

**Stellungnahme zum Vorschlag für die ELER-Verordnung,  
KOM(2004)490**

des Wissenschaftlichen Beirates Agrarpolitik,  
nachhaltige Landwirtschaft und Entwicklung ländlicher Räume  
beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Abgeschlossen im Januar 2005

## I Einleitung

Mit der „Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (aufgrund ihres umständlichen Titels kurz als ELER-Verordnung bezeichnet) soll die Strukturpolitik für die Landwirtschaft und für den ländlichen Raum für die nächsten Jahre (2007 bis 2013) in der Europäischen Union festgelegt werden. Die vorgeschlagene Verordnung regelt nicht nur die Agrarstrukturförderung der EU, sondern legt den gemeinsamen Rechtsrahmen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes fest und greift dabei auf drei Ebenen in die Politik zur ländlichen Entwicklung ein: auf der EU-, der nationalen und regionalen Ebene. Aufgrund der zentralen Bedeutung dieser Verordnung für die zukünftige Entwicklung der ländlichen Räume in Deutschland, insbesondere auch für den Aufbau Ost, nimmt der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, nachhaltige Landbewirtschaftung und Entwicklung ländlicher Räume beim BMVEL zu diesem Entwurf der ELER-Verordnung Stellung.

Mit grundsätzlichen Fragen einer Politik zur Unterstützung ländlicher Räume und der dazu zweckmäßigen Verteilung der Kompetenzen auf die verschiedenen Ebenen wird sich der Beirat in einem in Kürze vorzulegenden Gutachten auseinandersetzen.

### *Hintergrund für eine neue Verordnung*

Etwa 87 % des Territoriums der EU-25 sind vorwiegend ländlich oder stark ländlich geprägte Gebiete (entsprechend der OECD-Klassifizierung); in diesem ländlichen Raum leben etwa 57 % der Bevölkerung. Schon dieser hohe Bevölkerungsanteil weist auf die Bedeutung des ländlichen Raumes als Lebensraum und Wirtschaftsfaktor hin. Die Entwicklung der ländlichen Räume hat für die EU mit der Erweiterung nach Osten aufgrund der stark ländlich geprägten neuen Mitgliedstaaten eine verstärkte Bedeutung erlangt. Dabei unterscheiden sich die Probleme der hinzugekommenen ländlichen Gebiete hier in vielen Aspekten von denen in den bisherigen Mitgliedstaaten. Wichtig sind die ländlichen Räume auch für die urbanen Gebiete; die Erholungs-, Ver- und Versorgungsfunktionen, die der ländliche Raum übernehmen kann, haben auf die Entwicklung der Agglomerationen einen entscheidenden Einfluss.

In der laufenden Förderperiode (2000 – 2006) wird die Entwicklung des ländlichen Raumes noch aus verschiedenen Fonds finanziert. Dies sind vor allem die beiden Abteilungen Garantie und Ausrichtung des EAGFL; den institutionellen Rahmen bilden die VO (EG) 1257, 1260 sowie die Gemeinschaftsinitiative LEADER. Darüber hinaus werden für diesen Zweck Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und in Ziel-1-Gebieten aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) eingesetzt. Jeder dieser Fonds verfolgt spezifische Ziele, die nicht in allen Details hinreichend miteinander abgestimmt sind. In der laufenden Förderperiode mangelt es daher an einem kohärenten Zielbündel für die ländliche Entwicklung. Die Förderung aus mehreren Fonds und Programmen führt zudem zu unterschiedlichen Auszahlungs-, Bewertungs- und Kontrollverfahren und damit zu einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Dies wirkt sich in Deutschland wegen seiner föderalen Struktur besonders negativ aus.

## II Kurzdarstellung des Vorschlags

Die vorgeschlagene ELER-Verordnung sieht einen weitgehend einheitlichen Finanzierungs- und Programmplanungsrahmen vor. In Zukunft sollen die Maßnahmen der 2. Säule nur noch aus einer Quelle finanziert werden, dem Europäischen Agrarfonds für die ländliche Entwicklung. Damit werden die Voraussetzungen für eine kohärentere Planung geschaffen, und der Verwaltungsaufwand wird tendenziell gesenkt.

