



---

---

---

---

Discussion paper Nr. 23/06

April 2006

Nölting, Benjamin

**Die Politik der Europäischen Union  
für den ländlichen Raum**

**Die ELER-Verordnung, nachhaltige ländliche  
Entwicklung und die ökologische  
Land- und Ernährungswirtschaft**

ZTG-Themenschwerpunkt:

Nachhaltigkeit von sozio-ökologischen Systemen

Nr. 23/06 Nölting, Benjamin

Die Politik der Europäischen Union für den ländlichen Raum

Zentrum **Technik und Gesellschaft**

Sekretariat: P2-2

Hardenbergstraße 36a

10623 Berlin

Tel: (030) 314-23 665

Fax: (030) 314-26 917

[www.ztg.tu-berlin.de](http://www.ztg.tu-berlin.de)

## Zusammenfassung

Die Europäische Union (EU) hat mit der Verabschiedung der Verordnung über „die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) vom September 2005 wesentliche Rahmenbedingungen für die Politik für den ländlichen Raum in der nächsten EU-Förderperiode 2007-2013 festgelegt. Die Verordnung ordnet das Politikfelds neu und stellt eine Verbesserung politischer Strategiebildung für ländliche Räume auf der europäischen Ebene dar. Ob sie tatsächlich zu einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung in Deutschland beitragen kann, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung auf der Bundes- und der Länderebene ab, die bis Mitte 2006 abgeschlossen werden wird.

Das Diskussionspapier bereitet den aktuellen Zwischenstand der ELER-Verordnung und ihrer Umsetzung in Deutschland auf, um die Akteure der ländlichen Entwicklungspolitik zu informieren. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Möglichkeiten die ELER-Verordnung für eine nachhaltige ländliche Entwicklung eröffnet und welche Grenzen sie setzt. Dabei wird der These nachgegangen, dass die Verordnung zwar ein großes Potenzial bietet, das aber bei ihrer Umsetzung nicht fruchtbar gemacht wird, weil einer nachhaltigen ländlichen Entwicklungspolitik eine gesellschaftliche und politische Lobby fehlt.

## Summary

The European Union (EU) adopted the Council Regulation on „support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development“ (EAFRD) in September 2005. This Regulation sets the general framework for rural development policy in the next funding period 2007-2013, reorganises the policy field, and improves the political strategy for rural areas on the European level. Whether the EAFRD-Regulation can support a sustainable rural development in Germany or not depends on its concrete implementation on the national and regional (*Länder*) levels, which must be completed by mid 2006.

This discussion paper presents the preliminary results of the EAFRD-Regulation and the implementation process in Germany to provide current information for the stakeholders of rural development. The main question of this paper is: What opportunities and restrictions does the EAFRD-Regulation provide for sustainable rural development? The analysis is guided by the hypothesis that the Regulation, indeed, offers significant opportunities, but cannot be realised in the implementation process because sustainable rural development lacks a societal and political lobby.

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Zusammenfassung .....  | 1  |
| Summary.....   | 1  |
| Inhaltsverzeichnis .....   | 2  |
| 1. Einleitung: Die ländliche Entwicklungspolitik der Europäischen Union vor<br>Veränderungen .....   | 3  |
| 2. Der politische und gesellschaftliche Hintergrund für die ländliche<br>Entwicklungspolitik der Europäischen Union .....                            | 6  |
| 2.1 Die Rahmenbedingungen im politischen Mehrebenensystem.....   | 6  |
| 2.1.1 Internationale Ebene: Handelsliberalisierung im Rahmen der<br>World Trade Organisation.....  | 6  |
| 2.1.2 Ländliche Entwicklungspolitik in Deutschland .....   | 7  |
| 2.2 Gesellschaftliches Engagement für ländliche Entwicklung .....  | 9  |
| 2.3 Die Entwicklung der EU-Politik für den ländlichen Raum.....  | 11 |
| 2.3.1 Die Anfänge der ländlichen Entwicklungspolitik.....  | 12 |
| 2.3.2 Ländliche Entwicklungspolitik als zweite Säule der EU-Agrarpolitik<br>(2000-2006) .....  | 12 |
| 2.3.3 Erfahrungen mit der Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-<br>Politik   | 17 |
| 3. Die EU-Politik für den ländlichen Raum 2007-2013: Die ELER-Verordnung. 19   |    |
| 3.1 Der Aufbau und das Programmierungsverfahren der ELER-<br>Verordnung.....   | 21 |
| 3.2 Die Maßnahmen der ELER-Verordnung .....  | 24 |
| 3.3 Die strategischen Leitlinien der EU als inhaltliche Schwerpunktsetzung<br>27   |    |
| 3.4 Die Finanzierung von ELER .....  | 29 |
| 4. Die Umsetzung der ELER-Verordnung in Deutschland .....  | 33 |
| 4.1 Die Bundesebene: Der Nationale Strategieplan und der Rahmenplan<br>der Gemeinschaftsaufgabe .....  | 33 |
| 4.2 Die Länderebene: Die Entwicklungsprogramme der Bundesländer ...  | 38 |
| 5. Bewertung der ELER-Verordnung: Die Chancen für eine nachhaltige ländliche<br>Entwicklung und die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft ..... | 43 |
| 5.1 Chancen für eine nachhaltige ländliche Entwicklung – ein<br>Zwischenfazit .....  | 43 |
| 5.2 Die Perspektiven der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft im<br>Rahmen von ELER.....  | 45 |
| 6. Ausblick.....   | 49 |
| 7. Literaturverzeichnis.....   | 50 |
| Anhang .....   | 56 |

