicht. c) Bei der Projektauswahl die Kohärenz zur lokalen Entwicklungsstrategie sicherstellen, indem die Projekte entsprechend ihres Beitrags zu den Zielen der Entwicklungsstrategie priorisiert werden. d) Vorbereitung und Veröffentlichung von Ausschreibungen oder kontinuierliche Verfahren zur Einreichung von Projektanträgen, einschließlich Festlegung der lokalen Auswahlkriterien. e) Empfang der Projektanträge und deren Bewertung.	Die im Rahmen der Strategie finanzierten Projekte werden von den lokalen Aktionsgruppen ausgewählt. Diese können auch die Kooperationsprojekte auswählen.	Die detaillierte Darstellung der Aufgaben der LAG greift die Kritik des Sonderberichts des EU-Rechnungshofes zu LEADER auf und entspricht den Ergänzungen in den Leitlinien der EU-KOM zu Leader als Reaktion darauf (DG Agri, 2011b). Die zum Teil erhöhten Anforderungen an die Auswahl von Projekten durch die LAG wurde mit der Änderung der Durchführungsverordnung vom 14.07.2011 eingeführt (DVO (EU) Nr. 679/2011) und in Deutschland u. a. durch die Mehrheitlichen Empfehlungen der LEADER-Referenten des BMELV und der Bundesländer (LeaderReferenten des BMELV und der Bundesländer, 2011) aufgegriffen, sodass gegenüber der aktuellen Praxis und Rechtslage hier keine Änderung erfolgt. Zu begrüßen ist die eindeutige Klarstellung, dass die inhaltliche Bewertung der Projektanträge allein Aufgabe der LAG ist und die Aufgabe der zuständigen Bewilligungsstelle auf die formale Überprüfung der Förderfähigkeit beschränkt ist. Neu ist die Kompetenz der LAG, bei der Auswahlentscheidung die Höhe der Finanzmittel festzulegen. Im Tiret (f) ist die Formulierung „oder gegebenenfalls“ ein (den Sinn verändernder) Übersetzungsfehler. „Oder“ sollte durch „und“ ersetzt werden.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
f) Auswahl von Projekten und Festlegung der Höhe der Finanzmittel *und* gegebenenfalls die Vorstellung der Vorschläge bei der für die abschließende Überprüfung der Förderfähigkeit zuständigen Behörde noch vor der Genehmigung; g) Begleitung der Umsetzung der Strategie und der geförderten Projekte und die Bewertung der Entwicklungsstrategie (Durchführung spezifischer Evaluierungstätigkeiten). (AVO, Art. 30, Abs. 3)		
LAGn dürfen auch zusätzliche Aufgaben ausführen, die ihnen von der Verwaltungsbehörde und/oder Zahlstelle übertragen werden (Entwurf der ELER-VO, Art. 42, Abs. 1).		Den LAGn können damit für den Bereich des ELER auch die Zuständigkeit für die administrative Umsetzung (Bewilligung, Auszahlung, Kontrollen …) übertragen werden. Für die Strukturfonds scheint diese Möglichkeit nicht vorgesehen zu sein. Bereits in den überarbeiteten Leitlinien zu LEADER vom März 2011 wurde explizit klargestellt, dass die LAGn auch unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen Bewilligungs-/Auszahlungsfunktionen übernehmen könnten. Angesichts der engen Spielräume des aktuellen Verwaltungs- und Kontrollsystems und der hohen Anforderungen an eine zahlstellenkonforme Abwicklung erscheint dies aber nicht praktikabel. Da hier in den VO-Entwürfen[19] keine substanziellen Vereinfachungen zu erkennen sind, ist es wahrscheinlich auch für die nächste Förderperiode nicht empfehlenswert, diese Möglichkeit aufzugreifen..
LAGn können bei der Zahlstelle einen Vorschuss beantragen, wenn dies im Programm vorgesehen ist. Dieser darf max. 50 % der laufenden Kosten und Animation beinhalten. (Lt. Art. 70 ist dafür eine Banksicherheit von 110 % des Vorschusses notwendig) (Entwurf der ELER-VO, Art. 42, Abs. 2.)	Die Möglichkeit den LAGn auf Antrag einen Vorschuss zu gewähren, wenn dies im EPLR vorgesehen ist, wurde 2009 mit der VO 482/2009 zur Änderung der DVO (1974/2006) eingeführt.	Wie weit diese Regelung praktikabel ist und ggf. auch von den Ländern in ihren Programmen aufgegriffen wird, dürfte vor allem von den rechtlichen, finanziellen und evtl. weiteren Voraussetzungen abhängen, die eine LAG erfüllen muss, um eine entsprechende Banksicherheit zu erhalten.