### *Zielsetzung der Verordnung*

In der Verordnung werden drei allgemeine Ziele für die ländliche Entwicklung formuliert:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
- Schutz von Umwelt und Landschaft
- Steigerung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten und Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung

Jedem dieser Ziele wird eine Schwerpunktachse zugeordnet. Neben spezifischeren Unterzielen enthält jede Schwerpunktachse auch ein Maßnahmenbündel, welches zur Erreichung der Ziele eingesetzt werden soll. Damit ist ein Ziel-Mittel-System konzipiert, das fokussierter und verwaltungstechnisch einfacher anwendbar ist als das derzeit geltende.

Das schon bestehende LEADER-Programm soll, aufgrund der bisherigen guten Erfahrungen mit diesem Programm, als vierte Schwerpunktachse fortgeführt werden. Diese vierte Achse hat keinen direkten Bezug zu einem einzelnen Ziel. Sie soll vielmehr übergreifend über alle drei Ziele wirken.

Die ELER-Verordnung gibt Mindestfinanzierungsanteile der einzelnen Schwerpunktachsen vor. Die Budgetanteile für die Schwerpunktachsen 1 und 3 sollen mindestens jeweils 15 %, für die Achse 2 mindestens 25 % und für LEADER mindestens 7 % betragen.

### *Maßnahmenkatalog*

Der breit gefächerte Maßnahmenkatalog, der durch die ELER-Verordnung gefördert werden soll, verfolgt einen sektoralen (Schwerpunktachsen 1 und 2) sowie einen raumbezogenen Ansatz (Schwerpunktachse 3).

Zu den sektoralen Maßnahmen gehören vor allem

- Stärkung der Humanressourcen
- Investitionsförderung für die Landwirtschaft
- Investitionsförderung für die Forstwirtschaft
- Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten
- Beihilfen für Bewirtschaftungsbeschränkungen, z. B. durch Tierschutz oder Umweltschutz

Einen raumbezogenen Ansatz verfolgen insbesondere Maßnahmen wie

- Diversifizierung der Humanressourcen (Gründung neuer Kleinunternehmen, Unterstützung von Dienstleistungen)
- Unterstützung zur Bewahrung des ländlichen ‚Erbes‘ (Dorferneuerung, Dienstleistungen wie Fremdenverkehr)
- Erstellen von Entwicklungsplänen

Die Wirkung dieser Instrumente lässt sich grundsätzlich nicht auf ein Ziel begrenzen, sondern es werden je nach Maßnahme verschiedene Ziele gleichzeitig, aber mit unterschiedlicher Intensität tangiert. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die einzelnen Instrumente möglichst stark auf ein Ziel fokussiert sind und in ihren Folgen andere Ziele möglichst wenig beeinträchtigen.

### *Umsetzung*

Programmplanung und -umsetzung sollen in einem dreistufigen Prozess erfolgen: Auf der Basis der vom Rat festgelegten „Strategischen Leitlinien der EU“ erstellen die Mitgliedstaaten jeweils ein nationales Strategiepapier, das den Rahmen für die regionalen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes abgibt. Die Abwicklung der Förderung soll durch ein aufwändiges Kontroll- und Evaluierungsverfahren neu gestaltet und begleitet werden.

## **III Bewertung**

Insgesamt liegt mit der ELER-Verordnung eine positive Weiterentwicklung der Förderung des ländlichen Raumes im Vergleich zum jetzigen System vor. Eine detaillierte Ausgestaltung für die Umsetzung der Verordnung steht noch aus. Aus diesem Grund bleiben noch viele offene Fragen.

### *Zur Formulierung und Gewichtung der Ziele*

Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft erscheint als Zielsetzung für finanzielle Fördermaßnahmen der EU nicht unproblematisch: Aus ordnungspolitischer Sicht sollte sich die EU vor allem auf die Schaffung und Überwachung von fairen Wettbewerbsregeln in der EU konzentrieren und nicht so sehr auf Maßnahmen, die auf die Stärkung der sektoralen Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft gerichtet sind.