## 1. Einleitung: Die ländliche Entwicklungspolitik der Europäischen Union vor Veränderungen

Es gibt seit dem Mittelalter eine große Vielfalt und Lebendigkeit ländlicher Räume in Europa, die ein kulturell und ökonomisch gleichwertiges Gegenstück zur Stadt bildeten. Aber seit der industriellen Revolution büßten ländliche Räume zunehmend ihre Eigenständigkeit und den ländlichen Charakter mit spezifischen Lebensweisen und Produktionsformen ein. Seit den 1960er/1970er Jahren mit einem raschen Strukturwandel in der Landwirtschaft und dem Übergang von der industriellen Produktion zur Dienstleistungsgesellschaft (Postmoderne) droht der eigenständig-dezentrale, multifunktionale Charakter ländlicher Räume vollends zu erodieren. Bätzing stellt die Frage, ob der ländliche Raum verschwindet. Sein Argument:

„Der ländliche Raum besitzt nur noch eine Existenzmöglichkeit als Träger für all diejenigen Funktionen [z. B. agrarische Gunsträume, Erholungsgebiete, Müll-Deponie, Trinkwassergewinnung, Naturreservate, B. N.], für die in den intensiv genutzten Stadtregionen kein Platz mehr ist und daher meist in Form von Monofunktionen ausgelagert werden, oder er ist zur Verödung bestimmt.“ (BAETZING 2001, S. 8)

Diesem pessimistischen Befund scheint die Etablierung einer eigenständigen Politik der Europäischen Union (EU) für den Ländlichen Raum im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte entgegenzustehen. Die Verabschiedung der Verordnung 1698/2005 der EU über „die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) vom September 2005 bildet den bislang letzten Schritt und den vorläufigen Höhepunkt politischer Strategiebildung für ländliche Räume auf der europäischen Ebene. Die ELER-Verordnung gilt für die nächste EU-Förderperiode 2007-2013 und bedeutet eine Neuordnung der EU-Politik für den ländlichen Raum. Sie setzt wesentliche Rahmenbedingungen für dieses Politikfeld in den nächsten Jahren.

Zum jetzigen Zeitpunkt (Anfang April 2006) ist die Umsetzung der ELER-Verordnung noch nicht abgeschlossen. Zwar sind wesentliche Entscheidungen auf der EU-Ebene bereits gefällt, aber wichtige Beschlüsse für den weiteren Umsetzungsprozess stehen auf der Bundesebene und der Länderebene in Deutschland noch aus. Das Diskussionspapier kann daher nur einen Zwischenstand darstellen, der noch keine abschließenden Bewertungen zulässt. Es versteht sich in erster Linie als eine Materialsammlung, in der die aktuellen Informationen zum bisherigen Stand der ELER-Verordnung und ihrer Umsetzung in Deutschland zusammengetragen und systematisch aufbereitet werden, so dass sie den Akteuren in der ländlichen Entwicklungspolitik als Hintergrundinformation dienen. Grundlage sind offizielle Dokumente, Stellungnahmen und Positionspapiere, Fachliteratur, Experteninterviews mit Vertreter(inne)n der EU-Kommission, von Landesministerien und Interessenverbänden, Tagungen, Vorträge und andere öffentliche Veranstaltungen im Rahmen der Verbandsbeteiligung. Weitere aktuelle Informationen und Dokumente zur ELER-Verordnung finden sich auf der Homepage des Projekts „Regionaler Wohlstand neu betrachtet“ unter [www.regionalerwohlstand.de](http://www.regionalerwohlstand.de).

Obschon der politische Diskussions- und Entscheidungsprozess zur ELER-Verordnung noch nicht abgeschlossen ist, soll er in dem Diskussionspapier in einem breiteren politischen Kontext analysiert und bewertet werden. Ausgangspunkt dafür ist die folgende These über die Bedeutung der Politik für den ländlichen Raum:

Die EU und insbesondere die EU-Kommission hat mit der ELER-Verordnung eine inhaltlich sehr anspruchsvolle politische Strategie für die ländlichen Räume vorgelegt, wie es sie in dieser Stringenz und in diesem Umfang auf der europäischen Ebene bislang noch nicht gab. Sie stellt damit konzeptionell eine gute Grundlage für die ländliche Entwicklung dar. *Aber* im Prozess der Umsetzung geraten viele gute Ansätze dieser Politikstrategie unter die Räder und werden verwässert, weil eine nachhaltige ländliche Entwicklung keine ausreichende gesellschaftliche und politische Lobby hat. Dies ist gleich in doppelter Weise der Fall. Zum einen haben derzeit die Politikfelder ländliche Entwicklung und Agrarpolitik, die in der Regel gemeinsam bearbeitet werden, einen geringeren Stellenwert als Wirtschafts- und Sozialpolitik und können bei der Konkurrenz um knappe Ressourcen in Nachteil geraten. Zum anderen gibt es in der Agrarpolitik der EU, aber auch in den Mitgliedstaaten, eine Zweiteilung des Politikfelds in einen Bereich, der auf einen Agrarstrukturwandel abzielt, um den europäischen Agrarsektor auf den Weltmärkten wettbewerbsfähig zu machen, und den zweiten Bereich einer umfassenden ländlichen Entwicklung, der dabei ist, sich aus dem Rahmen der Agrarpolitik zu lösen. Diese beiden Bereiche werden in der EU-Agrarpolitik kurz als erste Säule (Agrarmarktpolitik) und zweite Säule (ländliche Entwicklung) bezeichnet (vgl. Kapitel 2.3.2). Auch zwischen diesen beiden Bereichen besteht ein politisches Ungleichgewicht zu Ungunsten der ländlichen Entwicklung, so dass die Agrarmarktpolitik in der Konkurrenz um politische Unterstützung und finanzielle Förderung immer wieder den Großteil der Ressourcen für sich vereinnahmt. Für die ländliche Entwicklung kommt erschwerend hinzu, dass die Akteure, Maßnahmen und ihre Adressaten weniger fassbar und schlechter organisiert sind als in der ersten Säule der Agrarmarktpolitik.