[19] Hierzu gehört auch der Entwurf der HZ-VO.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Entwicklungsstrategie	
Eine Strategie für lokale Entwicklung umfasst mindestens Folgendes: (a) die Festlegung des Gebiets und der Bevölkerung, die von der Strategie abgedeckt werden; (b) eine Analyse des Entwicklungsbedarfs und -potenzials für das Gebiet, einschließlich einer Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken; (c) eine Beschreibung der Strategie und ihrer Ziele, eine Erläuterung des integrierten und innovativen Charakters der Strategie und eine Rangfolge der Ziele, einschließlich klarer und messbarer Zielvorgaben für Output oder Ergebnisse. Die Strategie stimmt mit den relevanten Programmen aller beteiligten GSR-Fonds überein; (d) eine Beschreibung der Einbindung örtlichen Gemeinschaft in die Entwicklung der Strategie; (e) einen Aktionsplan zur Veranschaulichung der Umsetzung der Ziele in Maßnahmen; (f) eine Beschreibung der Verwaltungs- und Monitoringvorkehrungen zur Strategie, in der die Kapazität der lokalen Aktionsgruppe zur Umsetzung der Strategie verdeutlicht wird, und eine Beschreibung der speziellen Vorkehrungen für die Evaluierung; (g) den Finanzierungsplan für die Strategie, der auch die geplanten Zuweisungen jedes GSR-Fonds enthält.	Keine Anforderungen an den Inhalt in ELER-VO, DVO oder LEADER-Leitlinien.	Die Anforderungen greifen im Wesentlichen die üblichen Inhalte lokaler/regionaler LEADER-Entwicklungsstrategien auf und sind damit eine sinnvolle Klarstellung. Einige Aspekte sind neu oder werden deutlich stärker betont als in der aktuellen Förderperiode: – die Erläuterung des integrierten und innovativen Charakters der Strategie, – eine Rangfolge der Ziele, – klare und messbare Zielvorgaben für Output oder Ergebnisse, – einen Aktionsplan – eine Beschreibung der Verwaltungs- und Monitoringvorkehrungen und der speziellen Vorkehrungen für die Evaluierung. Damit greift die EU-KOM die Kritik des Europäischen Rechnungshofes auf. Sowohl hinsichtlich der Erarbeitung lokaler Entwicklungsstrategien (in den „Regionen“) als auch in der Auswahl der LEADER-Regionen ergeben sich hierdurch höhere Anforderungen und ein höherer Aufwand.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Auswahl	
Die Mitgliedstaaten sollen Kriterien für die Auswahl der Lokalen Entwicklungsstrategien definieren. In den fondsspezifschen Regeln können Auswahlkriterien festgelegt werden. (AVO, Art. 29, Abs. 2)	Die Verfahren für die Auswahl der lokalen Aktionsgruppen müssen den betroffenen ländlichen Gebieten zugänglich sein und den Wettbewerb zwischen Aktionsgruppen, die lokale Entwicklungsstrategien entwickeln, sicherstellen. (DVO (1974/2006), Art 37, Abs. 1).	Die Regelungen hinsichtlich der Gestaltung von Auswahlverfahren sind klarer, z. B. hinsichtlich der Einrichtung eines Auswahlgremiums. Die in den deutschen Bundesländern verbreitete Praxis entspricht bereits weitgehend diesen Regelungen.
Die Auswahl soll durch ein Auswahlgremium erfolgen, das von den relevanten Verwaltungsbehörden der Programme dafür eingesetzt wird. Auswahl und Anerkennung soll bis 31.12.2015 abgeschlossen sein. (AVO, Art. 29, Abs. 3 und 4)	Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für die Auswahl ländlicher Gebiete, […] ergehen nicht später als zwei Jahre nach der Genehmigung der Programme. Für neue Gebiete ist ggf. eine zweite Auswahlrunde möglich. (DVO (1974/2006), Art 37, Abs. 2).	In den bisher vorliegenden Entwürfen für fondsspezifische Regelungen sind keine Auswahlkriterien enthalten. Neu ist die Fristsetzung für den Abschluss der Auswahl der LAGn. Damit diese Frist eingehalten werden kann, ist eine zügige und fristgerechte Umsetzung der weiteren anstehenden Schritte (u. a. Festlegung der Durchführungsbestimmungen, Programmierung und Genehmigung der Programme) Vorraussetzung.
Legt das Auswahlkomitee fest, dass zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie mehr als ein Fond erforderlich ist, soll ein federführender Fond bestimmt werden. Aus diesem werden dann auch die laufenden Kosten der LAG, Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzungsaktivitäten finanziert. (AVO, Art. 28, Abs. 3 und 4)		Es fehlt eine Orientierung anhand welcher Kriterien der federführende Fond bestimmt werden soll. Dies ist insbesondere von Bedeutung, da es zwischen ELER und Strukturfonds Unterschiede in der Kofinanzierung gibt (vgl. Kapitel 4.2.2.
Die Anerkennung soll auch die Zuweisung von Mitteln jedes GSR-Fonds beinhalten. Es sollen auch für die Verantwortlichen für die Umsetzung der betreffenden Programme die Zuständigkeiten festgelegt werden, die sie hinsichtlich aller Durchführungsaufgaben mit Bezug zur Entwicklungsstrategie haben. (AVO, Art. 29, Abs. 5)		Vor dem Hintergrund der angestrebten Integration von ELER und Strukturfonds bei der Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien, wäre es sinnvoll/wünschenswert, die jeweiligen Verwaltungsbehörden bzw. Mitgliedstaaten zur Bereitstellung eines Minimums an Mitteln hierfür zu verpflichten. Diese Festlegung sollte bereits in den Programmentwürfen (EPLR und OP) erfolgen. Die LEADER-LAGn brauchen Klarheit, in welchem Umfang sie defacto die Möglichkeit haben EFRE- und ESF-Fördertatbestände und Vorhaben in ihren Strategien aufzunehmen (z. B. Thema Gesundheitsversorgung, Thema Qualifizierung). Im Idealfall sollte sich die Zuweisung der Mittel aus den verschiedenen Fonds am Finanzplan der Entwicklungsstrategie orientieren.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Maßnahmenspektrum - Überblick	
Unterstützung für die lokale Entwicklung beinhaltet: (a) die Kosten der Unterstützung der Vorbereitungen; (b) die Durchführung der Vorhaben im Rahmen der Strategie für lokale Entwicklung; (c) die Vorbereitung und Durchführung von Kooperationsmaßnahmen der lokalen Aktionsgruppe; (d) Betriebskosten und Kosten für die Verwaltung der Strategie für lokale Entwicklung bis zum Höchstsatz von 25 % der im Rahmen dieser Strategie anfallenden öffentlichen Gesamtausgaben. (AVO, Art. 31):	Die im Rahmen des Schwerpunkts „Leader“ gewährte Beihilfe betrifft a) die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien nach […] zur Verwirklichung der Ziele eines oder mehrerer der drei anderen in den Abschnitten 1, 2 und 3 definierten Schwerpunkte; b) die Umsetzung von Projekten der Zusammenarbeit mit den in Buchstabe a genannten Zielen; c) die Arbeit der lokalen Aktionsgruppe (gemäß DVO max. 20 % der öffentl. Gesamtausgaben der Strategie) sowie gemäß Artikel 59 die Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung in dem betreffenden Gebiet. (ELER-VO, Art. 63). Entsprechen die im Rahmen der Strategie durchgeführten Vorhaben den Maßnahmen, die in dieser Verordnung für die übrigen Schwerpunkte festgelegt sind, so gelten die jeweiligen Bedingungen nach den Abschnitten 1, 2 und 3. (ELER-VO, Art. 64)	Zu den Absätzen (a) und (c) erfolgt auf den folgenden Seiten eine ausführlichere Darstellung. Zu (b): In den neuen VO-Entwürfen erfolgt keine nähere Eingrenzung der förderfähigen Maßnahmen. Lediglich die Strategie muss kohärent zum EPLR und ggf. zu den OPs von EFRE, ESF und EMFF sein. Dies bedeutet eine Öffnung gegenüber der bisherigen Regelung, die allerdings auch zu Unsicherheiten in der Auslegung führen kann. Auch bei der bisherigen Regelung gab es erhebliche Unsicherheiten hinsichtlich der Förderfähigkeit von Projekten, die nicht den in den EPLR programmierten Maßnahmen zugeordnet werden konnten. Die überarbeiteten LEADER-Leitlinien versuchten deutlich zu machen, dass auch die ELER-VO für LEADER eine Förderung von Projekten außerhalb der Maßnahmen der ELER-VO vorsieht. Das Spannungsfeld zwischen der Ausnutzung dieser Spielräume auf der einen und einer zahlstellenkonformen Abwicklung auf der anderen Seite konnte bisher nicht aufgelöst werden. Ob dies in der neuen Förderperiode gelingt, bleibt fraglich (vgl. Kapitel 7.2. zu (d): Mit einem Anteil von 25 % können gegenüber der aktuellen Förderperiode deutlich mehr Mittel für das LAG-Management genutzt werden als bisher. Ob dies allerdings zu einer ausreichenden Personalausstattung führt, ist fraglich. Für die lokalen Akteure hat die Nutzung der Mittel zur Projektförderung häufig größere Priorität als eine „gute“ Ausstattung des LAG-Managements. U.U. wäre die Angabe einer Mindestausstattung hilfreich