Angesichts des hohen Anpassungsdrucks, dem sich Land- und Forstwirtschaft sowohl in den alten als auch in den neuen EU-Ländern aufgrund der Neuausrichtung der Agrar- und Umweltpolitik ausgesetzt sehen, ist eine Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft als Strukturanpassungshilfe vorübergehend durchaus vertretbar. Mittel- und langfristig kann die Legitimation für Fördermaßnahmen nicht von der Steigerung der betrieblichen Effizienz ausgehen, sondern ist mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen (sei es freiwillig oder ordnungsrechtlich erzwungen) zu begründen. Damit ergibt sich eine enge Verknüpfung der Schwerpunktachsen 1 und 2. Der Schutz von Umwelt und Landschaft ist ordnungspolitisch eine tragfähige Basis für eine Förderung der ländlichen Entwicklung; hier geht es vorwiegend um öffentliche Güter. Die Maßnahmen sollten so ausgestaltet werden, dass die Bereitstellung der öffentlichen Güter möglichst effizient erfolgt.

Die Steigerung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten entspricht sowohl raumwirtschaftlichen Zielsetzungen (Sicherung der Grundversorgung mit Infrastrukturleistungen, Landnutzung und Landschaftspflege) als auch der Zielsetzung, auf eine Angleichung der Lebensbedingungen innerhalb der EU hinzuwirken. Hinsichtlich der Diversifizierungs-Zielsetzung sind Vorbehalte angebracht. Es ist nicht Aufgabe des Staates, auf eine Diversifizierung (als Selbstzweck) hinzuwirken und damit u. U. einer Ausnutzung von komparativen Standortvorteilen entgegenzuwirken. Allerdings ist auch hier der Anpassungsbedarf aufgrund der Neuausrichtung von Agrar- und Umweltpolitik wieder ins Blickfeld zu rücken: Die Politik hat der Ausrichtung der regionalen Produktionsstrukturen lange Zeit falsche Signale gegeben. Die Korrektur dieser Signale löst einen Anpassungsbedarf aus, der durch Diversifizierungshilfen leichter bewältigt werden kann.

Zwischen den einzelnen Achsen bestehen ausgeprägte Komplementaritäten, so dass von einzelnen Maßnahmen Synergieeffekte erwartet werden können. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass es bei der EU-Förderung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in hohem Maße um die Verteilung von Mitteln zwischen den EU-Mitgliedstaaten geht. Deshalb ist damit zu rechnen, dass insbesondere sektorale Anpassungsmaßnahmen in hohem Maße mit verteilungspolitischen Elementen überlagert sind. Ausgeprägte Mitnahmeeffekte sind zu erwarten.

*Sind die Maßnahmen ausreichend und angemessen?*

Das Maßnahmenbündel ist breit angelegt und deckt das bisherige Maßnahmenspektrum der EU-Agrarstrukturförderung weitgehend ab. Gleichwohl bestehen noch Erweiterungsmöglichkeiten. So sollte die Erhaltung der genetischen Vielfalt von Tieren und Pflanzen in den Förderkatalog aufgenommen werden. Angesichts der sehr unterschiedlichen strukturellen Ausgangsbedingungen in den Regionen der einzelnen Mitgliedsländer erscheint ein breites Maßnahmenspektrum, das vor dem Hintergrund der jeweiligen regionalen Standortverhältnisse zu präzisieren ist, angebracht. Allerdings sollte dies einer Einschränkung des sehr breiten Förderinstrumentariums, das z. T. stark auf nationale Besonderheiten zugeschnitten ist, nicht grundsätzlich entgegenstehen. Das gilt z. B. für die Förderung der Flurbereinigung oder für Programme für Junglandwirte. Diese mögen aus der spezifischen nationalen Problemstellung heraus berechtigt erscheinen, was aber nicht bedeuten muss, dass sie auch aus Sicht der EU förderungswürdig sind.