Diese These kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht endgültig geprüft werden, aber es lassen sich bereits viele Hinweise und Argumente für sie finden. Sie muss sicher noch differenziert werden, dient aber gleichwohl als Untersuchungs- und Analyseperspektive, um herauszuarbeiten, welche Chancen und Restriktionen sich aus der ELER-Verordnung für die Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland ergeben. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bildet dabei den Maßstab. Es scheint uns für die Analyse ländlicher Entwicklung geeignet, weil es ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Aspekte integriert und somit ländliche Räume als ganzheitliches Gebilde betrachtet.<sup>1</sup> Auch die normativen Prämissen der Sicherung der menschlichen Existenz, der Erhaltung des gesellschaftlichen Produktions- und Reproduktionspotenzials sowie die Bewahrung der Ent-

---

<sup>1</sup> Das Diskussionspapier wurde im Rahmen des Forschungsprojekts „Regionaler Wohlstand neu betrachtet. Der Beitrag der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft zu Lebensqualität“ erarbeitet, das vom BMBF von 2002 bis 2007 gefördert wird und am Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin sowie am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung Berlin angesiedelt ist.

wicklungs- und Handlungsmöglichkeiten für die heutige Generation und die kommenden Generationen sind aus unserer Sicht geeignet, um grundlegende Probleme ländlicher Räume in den Blick zu bekommen. Dabei wird auf den Untersuchungsrahmen „zukunftsfähigen Wohlstand“ zurückgegriffen, der die Anforderungen nachhaltiger Entwicklung mit Aspekten von Lebensqualität kombiniert (SCHÄFER et al. 2003).

Dieses Verständnis von nachhaltiger Entwicklung stellt die Menschen im ländlichen Raum und ihre Bedürfnisse in den Mittelpunkt der Betrachtung. Dementsprechend kann eine nachhaltige ländliche Entwicklung verstanden werden als „the capacity to evolve in economic, social, cultural and ecological senses without detracting from possibilities of such evolution on other communities.“ (BRYDEN 1994, S. 2; zitiert nach SCHMID et al. 2004, S. 2) Die Besonderheiten einer nachhaltigen *ländlichen* Entwicklung lassen sich nach Pugliese wie folgt charakterisieren: „a participated and sustainable use of local endogenous resources (environment, labour force, knowledge, patterns of production, consumption, and communication). Sustainable rural communities should be able to recognize and internalize exogenous chances of growth, i.e. markets, policies, and technology opportunities, properly integrating and balancing them with the need to preserve and enhance rural specificities and diversity [...].“ (PUGLIESE 2001, S. 113) Dieses Verständnis nachhaltiger Entwicklung geht über dasjenige der EU hinaus, die in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie von Göteborg (2001) praktisch ausschließlich ökologische Ziele formuliert. Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie ist in ihrer politischen Priorität den Zielen der überarbeiteten Lissabonstrategie, wonach die EU zur wettbewerbsfähigsten und wachstumsstärksten Region der Welt werden soll, untergeordnet.

Im Mittelpunkt des Diskussionspapiers steht damit die Frage, welche Möglichkeiten die ELER-Verordnung für eine nachhaltige ländliche Entwicklung eröffnet und welche Grenzen sie setzt. Ein besonderes Augenmerk liegt auf den Auswirkungen für die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft, die in besonderer Weise Impulse für einen sozial-ökologischen Wandel im ländlichen Raum geben und eine Vorreiterrolle einnehmen kann.

Einführend werden die Rahmenbedingungen der ländlichen Entwicklungspolitik in der EU dargestellt (Kapitel 2), um dann die Entstehung, das Programmierungsverfahren und die Inhalte der ELER-Verordnung darzustellen (Kapitel 3). Dieser Abschnitt bietet erstmals einen umfänglichen Überblick über die ELER-Verordnung. Danach wird der Stand ihrer noch im Prozess befindlichen Umsetzung in Deutschland auf der Bundes- und der Länderebene zusammengefasst (Kapitel 4). In Kapitel 5 werden die Potenziale der ELER-Verordnung für eine nachhaltige ländliche Entwicklung und für die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft analysiert. Abschließend gibt es einen Ausblick auf die weiteren Perspektiven der ländlichen Entwicklungspolitik.

## **2. Der politische und gesellschaftliche Hintergrund für die ländliche Entwicklungspolitik der Europäischen Union**

Die Politik der EU für den ländlichen Raum lässt sich, auch wenn die EU ein mächtiger Akteur ist, nur im Kontext des politischen Mehrebenensystems verstehen. Auf der globalen Ebene werden im Rahmen der World Trade Organisation (WTO) internationale Handelsregime festgelegt. Auf der Bundes- und Länderebene werden in Deutschland die politischen Vorgaben der EU mitgestaltet und die europäischen Rahmenbedingungen umgesetzt. Ländliche Entwicklungspolitik ergibt sich aus dem politischen Zusammenspiel all dieser Ebenen.

Aber sie ist nicht allein das Ergebnis staatlichen Handelns. Der Politik „von oben“ stehen zivilgesellschaftliche endogene Kräfte, Selbstorganisation und Engagement gegenüber. Diese Aktivitäten „von unten“ spielen sich meist auf der lokalen und regionalen Ebene ab. Sie orientieren sich zwar an den politischen Rahmenbedingungen wie Gesetzen und Förderung, entfalten aber auch eigenständige Initiativen und formulieren eigene Entwicklungsperspektiven für die ländlichen Räume. Ländliche Entwicklung wird immer auch von nicht-staatlichen Akteuren aus Gesellschaft und Wirtschaft getragen, zum Teil angestoßen und mitunter auch gegen staatliche Politik durchgesetzt. Gerade im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung hat Partizipation eine wichtige Funktion (BARANEK et al. 2005).