.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
Maßnahmenspektrum, Konkretisierung im Entwurf der ELER-VO - zu AVO, Art. 31 (a) Kosten der Unterstützung der Vorbereitungen		
(a) „LEADER Start-up-Kit“, dass neben der Kapazitätsentwicklung für neue LAGn auch die Förderung von kleinen Pilotprojekten beinhaltet (b) Kapazitätsaufbau, Schulung und Vernetzung im Hinblick auf die Vorbereitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie. (Entwurf der ELER-VO, Art. 43)	- dito	zu (a): Das Start-up-Kit soll ein Angebot für neue Regionen zur Erprobung von LEADER sein, d.h. die Gruppen können Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung durchführen und mit kleinen Pilotprojekten experimentieren. Wie sich dieses „Start-up-Kit“ in die von der AVO definierten Anforderungen an LAG, und Entwicklungsstrategie einfügt, ist unklar. Da der größte Teil der ländl. Räume in Deutschland bereits mit LEADER-Regionen abgedeckt ist, wird es nur wenige neue LAGn geben. Diese Regelung ist für Deutschland daher von geringer Relevanz. Allerdings wäre die Möglichkeit, kleine Pilotprojekte in der Anfangsphase (zwischen Erstellung der Entwicklungsstrategie und Abschluss des Auswahlverfahrens) zu realisieren, für alle LAGn sinnvoll. zu (b): Es sollte eine Klarstellung erfolgen, ob die Vorbereitungskosten aller Bewerber-Regionen gefördert werden können oder nur die Vorbereitungskosten der ausgewählten LAGn.
Maßnahmenspektrum, Konkretisierung im Entwurf der ELER-VO - - zu AVO, Art. 31 (c) Kooperationsprojekte		
Die Unterstützung […] wird gewährt für (a) gebietsübergreifende oder transnationale Kooperationsvorhaben; „Gebietsübergreifende Zusammenarbeit“ ist definiert als Zusammenarbeit innerhalb eines Mitgliedstaats. Als „transnationale Zusammenarbeit“ gilt die Zusammenarbeit zwischen Gebieten mehrerer Mitgliedstaaten sowie mit Gebieten von Drittländern. (b) vorbereitende technische Unterstützung für gebietsübergreifende oder transnationale Kooperationsvorhaben, sofern lokale Aktionsgruppen nachweisen können, dass sie die Durchführung eines konkreten Vorhabens planen. (Entwurf der ELER-VO, Art. 44, Abs. 1)	(a) dito (ELER-VO, Art. 65(1)) Die Zusammenarbeit umfasst die Durchführung einer gemeinsamen Aktion. Nur Ausgaben im Rahmen gemeinsamer Aktionen, Ausgaben für die Nutzung gemeinsamer Strukturen und Ausgaben für vorbereitende technische Unterstützung kommen für eine Beihilfe in Frage. Förderveranstaltungen können in allen von der Zusammenarbeit betroffenen Gebieten zuschussfähig sein. (DVO 1974/2006, Art. 39, Abs. 3)	Für die Förderung der Vorbereitungskosten ist lt. neuem VO-Entwurf der Nachweis, dass die Durchführung eines konkreten Vorhabens geplant wird, ausreichend. Dies entspricht dem Bedarf vieler Regionen und könnte die Anbahnung und von Kooperationsprojekten deutlich erleichtern.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
	Für die Beihilfe kommen nur Ausgaben im Zusammenhang mit Gebieten innerhalb der Gemeinschaft in Betracht. (ELER-VO, Art. 65(2))	Weder im Entwurf der AVO noch der ELER-VO gibt es einen vergleichbaren klarstellenden Satz.
Neben anderen LAGn können die Partner einer LAG im Rahmen des ELER Folgende sein: – eine lokale öffentlich-private Partnerschaft in einem ländl. Gebiet die eine Entwicklungsstrategie in oder außerhalb der EU umsetzt, – eine lokale öffentlich-private Partnerschaft in einem nicht-ländlichen Gebiet, die eine lokale Entwicklungsstrategie umsetzt. (Entwurf der ELER-VO, Art. 44, Abs. 2)	(1) Die Zusammenarbeit involviert mindestens eine lokale Aktionsgruppe, die im Rahmen des Leader-Schwerpunkts ausgewählt wird. Sie erfolgt unter der Verantwortung einer koordinierenden lokalen Aktionsgruppe. (2) Das Konzept der Zusammenarbeit steht Partnerschaften zwischen öffentlichem und privatem Sektor im Sinne von Artikel 59 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 und anderen ländlichen Gebieten offen, die sich durch folgende Merkmale auszeichnen: a) Vorhandensein einer lokalen Gruppe in einem geografischen Gebiet, die aktiv an der ländlichen Entwicklung beteiligt und in der Lage ist, eine Entwicklungsstrategie für dieses Gebiet zu entwickeln; b) Organisation dieser lokalen Gruppe auf Basis einer Partnerschaft lokaler Akteure. (DVO 1974/2006, Art. 39, Abs. 3)	Die Möglichkeit der Kooperation mit Nicht-Leader-Regionen ist deutlich weiter gefasst und wird nicht auf ländliche Gebiete beschränkt. Dies ermöglicht z. B. die Kooperation mit öffentlich-privaten Partnerschaften gemäß Artikel 36, Abs. 2 (i) des Entwurfs der ELER-VO oder mit LAGn, deren Entwicklungsstrategien ganz oder federführend aus den Strukturfonds gefördert werden, unabhängig davon, ob diese sich auf Städte oder ländliche Gebiete beziehen
In Fällen, in denen die Kooperationsvorhaben nicht von den lokalen Aktionsgruppen ausgewählt werden, legen die Mitgliedstaaten ein Verfahren für die laufende Antragstellung fest. Spätestens zwei Jahre nach Programmgenehmigung müssen sie ein nationales oder regionales Verfahren für die Auswahl transnationaler Kooperationsprojekte sowie ein Verzeichnis der förderfähigen Kosten veröffentlichen. Die Genehmigung von Kooperationsvorhaben erfolgt spätestens vier Monate nach Antragstellung (Entwurf der ELER-VO, Art. 44, Abs. 3)	(4) Haben die lokalen Aktionsgruppen die von ihnen getragenen Kooperationsprojekte nicht […] in ihre lokale Entwicklungsstrategie einbezogen, so werden diese Projekte von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats ausgewählt. In diesem Falle können die lokalen Aktionsgruppen der zuständigen Behörde die Kooperationsprojekte bis 31. Dezember 2013 vorlegen.	Das Verfahren zur Auswahl von Kooperationsprojekten hat sich nicht wesentlich veränder. Positiv ist die Fristsetzung für die Bewilligung von Kooperationsprojekten. Ob diese auch eingehalten werden kann, wird wesentlich von den Durchführungsbestimmungen abhängen.
Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die genehmigten transnationalen Kooperationsvorhaben mit. (Entwurf der ELER-VO, Art. 44, Abs. 4)	Dito	keine Veränderung