Zu begrüßen ist die Erweiterung des Berechtigtenkreises bei Zahlungen für Maßnahmen im Agrarumweltschutz, die in der zweiten Schwerpunktachse vorgesehen sind. Bei den Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen sollen in Zukunft nicht nur Landwirte, sondern alle Landbewirtschafter beihilfeberechtigt sein. Auch sollen Beihilfen für Nutzungsbeschränkungen in Natura 2000 - Gebieten nicht nur für die Landwirtschaft, sondern auch für die Forstwirtschaft gewährt werden können. In diesem Zusammenhang ist zu fordern, dass die Gebietskulisse, innerhalb der solche Beihilfen für Nutzungsbeschränkungen gezahlt werden können, über die Natura 2000 - Gebiete hinaus auf solche Gebiete erweitert werden, die von der Umsetzung der Wasserrahmen-Richtlinie betroffen sind.

Obwohl der Kreis der Begünstigten erweitert wurde, werden an einigen Stellen gleiche Tatbestände nach wie vor unterschiedlich behandelt. So soll Landwirten oder deren Vereinigungen weiterhin eine höhere Flächenprämie für Erstaufforstungen gewährt werden als den anderen natürlichen oder juristischen Personen.

Die Verordnung sieht die Möglichkeit vor, Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen im Wege einer Ausschreibung zu vergeben. Dabei sollen Effizienzkriterien zum Tragen kom-

men. Auch Maßstäbe wie Ökoeffizienz oder Tierschutzeffizienz können offensichtlich Anwendung finden. Der Beirat begrüßt diese Vorschläge vom Grundsatz her, wengleich sich die Herleitung von konkreten Effizienzkriterien schwierig gestalten kann.

Die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten ist als Instrument neu zu interpretieren. Es geht künftig nicht mehr um Abfederung von naturbedingten Kostennachteilen in der Produktion, sondern um die Gewährleistung einer gewünschten Mindestbewirtschaftung. Vor diesem Hintergrund muss die Gebietskulisse für benachteiligte Gebiete neu abgegrenzt werden. Mit den Beschlüssen zur 1. Säule der Agrarpolitik soll flächendeckend sichergestellt sein, dass die prämienberechtigten Flächen in einem Zustand der Produktionsbereitschaft gehalten werden. Damit erübrigt sich eine gesonderte Förderung in benachteiligten Regionen, soweit es sich nicht um Bergregionen handelt. Ein großflächiges Mulchen, das als kostengünstiges Mittel zur Offenhaltung der Landschaft und Sicherung der Produktionsbereitschaft zum Einsatz kommen wird, scheidet in Bergregionen aus Reliefgründen in weiten Bereichen aus. Gleichwohl erscheint aber eine regionsspezifische Konkretisierung hinsichtlich der Möglichkeiten und Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Fördermaßnahmen der 1. und 2. Säule sowie deren Komplementarität unabdingbar. Dabei sollten in der Förderung regionsspezifische Kriterien gegenüber betriebsindividuellen Kriterien eine erhöhte Aufmerksamkeit erfahren. Vor allem im Umweltbereich sollte geprüft werden, ob nicht Gemeinschaftsaktivitäten – etwa Initiativen von Gruppen oder Vereinigungen von Landwirten oder auch von Naturschützern – unterstützt werden können. In dieser Hinsicht lässt die Verordnung die Stärkung der institutionellen Infrastruktur im ländlichen Raum fast ganz außer Betracht, obwohl sich in diesem Bereich vermutlich kostengünstig viele Entwicklungschancen mobilisieren ließen.