Die Bedeutung der EU-Politik für ländliche Entwicklung generell und der ELER-Verordnung im Besonderen angemessen verorten zu können, werden zunächst die Bedingungen auf der Ebene der WTO und für Deutschland dargelegt. Anschließend werden die Bedingungen gesellschaftlichen Engagements für ländliche Entwicklung umrissen. Vor diesem Hintergrund werden dann die Anfänge und die Entwicklung der EU-Politik für ländliche Entwicklung bis zur ELER-Verordnung beschrieben.

### **2.1 Die Rahmenbedingungen im politischen Mehrebenensystem**

#### **2.1.1 Internationale Ebene: Handelsliberalisierung im Rahmen der World Trade Organisation**

Der Binnenmarkt der EU ist in das internationale Handelsregime der WTO eingebettet. Davon berührt werden zum einen die Handelsinteressen der EU-Staaten, insbesondere des „Exportweltmeisters“ Deutschland, zum anderen ist der hochgradig abgeschottete, regulierte und subventionierte EU-Agrarmarkt vielen internationalen Konkurrenten ein Dorn im Auge. Innerhalb der WTO bestehen tief greifende Konflikte darüber, wie das Prinzip der Nachhaltigkeit in agrarpolitische Maßnahmen umgesetzt werden sollte. Die EU und einige andere Länder sind der Auffassung, dass die Landwirtschaft nicht nur Lebensmittel produziert, sondern auch andere wichtige (öffentliche) Güter wie ökologische Nachhaltigkeit, Lebensmittelsicherheit, Strukturanpassung, ländliche Entwicklung und Linderung der Armut. Dieses sehr breite Verständnis der Aufgaben der Landwirtschaft wird mit dem Schlagwort „Multifunktionalität“ bezeichnet (DABBERT et al. 2002, S. 89-92). Die EU vertritt die Auffassung, dass in diesem Modell der „europäischen

Landwirtschaft“ die Landwirte/innen nicht (mehr) für die Agrarproduktion subventioniert, sondern für die Erstellung öffentlicher Güter bezahlt werden. Damit werden öffentliche Güter gewissermaßen marktfähig gemacht (FISCHLER 2003).

In den laufenden WTO-Verhandlungen, der so genannten Doha-Runde, stehen für den Agrarsektor Handelsliberalisierungen im Zentrum, die den Interessen von Exportländern für Agrarprodukte und den Anliegen von Entwicklungsländern Rechnung tragen, während andere Belange wie Verbraucherschutz oder Umwelt- und Tierschutz nur am Rande bedacht werden (HEMKER 2003). Die EU vertritt dabei die Position, dass Subventionen und Eingriffe in den Agrarsektor auch außerhalb zulässiger Subventionen, die den Handel nicht oder nur minimal verzerren wie z. B. Forschung, Beratung, Agrarumweltprogramme, produktionsentkoppelte Einkommensstützung, notwendig sind, um der Landwirtschaft bei der Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben zu helfen.

Insgesamt steht die EU bei den WTO-Verhandlungen unter großem Druck, ihre Agrarstützung, die Zölle und die Exportförderung für Agrargüter abzubauen. Im September 2003 scheiterten die Verhandlungen über ein neues Agrarabkommen in Cancun, Mexiko, an den Interessengegensätzen von Agrarexportstaaten des „Südens“ (Brasilien, Indien), des „Nordens“ (USA, Australien etc.), der EU und anderer Entwicklungsländer. Auch bei den Verhandlungen in Hongkong im Dezember 2005 konnte keine Einigung erzielt werden. Im weiteren Verlauf entscheidet sich, ob das europäische Agrarmodell mit den protektionistischen Elementen und einem relativ stärkeren Bezug zu Nachhaltigkeit und Multifunktionalität gegenüber einem liberalisierten Weltmarkt erhalten bleibt (FEITER 2003).

### **2.1.2 Ländliche Entwicklungspolitik in Deutschland**

Die EU setzt mit der Gemeinsamen Agrarpolitik maßgebliche Rahmenbedingungen für den Agrarsektor und die ländliche Entwicklung und verteilt Gelder in erheblichem Umfang. Die Umsetzung dieser Rahmenvorgaben und die damit verbundenen Konkretisierungen und Anpassungen an die jeweiligen regionalen Bedingungen erfolgt durch die Mitgliedstaaten der EU.

Im föderalen System der Bundesrepublik liegen zentrale Aufgaben in der Agrarpolitik nicht nur beim Bund, sondern in erster Linie in den Ländern. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)<sup>2</sup> ist daher in der Agrarpolitik und der Politik für ländliche Entwicklung auf die Zusammenarbeit mit den Ländern angewiesen. Der Bund wirkt bei der Erfüllung einiger Länder-Aufgaben mit, wenn diese für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bunds zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Dies erfolgt u. a. in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), in der Bund und Länder gemeinsam Fördermaßnahmen planen und finanzieren. Die Bundesländer können dann unter den

---

<sup>2</sup> Nach dem Regierungswechsel im Herbst 2005 und unter dem neuen Agrarminister Seehofer (CSU) wurde mit dem Kabinettsbeschluss vom 22. November 2005 das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) zum Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) umbenannt. Das BMVEL wurde vom Januar 2001 bis Oktober 2005 von Ministerin Künast (Grüne) geleitet.

angebotenen Maßnahmen auswählen, welche in dem jeweiligen Bundesland umgesetzt wird. Zu den Schwerpunkten der Gemeinschaftsaufgabe zählen die Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen der Landwirtschaft, die nachhaltige Landbewirtschaftung (in erster Linie Agrarumweltmaßnahmen) und die Verbesserung der ländlichen Strukturen (Dorferneuerung, Infrastruktur, Flurbereinigung) sowie forstwirtschaftliche Maßnahmen und der Küstenschutz. Damit ist die GAK das wichtigste nationale Instrument zur Entwicklung des ländlichen Raums, auch wenn ihr Auftrag laut Grundgesetz auf den Agrarsektor beschränkt ist. Der Bund übernimmt gut 60 % der Gesamtsumme der GAK. Einschließlich des Länderanteils standen im Rahmen der GAK in 2004 1,107 Mrd. € und 2005 rund 1,115 Mrd. € zur Verfügung (Deutscher Bundestag 2005).