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
Maßnahmen zur lokalen Entwicklung unter Federführung der Gemeinden gemäß Artikel 28 der AVO können in Programmen für grenzübergreifende Zusammenarbeit umgesetzt werden, wenn die Gruppe, die sich mit der lokalen Entwicklung befasst, Vertreter aus mindestens zwei Ländern umfasst, von denen mindestens ein Land ein Mitgliedstaat ist. (Entwurf der VO mit besonderen Bestimmungen zur Unterstützung des Ziels „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ (ETZ) aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ERFE), Art. 9)		Aus diesem Text geht nicht eindeutig hervor, ob die Förderung grenzüberschreitender Entwicklungsstrategien gemeint ist oder die Förderung von einzelnen Kooperationsprojekten. Eine eindeutigere Formulierung wäre hilfreich.
Maßnahmenspektrum, Konkretisierung im Entwurf der ELER-VO - zu AVO, Art. 31 (d) laufende Kosten und Animation		
– Kosten in Verbindung mit der Verwaltung der Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie durch die LAG (genauere Definition der laufenden Kosten in Art. 68 - daraus ergibt sich indirekte Kosten sind bei den lfd. Kosten von LEADER nicht förderfähig) – Kosten für Animation/Information über die Entwicklungsstrategie sowie Aufgaben der Projektentwicklung – Eine genauere Definition der förderfähigen Kosten erfolgt mit delegiertem Rechtsakt gemäß Art. 90 (d.h. mit RDC)		Es ist nicht einleuchtend, dass die indirekten Kosten zwar bei der Kooperationsmaßnahme (Art. 36) förderfähig sind, nicht aber bei LEADER. Das zweite Tiret beinhaltet explizit Kosten für die Projektentwicklung. Dies ist zu begrüßen, da es in der Vergangenheit hierüber Unklarheiten gab, bzw. die fehlende Förderung ein Engpass bei der Entwicklung komplexer Projekte war. Es wäre hilfreich, wenn die Definition der förderfähigen Kosten möglichst frühzeitig erfolgt. Die Kofinanzierung beträgt für lfd. Kosten aus dem ELER 80 %, aus den Strukturfonds 50 %. Diese Ungleichbehandlung ist nicht verständlich und kann u. U. zu strategischem Verhalten bei der Ausgestaltung der Entwicklungsstrategie bzw. beim Auswahlverfahren führen.
	Durchführungsmodalitäten	
Die EU-Kofinanzierung beträgt für LEADER im ELER 80 % bezogen auf die öffentlichen Ausgaben, in weniger entwickelten Regionen auch bis zu 90 %. (vgl. Tabelle A4 im Anhang) In den Strukturfonds beträgt die EU-Kofinanzierung 50 %, in Übergangsgebieten auch 60 % und in weniger entwickelten Regionen und den Übergangsregionen, die bisher Konvergenzgebiet (inklusive Phasing-Out Regionen) 75 %. Die EU-Kofinanzierung kann sich auf die öffentlichen Ausgaben der die Gesamtkosten beziehen.	Die EU-Kofinanzierung beträgt für Schwerpunkt 4 Leader 55 %	Das Aufbringen der nationalen öffentlichen Kofinanzierung war im Rahmen von LEADER für viele Gebietskörperschaften angesichts der Haushaltslage ein großes Problem und hat zum Teil zu Verzögerungen in der Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien geführt. Daher könnte diese massive Anhebung des Kofinanzierungssatzes zu einer gewissen Entlastung der Gebietskörperschaften führen.