In der dritten Schwerpunktachse sollen für einzelne Maßnahmen nur Kleinbetriebe in die Förderung einbezogen werden. Da solche Betriebe bezogen auf ihren Umsatz und ihre Beschäftigtenzahl eingeteilt werden, kann es zu unerwünschten Struktureffekten kommen. Dies ist besonders in Deutschland zu befürchten, da in der laufenden Förderperiode auch mittlere Betriebe zu den Begünstigten zählen, diese jedoch in Zukunft möglicherweise nicht mehr begünstigt würden. Eine sinnvolle Alternative zur vorgesehenen Vorgehensweise könnte in einer Deckelung der Zahlungen pro Betrieb unter Einbeziehung aller Fonds (Strukturfonds und GAK) bestehen.

*Sind die Bedingungen und Voraussetzungen akzeptabel?*

Kritisch zu hinterfragen ist vor allem der Finanzierungsrahmen. Zwar ist dieser im ELER-Entwurf mit einem Finanzvolumen vom 88,9 Mrd. € für den Zeitraum 2007 – 2013 angegeben, gleichwohl wird er sich in die haushaltspolitischen Vorgaben der EU-Budgets einfügen und vor allem den Finanzbedarf für die Finanzierung der 1. Säule berücksichtigen müssen.

Da der Finanzierungsrahmen für das EU-Budget nach oben begrenzt ist (und diese Obergrenze beibehalten werden soll) und die Ausgaben für die 1. Säule für den Zeitraum 2007 – 2013 vorläufig festgeschrieben sind, besteht die Gefahr, dass Einsparnotwendigkeiten aufgrund der Verpflichtungen zur Einhaltung der Budgetobergrenze wesentlich zu Lasten der Finanzierung von ELER gehen. Dies wäre nicht sachgerecht; im Bedarfsfall müsste der Beschluss zur Finanzierung der 1. Säule revidiert werden.

Der Festlegung von Mindestfinanzierungsanteilen für die einzelnen Schwerpunktachsen steht der Beirat kritisch gegenüber. Für diese Festlegung ist kein methodisches Konzept erkennbar; eine zwingende Komplementarität der Förderung der Schwerpunktachsen gibt es nach Auffassung des Beirats nicht. Das Subsidiaritätsprinzip und die sehr unterschiedlichen standortlichen Bedingungen in den einzelnen Regionen der EU sprechen für eine ausgeprägte Flexibi-

lität in der Gestaltung der Maßnahmen und Maßnahmenbündel. Andererseits kann eine sehr einseitige Festlegung von Fördermaßnahmen die Wettbewerbsbedingungen für die Betriebe in unterschiedlichen Regionen stark verzerren. Wenn aus Wettbewerbsgründen Maßnahmen beschränkt werden sollen, dann müsste dies aber auf der Maßnahmenebene und nicht auf Ebene der Schwerpunktsachsen festgelegt werden.

Kritisch sieht der Beirat die Programmplanung im Hinblick auf den 3-stufigen Prozess, in dem die Entwicklungspläne erarbeitet werden sollen. Neben dem hohen Aufwand, der damit verbunden ist, steht auch zu befürchten, dass den Betroffenen in den ländlichen Gebieten bei der Erstellung des EU-Rahmenplans nicht genügend Raum für Mitsprache eingeräumt wird. Ein solcher EU-weiter Plan, der verbindliche Normen für die Mitgliedstaaten enthält, darf jedenfalls nicht zu differenziert aufgestellt werden. Er sollte vielmehr so ausgestaltet werden, dass den ländlichen Regionen Partizipation und damit die Möglichkeit einer Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse ermöglicht wird.

Im Zusammenhang mit dem 3-stufigen Aufbau von Strategieplanung und Umsetzung ergibt sich für Deutschland ein besonderes Problem. Soweit sich die Fördermaßnahmen auf die Verbesserung der Agrarstruktur beziehen, kann das 3-Stufenverfahren effizient über die bestehende Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ abgewickelt werden. Der Rahmenplan der GAK könnte für die darin geregelten Maßnahmen zu einem nationalen Strategieplan ausgebaut werden. Anders sieht es aber bei den Maßnahmen aus, für die der Bund weder Entscheidungs- noch Finanzierungskompetenz für sich reklamieren kann. Von der Zuständigkeit her lägen in diesem Fall sowohl Planungs-, Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz in Deutschland bei den Ländern. Gleichwohl wäre nach ELER der Bund gefordert, die einzelnen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu einem konsistenten einzelstaatlichen Strategieplan zu bündeln. Hierfür fehlt es in Deutschland an den institutionellen Voraussetzungen.