Durch die Kompetenzüberschneidung zwischen Bund und Ländern ist die politische Verantwortlichkeit für die ländliche Entwicklung nicht immer eindeutig zurechenbar. Kommt dann als dritte Ebene noch die EU hinzu, so kann von einer „doppelten Politikverflechtung“ gesprochen werden, die jedoch eher zu einer Ausdifferenzierung und Optimierung der Kofinanzierungsstrategien der Länder als zu Politikblockaden geführt hat (MEHL/PLANKL 2001).

Unter den verschiedenen politischen Initiativen der Bundesebene für die ländliche Entwicklung ist das 2001 vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) ins Leben gerufene Modellprojekt „Regionen aktiv“ wegen seines innovativen Charakters herauszuheben. In einem Wettbewerb wurden 18 Modellregionen, die ein besonders erfolgsträchtiges Konzept für eine integrierte ländliche Entwicklung eingereicht hatten, ausgewählt und 2002-2005 gefördert. Hinzu kommt eine Anschlussfinanzierung bis 2007. Das Modellprojekt wurde ohne Beteiligung der Länder vom BMVEL initiiert und mit insgesamt rund 50 Mio. € für die Modellregionen finanziert. Der Mitteleinsatz war also vergleichsweise gering, aber die Förderphilosophie setzt sich deutlich von der Regelförderung in der ländlichen Entwicklung mit genau definierten einzelnen Maßnahmen ab (vgl. auch [www.modellregionen.de](http://www.modellregionen.de)).

Die Merkmale von „Regionen aktiv“ sind ein Bottom-up-Ansatz, regionale Partnerschaften, ein integriertes regionales Entwicklungskonzept, die Begleitung durch ein Regionalmanagement und die Finanzierung in Form eines Globalzuschusses (BROCKS/WEIß 2002). Die Erfahrungen dieses neuartigen Förderansatzes sind bislang überwiegend positiv. In den Modellregionen wurden viele Akteure sektor übergreifend mobilisiert, die sich zu neuen Kooperationen zusammengefunden haben. Sie haben meist effiziente Entwicklungsstrukturen für das Management regionaler Prozesse geschaffen und fast 700 Projekte in den Feldern Regionalvermarktung, ländlicher Tourismus, regenerative Energien und nachwachsende Rohstoffe verwirklicht. Als Stärken verbuchte die Zwischenevaluation die zunehmende intersektorale Ausrichtung der Aktivitäten, die Einrichtung des Regionalmanagements, die Herausbildung neuer Akteursbeziehungen und die Steigerung der Motivation zu gemeinsamen Handeln. Dagegen könnten die Projektsteuerung noch optimiert und die wirtschaftliche Tragfähigkeit in der Projektplanung noch stärker berücksichtigt werden. Auch benötigte dieser Förderansatz in den Regionen eine gewisse Anlaufzeit, viele der Projekte blieben eng an der

Landwirtschaft orientiert und nutzen den Spielraum einer weitergehenden Diversifizierung nicht aus (KNICKEL, Karl-Heinz et al. 2004).

Wegen der insgesamt positiven Erfahrungen mit „Regionen Aktiv“ und mit der ähnlich strukturierten EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER (vgl. Kapitel 2.3.2) wurden einige Elemente dieser Programme in die Regelförderung aufgenommen. In erster Linie ist die Förderung für Integrierte ländliche Entwicklung (ILE) zu nennen, die seit 2004 im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) angeboten wird und von mehreren Bundesländern, darunter Brandenburg,<sup>3</sup> umgesetzt wird. Gefördert werden Regionalentwicklungskonzepte und ein Regionalmanagement, Projekte der ländlichen Entwicklung jedoch nur zu einem kleinen Anteil (HAHNE 2005).

In den Bundesländern selbst gibt es unterschiedliche Fördermaßnahmen für ländliche Entwicklung, die überwiegend über die GAK kofinanziert werden, teilweise aber auch über diesen Rahmen hinausreichen und von den Ländern allein finanziert werden. Auf Länderebene hat die ländliche Entwicklung nach Einschätzung der Vertreterin eines Umweltverbands keinen besonders hohen Stellenwert. So will Brandenburg beispielsweise seine Fördermittel auf den engeren Entwicklungsraum um Berlin herum als den potenziellen Wachstumsregionen konzentrieren, so dass die peripheren ländlichen Gebiete ausdrücklich keinen politischen Schwerpunkt in der Landespolitik darstellen (MATTHIESEN/GASMUS 2005; NÖLTING/SCHUMACHER 2006). Bei den Maßnahmen der ländlichen Entwicklung handelt es sich auf Länderebene eher um einen Strauß an Einzelmaßnahmen, die durch die GAK und die EU kofinanziert werden. Kohärente, Sektor übergreifende Politikkonzepte der ländlichen Entwicklung sind eher selten.