Verordnungsentwürfe	Derzeitige Ausgestaltung	Kommentar
		Der deutliche Unterschied zum Kofinanzierungssatz – für andere Maßnahmen die für ländliche Entwicklung von Bedeutung sind, z.B. Basisdienstleistungen und Dorfentwicklung (50 %) – zu den Strukturfonds (im jetzigen Nichtkonvergenzgebiet ebenfalls 50 %) erhöht die Attraktivität von LEADER als „Finanzquelle“ für potenzielle Projektträger, insbesondere Kommunen, erheblich. Dies wird wahrscheinlich zu einer stärkeren „Nachfrage“ nach LEADER-Mitteln und einem verstärkten Druck der interessierten (kommunalen) Akteure auf die Ausrichtung der Entwicklungsstrategie und die Entscheidungsprozesse in den LAGn führen.
	Allg. Bestimmungen mit Relevanz für Leader	
Ein Vorhaben kann aus einem oder mehreren GSR-Fonds und aus anderen EU-Instrumenten unterstützt werden, vorausgesetzt, der in einem Zahlungsantrag zur Erstattung aus einem der GSR-Fonds aufgeführte Ausgabenposten wird weder aus einem anderen Fonds oder EU-Instrument noch aus demselben Fonds im Rahmen eines anderen Programms unterstützt. (AVO, Art. 55, Abs. 8)		Diese Regelung kann die Umsetzung komplexer Projekte, deren einzelne Bestandteile mehreren Fonds bzw. Maßnahmen zugeordnet werden können u. U. erleichtern. Entscheidend ist hierfür die weitere Ausgestaltung z. B. ob ein einziger Projektantrag für das gesamte Vorhaben erstellt werden kann.
Finanzhilfen können in folgender Form gewährt werden: – als Erstattung förderfähiger Kosten, die tatsächlich entstanden sind und gezahlt wurden […] – auf Grundlage standardisierter Einheitskosten – als Pauschalfinanzierung (max. 100.000 öff. Mittel) – Flat-rate Finanzierung (für definierte Kostenarten als %-Anteil an den Gesamtkosten) (AVO, Art. 57, Abs. 1)		Soweit der Aufwand für die Berechnung bzw. Ermittlung der Kostenansätze mit einem vertretbaren Aufwand möglich ist und nicht zu kleinteilig erfolgen muss, könnten die Möglichkeiten der standardisierten Einheitskosten, der Pauschalfinanzierung und der „Flat-rates“ eine Vereinfachung für die LEADER-Umsetzung bedeuten.