Es ist vorgesehen, jährliche Fortschrittsberichte zu jeder Maßnahme zu verfassen. Dies trägt zu einer wünschenswerten Verstärkung der Evaluation bei. In der Vergangenheit litten die Evaluierungsberichte teilweise darunter, dass die geforderten Inhalte nur unzureichend an den zeitlichen Stand der Programmumsetzung angepasst waren. Die Evaluierung sollte daher künftig durch anspruchsvollere Analysen ergänzt werden, die auch Langzeiteffekte der Förderpolitik verstärkt in den Blick nehmen. Der Schwerpunkt der Aktivitäten sollte bei den Analysen liegen. Die jährlichen Fortschrittsberichte sollten sich auf das Monitoring und nicht auf die Bewertung konzentrieren.

Die Einrichtung eines Begleitausschusses für jedes ländliche Entwicklungsprogramm ist zu begrüßen. Als Mitglieder dieser Ausschüsse sind die Wirtschafts- und Sozialpartner vorgesehen. Auch die stärkere Verzahnung zwischen Begleit- und Bewertungsmaßnahmen wird als Vorteil gesehen. Allerdings sind beide nicht zu eng zu verknüpfen, damit die Begleiter nicht auch die ex-post Bewertung vornehmen. Der Bewertungsausschuss muss unabhängig arbeiten und sich auf die fortlaufenden Evaluierungen während der Durchführung der Maßnahme stützen können. Der ex-post Bewertung kommt auch deshalb ein hoher Stellenwert zu, weil sie wichtige Erkenntnisse liefert, die bei der Umsetzung neuer Maßnahmen berücksichtigt werden können. Sie soll die Effizienz der eingesetzten Mittel hinsichtlich der Erreichung der einzelnen Ziele überprüfen. Allerdings kommen die Erkenntnisse aus der ex-post Bewertung so spät, dass sie erst bei der Programmplanung für die übernächste Förderperiode voll berücksichtigt werden können.

Da mehrere Förderprogramme der EU, aber auch auf nationaler und regionaler Ebene, zur Förderung der ländlichen Entwicklung existieren, ist es wichtig, dass diese Programme kom-

plementär und aufeinander abgestimmt sind. In diesem Zusammenhang würde man erwarten, dass der vorliegende Entwurf für die ELER-Verordnung auf Bestimmungen der 1. Säule der gemeinsamen Agrarpolitik hinweist, soweit diese Auswirkungen auf ländliche Gebiete haben. Allerdings findet sich diesbezüglich nur eine Verknüpfung. Dabei handelt es sich um das Thema Cross-Compliance. Die Zahlungen für Agrarumweltschutzmaßnahmen gemäß der ELER-Verordnung betreffen danach nur freiwillig eingegangene Verpflichtungen, die über die obligatorischen Grundanforderungen der Verordnung (EG) 1782/2003 oder einzelstaatliche Rechtsvorschriften hinausgehen. Für die Forstwirtschaft ergibt sich hieraus ein besonderes Problem. Da es für diese nur vereinzelt EU-Umweltstandards gibt, werden in erster Linie die nationalen Regelungen als Messlatte für mögliche Beihilfen relevant. In diesem Zusammenhang hat die auf nationaler Ebene im Zusammenhang mit der Novellierung des Bundeswaldgesetzes geführte Diskussion um die „Gute fachliche Praxis“ in der Forstwirtschaft einen besonderen Stellenwert. Durch die Formulierung hoher Standards wird ein Beihilfeanspruch von Waldbesitzern stark eingegrenzt.

Auf die notwendige Abstimmung der ELER-Verordnung mit anderen regionalen Entwicklungsprogrammen der EU wie z. B. dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) sowie mit einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wird hingewiesen. Dabei kann es auch notwendig sein, dass sich die bestehenden Programme an die ELER-Verordnung anpassen.