## **2.2 Gesellschaftliches Engagement für ländliche Entwicklung**

Aber staatliche Programme bleiben eine leere Hülle, wenn sie nicht von Einzelpersonen, Organisationen, Unternehmen und Netzwerken, die sich in der ländlichen Entwicklung engagieren, mit Leben gefüllt werden. Selbst üppige Fördermittel können keine ländliche Entwicklung herbeifördern. Staatliche Politik ist damit auf gesellschaftliche, nicht-staatliche Akteure angewiesen, die eine wichtige Rolle für eine nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum spielen (BRENDLE 1999; KULLMANN 2004). Analytisch lassen sich die nicht-staatlichen Akteure der ländlichen Entwicklung in zwei Gruppen unterscheiden. Zum einen gibt es Wirtschaftsakteure wie Unternehmen der Wirtschaft und Gebietskörperschaften, öffentliche Verwaltungen, halbstaatliche und nichtstaatliche Organisationen ohne Erwerbscharakter wie Kirchen, Kammern und private Haushalte. Zum anderen gibt es Akteure der Regionalentwicklung bzw. der ländlichen Entwicklung im umfassenden Sinne wie staatliche Institutionen; intermediäre und zivilgesellschaftliche Akteure v. a. aus sozialen Bewegungen. Sie verfolgen verschiedene Interessen und verfügen über unterschiedliche Kapazitäten.

---

<sup>3</sup> Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) vom 12. Mai 2004.

Nachhaltige ländliche Entwicklung ist dann besonders erfolgreich, wenn es gelingt, diese Akteure zu bündeln, an einem Tisch zusammenzubringen und in einer regionalen Analyse Entwicklungspotenziale sichtbar zu machen. Diese anspruchsvollen Aufgaben der Koordination und Kooperation können staatliche und nicht-staatliche Akteure übernehmen. Aber ohne „regionale Eigenständigkeit und Selbstbewegung der Betroffenen wird keine Regionalentwicklung wirklich nachhaltig sein. Eigenständigkeit ist der kulturelle Motor für die Bewältigung der sehr langen Nachhaltigkeitsstrecke.“ (HERRENKNECHT/WOHLFAHRT 1997, S. 30)

In der Forschung richtet sich der Blick vorrangig auf Netzwerke, wobei es nur wenige Untersuchungen zu ländlichen Netzwerken gibt, obwohl die Vielfalt – traditioneller und neuer – ländlicher Netze kaum zu überschauen ist. Bei ihnen ist ein Trend zur Verknüpfung sektoraler mit räumlicher Vernetzung auszumachen, wofür LEADER und Regionen aktiv nur ein Beispiel sind. Ferner weisen sie öfter einen Selbsthilfecharakter und den Charakter partnerschaftlicher Beziehungen auf. Solche ländlichen Netzwerke stehen unter einem großen Druck höchst unterschiedlicher Entwicklungsanforderungen von nachhaltigen Produktions- und Lebensformen auf der einen Seite und den realen Strukturentwicklungen ökonomischer, sozialer und demographischer Natur andererseits (SEGERT/ZIERKE 2004, S. 83-89).

Ähnlich wie bei den Akteuren lassen sich auch bei den Netzwerken analytisch zwei Aspekte unterscheiden: ökonomische und sozio-kulturelle Funktionen und Ziele. In der Praxis vermischt sich oft beides. Ökonomisch gesehen können sich ländliche Netzwerke im Agrar- und Ernährungssektor lediglich in Nischen etablieren, die für nationale und internationale Konzerne unprofitabel erscheinen. Damit werden sie den Strukturen der dominierenden Form globaler Ökonomie untergeordnet, was auch die Defizite ländlicher Netzwerke erklärt:

„Die geringere Vernetzung ist also nicht einfach ein Problem fehlender Humanressourcen in ländlichen Räumen oder im Agrarsektor. Bedeutsamer erscheinen die Barrieren des aktuellen Wirtschaftssystems bei der Entwicklung von ökonomischen Netzen nachhaltigen Wirtschaftens in allen Wirtschaftsbereichen.“ (SEGERT/ZIERKE 2004, S. 90)

Zu einem ähnlichen Befund gelangen auch Brüggemann et al., nach deren Einschätzung die „neuen sozialen und ökologischen Bewegungen und die mit ihnen verbündete Politik [...] bisher zu schwach zu sein [scheinen], um Arbeitsplätze in größerer Zahl zu schaffen und damit die soziale und ökologische Entwicklungsdynamik von Regionen zu unterstützen.“ (BRÜGGEMANN et al. 2002, S. 222) Dies aber sei die Voraussetzung dafür, die Konzepte für eine nachhaltige ländliche Entwicklung anschlussfähig zu machen und in lokale und regionale Märkte und Wirtschaftssysteme einzubinden.

Damit ländliche Netzwerke zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können, gehört neben der ökonomischen auch die soziale Integration in die ländliche Gesellschaft. Auch hierbei sind die Ausgangsbedingungen nicht gerade förderlich. In strukturschwachen ländlichen Ostdeutschlands tragen beispielsweise der demographische Wandel (Alterung und Abwanderung), der umfassende Strukturwandel der Landwirtschaft, die sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit und die zwei tief greifenden gesellschaftlichen Brüche der Bodenreform 1946 mit der anschließenden

den Kollektivierung und der Vereinigung 1990 zur Erosion sozialer Ressourcen und Netzwerke bei (LAND/WILLISCH 2002; SEGERT/ZIERKE 2004, S. 44-46).

Um die sozialen Voraussetzungen für ländliche Netzwerke in Ostdeutschland zu verbessern, sollten eine soziale Mindest-Infrastruktur bereitgestellt bzw. aufrechterhalten, „menschliche Leuchttürme“, also Personen und Persönlichkeiten, die in sich entleerenden Räumen mit ihrem Engagement zu Kristallisationskeimen lokaler Entwicklung werden, unterstützt und lokale Potenziale durch gemeinschaftliches Handeln gestärkt und genutzt werden (NÖLTING/SCHUMACHER 2006). Gemeinschaftsnutzungseinrichtungen können z. B. solche Funktionen übernehmen (NÖLTING/SCHUMACHER 2006). Ziel ist es, soziales Kapital aufzubauen (GANZERT/BURDICK 2001). Dies lässt sich jedoch nicht herbeifördern, wie an manch gut finanzierten Netzwerken, die wenig in die lokalen und regionalen Strukturen integriert sind, deutlich wird.