Autorin: Petra Raue, Institut für Ländliche Räume des vTI, Email: **petra.raue@vti.bund.de**.

Anhang - Literaturverzeichnis

BMWi, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011): Nationales Reformprogramm Deutschland 2011 (Dokumentation Nr. 596). Internetseite Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_germany_de.pdf. Stand 19.8.2011.

DG Agri (2011a): Guide for the application of the Leader axis of the Rural Development Programmes 2007-2013 funded by the EAFRD. Revised version as presented to RDC 08.03.2011; finalised 25.03.2011.

DG Agri (2011b): Leitfaden der GD Agri für die Anwendung des Schwerpunkts Leader im Rahmen der durch den ELER finanzierten Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013. Internetseite ENRD: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=695FA00F-C680-8FCF-DB97-A0E51A2AF6DB. Stand 25.11.2011b.

EU-COM, Commission of the European Communities (2011a): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/full-text_en.pdf. Stand 10.11.2011a.

EU-COM, Commission of the European Communities (2011b): Impact Assessment Common Agricultural Policy towards 2020 - Annex 8: Simplification of the CAP. Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex8_en.pdf. Stand 10.11.2011b.

EU-KOM, Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen. Internetseite Europäische Kommission: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF. Stand 26.9.2011.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der nationalen Strategiepläne und die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (2007-2013. Internetseite EU-KOM: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0450:FIN:DE:PDF. Stand 11.10.2011a.

EU-KOM, Europäische Kommission (2011b): Commission Staff Working Paper. Impact Aesssment Common Agricultural Policy towards 2020 Annex 6: Risk Management. Internetseite EU-KOM: http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex6_en.pdf. Stand 27.11.2011b.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (2009): Gemeinsame Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum 2007-2013 (Teil I: Erläuternde Leitlinien, Teil II: Tabellen mit gemeinsamen Indikatoren für die Begleitung und Bewertung von Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum). Brüssel.

EU-KOM, Europäische Kommission, Generaldirektion Regionalpolitik (2011c): Leitfaden für die Finanzierungsinstrumente gemäß Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates. (COCOF 10_0014_04_DE vom 21.2.2011). Internetseite Österreichischen Raumordnungskonferenz: http://www.oerok.gv.at/fileadmin/Bilder/3.Reiter-Regionalpolitik/2.EU-SF_in_OE_07-13/2.9_Rechtsgrundlagen/6.COCOF/COCOF_10_0014_04-DE_Financial_Engineering_FINAL__2011-02-21_.pdf. Stand 1.9.2011c.