## **IV Empfehlungen**

Der Beirat begrüßt, dass mit der vorgeschlagenen ELER-Verordnung ein weitgehend einheitlicher Finanzierungs- und Programmplanungsrahmen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums vorgelegt wird und Maßnahmen der 2. Säule nur noch aus einer Quelle finanziert werden sollen. Er hält die Fokussierung der Förderung auf Schwerpunktachsen für zielführend, wobei er grundsätzliche ordnungspolitische Bedenken hinsichtlich finanzieller Fördermaßnahmen der EU zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft angesichts des hohen Anpassungsdrucks, dem sich Land- und Forstwirtschaft aufgrund der Neuausrichtung der Agrar- und Umweltpolitik ausgesetzt sehen, zurückstellt.

In den Verhandlungen dieses Vorschlags empfiehlt der Beirat der Bundesregierung, folgenden Aspekten ein besonderes Augenmerk zu schenken:

1. Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit sollten nur befristet zur Abfederung von Anpassungsprozessen eingesetzt werden.
2. Wo Gebietskulissen notwendig sind, sollten diese nach klaren Kriterien abgegrenzt werden. So unterstützt der Beirat die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete sowie die Forderung, Beihilfen für Nutzungsbeschränkungen in betroffenen Gebieten über die Gebietskulisse der ‚Natura 2000‘ hinaus zu gewähren.
3. Vor allem im Umweltbereich sollte geprüft werden, ob nicht Gemeinschaftsaktivitäten (etwa Initiativen von Gruppen oder Vereinigungen von Landwirten oder auch von Naturschützern) verstärkt unterstützt werden können.
4. In der dritten Schwerpunktachse sollte die Beschränkung einzelner Maßnahmen auf Kleinstbetriebe aufgehoben werden. Eine sinnvolle Alternative zur vorgesehenen Vor-

gehensweise könnte in einer Deckelung der Zahlungen pro Betrieb unter Einbeziehung aller Fonds (Strukturfonds und GAK) bestehen.

5. Wenn der Finanzrahmen für die GAP gegenüber der Planung der Kommission geringer ausfällt, sollte prioritär in der 1. Säule gekürzt werden.
6. Für die Festlegung von Mindestfinanzierungsanteilen für die drei Schwerpunktsachsen und LEADER ist keine inhaltliche Begründung erkennbar. Die Mindestfinanzierungsanteile sollten zumindest gesenkt werden.
7. Kritisch sieht der Beirat den 3-stufigen top-down-Prozess, in dem die Entwicklungspläne erarbeitet werden sollen. Den Betroffenen in den ländlichen Gebieten ist bei der Erstellung des EU-Rahmenplans sowie der nationalen Rahmenpläne von Anfang an genügend Raum für Mitsprache einzuräumen.
8. Bezüglich der Berichterstattung und Bewertung hält der Beirat eine Verstärkung des Evaluationsprozesses grundsätzlich für sinnvoll. Die Evaluierung sollte künftig durch anspruchsvollere Analysen ergänzt werden, die auch Langzeiteffekte der Förderpolitik verstärkt in den Blick nehmen. Die jährlichen Fortschrittsberichte sollten sich auf das Monitoring und nicht auf die Bewertung konzentrieren.
9. Die ländlichen Entwicklungsprogramme im Rahmen der ELER-Verordnung sollten auf der regionalen Ebene mit anderen regionalen Programmen abgestimmt werden.

Im Übrigen sei noch einmal darauf hingewiesen, dass der Beirat bei der Bewertung des Vorschlags zur ELER-Verordnung und bei den Empfehlungen die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums nicht hinterfragt hat und er auch von der derzeitigen Kompetenzverteilung zwischen EU, Bund und Ländern ausgegangen ist. Mit diesen grundlegenden Fragen wird der Beirat sich in einem in Kürze vorzulegenden Gutachten auseinandersetzen.