Angesichts eher schwieriger Rahmenbedingungen gibt es eine erstaunliche Vielfalt und Vitalität ländlicher Basisbewegungen und Initiativen, seien sie nun über Programme gefördert oder nicht. Sie knüpfen an alte und neue soziale Bewegungen insbesondere in Westdeutschland an. Beispiele für solche Aktivitäten sind der Tag der Regionen und der Wettbewerb „Natürlich regional“, der vom Naturschutzbund (NABU) und dem Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) ausgerichtet wird, LEADER und Regionen aktiv sowie der Bundesverband der Regionalbewegungen (KRAMBACH 2001). Von den vielen kleinen Gruppen und Initiativen können hier beispielhaft lokale Umweltgruppen (BRUCKMEIER 1994; NÖLTING 2002) und Ökodörfer (vgl. z. B. [www.gen-europe.org](http://www.gen-europe.org); [www.bioenergiedorf.info](http://www.bioenergiedorf.info)) genannt werden. Interessant sind auch Gruppen oder Einzelpersonen, die sich in von Abwanderung betroffenen Regionen ansiedeln, um die dortigen neuen Möglichkeiten wie Platz, Freiräume, niedrige Preise und Selbstversorgung für soziale, kulturelle oder ökonomische Innovationen und Experimente nutzen. Sie werden als „Raumpioniere“ bezeichnet (MATTHIESEN 2004, S. 108). Im europäischen Rahmen ist die Gestaltungskraft von lokalen Aktionsgruppen und Dorfkomitees in Finnland und Schweden besonders beeindruckend (PIETILÄ 1997; KRAMBACH 2004; 2005). Insgesamt lässt sich das gesellschaftliche Engagement im ländlichen Raum in Deutschland mit den Worten von Hahne wie folgt resümieren:

„Alle diese Initiativen zeigen, dass ländliche Regionen eigenständige Beiträge zur Wirtschafts-, Umwelt-, Sozial- und Kulturentwicklung der Gesellschaft leisten. Ohne diese Initiativen wären ländliche Gebiete ‚ärmer‘ – und dies auch in wirtschaftlicher Sicht auf Einkommensmöglichkeiten, Arbeits- und Ausbildungsplätze. Den Initiativen ist der Mut zu wünschen, den Vereinheitlichungs- und Konzentrations-tendenzen der Globalisierung weiter entgegenzutreten und neue Wege zu beschreiten. Ihre Unterstützung durch einen eigenen EU-Fonds für ländliche Entwicklung wäre ein politisches Signal für Vielfalt und nachhaltiger Entwicklung.“ (HAHNE 2004, S. 153)

### **2.3 Die Entwicklung der EU-Politik für den ländlichen Raum**

Im Kontext des politischen Mehrebenensystems und des gesellschaftlichen Engagements ist die EU ein politischer Akteur von herausragender Bedeutung, weil die Agrarpolitik auf der EU-Ebene im Vergleich zu anderen Politikfeldern sehr weit integriert ist und die EU über ein sehr großes Budget verfügt. Im folgenden Ab-

schnitt wird die Entwicklung der EU-Politik für den ländlichen Raum bis zur Verabschiedung der ELER-Verordnung in zwei Schritten nachgezeichnet. Zunächst werden die Anfänge der ländlichen Entwicklungspolitik bis 1999 und die Rolle der EU-Regionalpolitik dargestellt, dann die Etablierung der ländlichen Entwicklung als eigenständiges Politikfeld im Rahmen der Agenda 2000.

### **2.3.1 Die Anfänge der ländlichen Entwicklungspolitik**

Die EU (damals noch Europäische Gemeinschaft, EG) hatte in den 1960er und 1970er Jahren Strukturfonds eingerichtet, um ärmere, strukturschwächere Regionen zu stärken und eine Angleichung der Lebensverhältnisse in der EU zu unterstützen. Aber erst mit einer Reform der Strukturfonds 1988 erhielt die EU-Regionalpolitik einen anspruchsvollen Rahmen, erstmals kann auch von einer Politik für den ländlichen Raum gesprochen werden. Die verschiedenen Strukturfonds, die zur Entwicklung ländlicher Räume dienten, trugen der Tatsache Rechnung, dass ländliche Entwicklung nicht mit der Förderung eines einzigen Wirtschaftssektors, nämlich der Landwirtschaft, bewerkstelligt werden kann, sondern eine Sektor übergreifende Politik benötigt (DAX 1999).

In der EU-Förderperiode 1994-1999 konzentrierte sich die Förderung der ländlichen Entwicklung dann auf drei der vier räumlichen Entwicklungsziele der EU: a) Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel 1), b) Entwicklung der empfindlichen ländlichen Gebiete außerhalb von Ziel 1 (Ziel 5b) und c) dünn besiedelte Gebiete im Norden von Finnland und Schweden (Ziel 6).

In den 1990er Jahren verstärkt sich die Diskussion über eine Neukonzeption der ländlichen Entwicklung in der EU, es wurden integrierte Politikansätze gefordert. Die Generaldirektion Landwirtschaft, also die Abteilung oder das für die Agrarpolitik zuständige „Ministerium“ der EU-Kommission, organisierte eine erste Konferenz zum ländlichen Raum in Cork (Irland) im November 1996. Dort formulierte sie den Anspruch auf eine Flächen deckende Politik für den ländlichen Raum unter der Devise „Eine Region, ein Programm“ und legte den konzeptionellen Grundstein für die zweite Säule der Agrarpolitik in der Agenda 2000. In Konkurrenz dazu forderte die Generaldirektion Regionalpolitik eine Konzentration der Regionalförderung auf die Wachstumskerne statt auf strukturschwache ländliche Gebiete. Die Agenda 2000 stellte dann einen Kompromiss zwischen beiden Ansätzen dar (DAX 1999).