EuRH, Europäischer Rechnungshof (2010): Umsetzung des LEADER-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums (Sonderbericht 5). Internetseite Europäischer Rechnungshof: http://www.eca.europa.eu. Stand 7.1.2011.

EWSA, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2010): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Förderung einer effizienten Partnerschaft bei der Verwaltung des neuen Programmplanungszeitraums in der Kohäsionspolitik 2007-2013 unter Rückgriff auf bewährte Verfahrensweisen" (Sondierungsstellungnahme) Berichterstatter: Jan Olsson, ECO/258 "Effiziente Partnerschaften/Köhäsionspolitik". Internetseite Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/ces967-2010_ac_/ces967-2010_ac_de.pdf. Stand 1.4.2011.

Fährmann, B., Fitschen-Lischewski, A., Forstner, B., Grajewski, R., Moser, A., Pitsch, M., Pufahl, A., Reiter, K., Roggendorf, W., Sander, A. und Tietz, A. (2010): Teil III - Programmbewertung. In: LR, Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, BW, Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI, OEF, Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI und entera, Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (Hrsg.): Halbzeitbewertung des EPLR Mecklenburg-Vorpommern im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig. S. 1-488. Internetseite Johann Heinrich von Thünen-Institut: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/Agraroekonomie/publikationen/sonstige/lr_Projekt_7_Laender_Bewertung/Mecklenburg_Vorpommern/de/MV_Teil%20III_Programmbewertung+ANHANG.pdf. Stand 10.10.2011.

LeaderReferenten des BMELV und der Bundesländer (2011): Mehrheitliche Empfehlung der LeaderReferenten des BMELV und der Bundesländer für die LeaderLAG in Deutschland zur Durchführung des Projektauswahlverfahrens durch das LAGEntscheidungsgremium vom 05.07.2011. Empfehlung vom 05.07.2011, endgültige Fassung.

Plankl, R., Daub, R., Gasmi, S., Pitsch, M. und Rudow, K. (2008): Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000-2006) - Länderübergreifender Bericht. Internetseite Institut für Ländliche Räume: Stand 8.3.2010.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2011a): Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Kurzstellungnahme-WBA.pdf?__blob=publicationFile. Stand 28.9.2011a.

Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2011b): Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft - ZUr Rolle des Staates beum Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken -. Internetseite BMELV: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/StellungnahmeRisiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile. Stand 30.11.2011b.

Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie

Nr. 01/2008 Margarian A:

Sind die Pachten im Osten zu niedrig oder im Westen zu hoch?

Nr. 02/2008 Lassen B, Friedrich C, Prüße H:

Statistische Analysen zur Milchproduktion in Deutschland – Geografische Darstellung (Stand: Januar 2008)

Nr. 03/2008 Nitsch H, Osterburg B, von Buttlar Ch, von Buttlar HB:

Aspekte des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung beim Anbau von Energiepflanzen

Nr. 04/2008 Haxsen G:

Calculating Costs of Pig Production with the InterPIG Network

Nr. 05/2008 Efken J:

Online-Befragung von Erhalterinnen seltener Nutztiere oder Nutzpflanzen zu Ihren Aktivitäten und Einstellungen

Nr. 06/2008 Rudow K, Pitsch M:

Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern)

Nr. 07/2008 Daub R:

Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen)

Nr. 08/2008 Haxsen G:

Interregionale und internationale Verflechtung der Ferkelversorgung in Deutschland – Berechnung regionaler Versorgungsbilanzen und Kalkulationen der Produktionskosten für Ferkel im interregionalen sowie inter-nationalen Vergleich

Nr. 09/2008 Lassen B, Isermeyer F, Friedrich C:

Milchproduktion im Übergang – eine Analyse von regionalen Potenzialen und Gestaltungsspielräumen

Nr. 10/2008 Gasmi S:

Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis St. Wendel (Saarland)

Die Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie können kostenfrei heruntergeladen werden unter http://www.vti.bund.de/de/startseite/institute/lr/publikationen/arbeitsberichte-der-agraroekonomie.html

Nr. 11/2008 Pohl C:

Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Altmarkkreis Salzwedel (Sachsen-Anhalt)

Nr. 12/2008 Gömann H, Heiden M, Kleinhanß W, Kreins P, von Ledebur EO, Offermann F, Osterburg B, Salamon P:

Health Check der EU-Agrarpolitik – Auswirkungen der Legislativvorschläge

Nr. 13/2008 von Ledebur EO, Ehrmann M, Offermann F, Kleinhanß W:

Analyse von Handlungsoptionen in der EU-Getreidemarktpolitik

Nr. 14/2008 Ehrmann M, Kleinhanß W:

Review of concepts for the evaluation of sustainable agriculture in Germany and comparison of measurement schemes for farm sustainability.

Nr. 01/2009 Gömann H, Kleinhanß W, Kreins P, von Ledebur EO, Offermann F, Osterburg B, Salamon P:

Health Check der EU-Agrarpolitik – Auswirkungen der Beschlüsse

Nr. 02/2009 Schmitz J, von Ledebur, EO:

Maispreisverhalten – Maispreistransmission während des Preisbooms an den Terminmärkten

Nr. 03/2009 Osterburg B, Nieberg H, Rüter S, Isermeyer F, Haenel HD, Hahne J, Krentler JG, Paulsen HM, Schuchardt F, Schweinle J, Weiland P:

Erfassung, Bewertung und Minderung von Treibhausgasemissionen des deutschen Agrarsektors und Verbraucherschutz

Nr. 04/2009 Osterburg B, Röder N, Elsasser P, Dieter M, Krug J:

Analyse ausgewählter internationaler Studien und Dokumente über Kosten und Potenziale der Minderung von Treibhausgasemissionen sowie des Aufbaus und der Erhaltung von C-Senken im deutschen Agrar- und Forstsektor

Nr. 05/2009 Lutter M:

Strukturwandel in der europäischen Milchviehhaltung: Ergebnisse einer regional differenzierten Befragung

Nr. 06/2009 Pufahl A:

Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Nr. 07/2009 Osterburg B, Nitsch H, Laggner B, Roggendorf W:

Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft

Nr. 08/2009 Lassen B, Busch G:

Entwicklungsperspektiven der Milchproduktion in verschiedenen Regionen Niedersachsens– ein *agri benchmark* dairy-Projekt

Nr. 09/2009 Pitsch M, Gasmi S:

Fallstudie zur Entwicklung der Landwirtschaft in einem benachteiligten Gebiet ohne Ausgleichszulage am Beispiel zweier Landkreise im Westharz (Niedersachsen)

Nr. 01/2010 Plankl R, Weingarten P, Nieberg H, Zimmer Y, Isermeyer F, Krug J, Haxsen G:

Quantifizierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen“ der Landwirtschaft

Nr. 02/2010 Steinrück B, Küpper P:

Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV

Nr. 03/2010 Tietz A:

Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer

Nr. 04/2010 Becker H, Strohm-Lömpcke R:

Wohnortnahe Grundschulversorgung in ländlichen Räumen – Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten

Nr. 05/2010 Rothe A, Osterburg B:

Entwicklung der Biogasproduktion in Niedersachsen und Auswirkungen auf die Flächennutzung

Nr. 06/2010 Friedrich C:

Milchverarbeitung und -vermarktung in Deutschland – eine deskriptive Analyse der Wertschöpfungskette

Nr. 07/2010 Kleinhanß W, Offermann F, Ehrmann M:

Evaluation of the Impact of Milk quota – Case Study Germany

Nr. 08/2010 Wolter M, Schierholz F, Lassen B:

Künftige Veränderungen in der Lieferantenstruktur einer Molkerei an drei Standorten – Ergebnisse einer Befragung

Die Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie können kostenfrei heruntergeladen werden unter http://www.vti.bund.de/de/startseite/institute/lr/publikationen/arbeitsberichte-der-agraroekonomie.html

Nr. 09/2010 Strohm K:

Stoffstromanalyse des deutschen Biokraftstoffsektors für das Jahr 2007

Nr. 10/2010 Margarian A:

Methodische Ansätze zur Quantifizierung der Arbeitsplatzeffekte von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung

Nr. 11/2010 Margarian A:

Gewinnentwicklung und Betriebsaufgabe in der Landwirtschaft: Angebotseffekte, Nachfrageeffekte und regionale Heterogenität

Nr. 12/2010 Deumelandt F, Lassen BJ, Schierholz F, Wagner P:

Entwicklungstendenzen der Milchproduktion in Schweden – Ergebnisse einer Befragung von Milcherzeugern

Nr. 01/2011 Mehl P:

Das agrarsoziale Sicherungssystem in Frankreich. Zentrale Merkmale und Entwicklungen aus der Sicht der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in Deutschland

Nr. 02/2011 Kriehn C:

Erwerbstätigkeit in den ländlichen Landkreisen in Deutschland seit 1995

Nr. 03/2011 Plankl R:

Finanzielle Staatshilfen für den Agrarsektor und deren regionale Verteilung

Nr. 04/2011 Peter G:

Gemeinschaftliche Absatz- und Exportförderung für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel in Österreich und den USA

Nr. 05/2011 von Ledebur O, Schmitz J:

Preisvolatilität auf landwirtschaftlichen Märkten

Nr. 06/2011 Klepper R:

Energie in der Nahrungsmittelkette.

Nr. 07/2011 Kleinhanß W, Offermann F, Butault JP (INRA), Surry Y:

Cost of production for major agricultural commodities in the EU member countries using farm accounting data

Nr. 08/2011 Grajewski R, et al.:

Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014. Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011

Die Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie können kostenfrei heruntergeladen werden unter http://www.vti.bund.de/de/startseite/institute/lr/publikationen/arbeitsberichte-der-agraroekonomie.html