### **2.3.2 Ländliche Entwicklungspolitik als zweite Säule der EU-Agrarpolitik (2000-2006)**

Den Rahmen für die EU-Förderpolitik im Zeitraum 2000-2006 bildet die im März 1999 verabschiedete „Agenda 2000“, in der u. a. die Kohäsions- und Regionalpolitik sowie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU zusammengefasst sind. Die Gemeinsame Agrarpolitik mit dem Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft-Garantie (EAGFL-Garantie) macht mit fast der Hälfte den größten Anteil des EU-Haushaltes aus. Die Regionalpolitik wird über verschiedene Fonds mit unterschiedlicher inhaltlicher und regionaler Ausrichtung finanziert. Die zentralen Fonds sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Landwirtschaftsfonds EAGFL-Ausrichtung (Strukturpolitik) sowie der Kohäsionsfonds, der Mitgliedstaaten vor-

behalten ist, deren Bruttosozialprodukt pro Kopf unter 90 % des europäischen Durchschnitts liegt. Für die Kohäsions- und Regionalpolitik (kurz Strukturfonds) stellt die EU im Rahmen der Agenda 2000 für 2000-2006 rund ein Drittel ihrer Mittel zur Verfügung (vgl. Tab. 1).

Aus den Strukturfonds werden auch die Gemeinschaftsinitiativen finanziert, die aber mit nur 5 % der Mittel einen kleinen Anteil ausmachen: LEADER+ zur Entwicklung des ländlichen Raums (Finanzierung über EAGFL-A), Interreg III (Finanzierung über EFRE), Urban II (Finanzierung über EFRE) und EQUAL (Finanzierung über ESF).

**Tab. 1: Finanzvolumen der EU-Regionalpolitik und -Agrarpolitik 2000-2006**

| Regionalpolitik  | Gemeinsame Agrarpolitik   |
|--|---|
| Strukturfonds: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)</li> <li>• Europäischer Sozialfonds (ESF)</li> <li>• Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Ausrichtung (EAGFL-Ausrichtung)</li> <li>• Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)</li> <li>• Gemeinschaftsinitiativen</li> </ul> | Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Garantie (EAGFL-Garantie) |
| Kohäsionsfonds   |   |
| Ca. 213 Mrd. €   | Ca. 297 Mrd. €  |

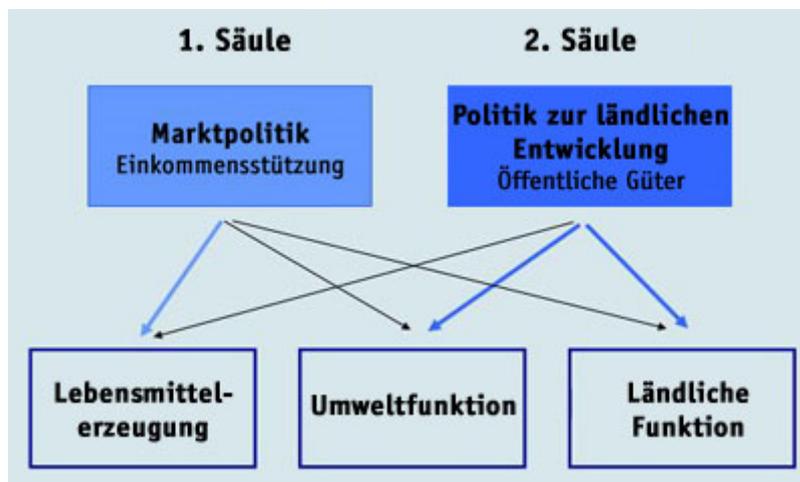
Quelle: (VAY et al. 2002, S. 12)

Mit der Agenda 2000 wurde die Politik zur ländlichen Entwicklung politisch aufgewertet und als so genannte zweite Säule der EU-Agrarpolitik etabliert (FISCHLER 2003, S. 14). Nichtsdestotrotz wird die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU von der Marktpolitik dominiert, in der Einkommensstützungen an die Landwirte gezahlt werden in Form von Zuschüssen zur landwirtschaftlichen Produktion, als Schutz des europäischen Binnenmarktes für Agrargüter und durch die Förderung des Agrarexports durch Subventionen. Durch die 2003 in Luxemburg beschlossene Agrarreform mit einer Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion oder der Zuckermarktreform wandelt sich die GAP aber auch im Bereich der Marktpolitik – nicht zuletzt wegen des internationalen Drucks – hin zu einer höheren Marktorientierung.

Die zweite Säule verfolgt das Ziel, den Strukturwandel der Landwirtschaft zu fördern und abzufedern, den Umweltschutz zu verbessern und ländliche Strukturen zu stabilisieren. Zu diesem Zweck wurde die Landwirtschaft Verordnung 1257/1999 mit der Bezeichnung „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes“ (EPLR), kurz Verordnung ländlicher Raum, erlassen. Mit ihr erhielt das

Politikfeld der ländlichen Entwicklung ein eigenständiges Instrument, das das Gerüst für die so genannte zweite Säule der GAP bildet (vgl. Abbildung 1).

**Abb. 1: Erste und zweite Säule der EU-Agrarpolitik**



Quelle: Deutsche Vernetzungsstelle LEADER+ ([www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de))

Die Verordnung ländlicher Raum hat die Aufgabe, ein wirksames Instrument zu schaffen, das die Reform der Markt- und Preispolitik flankiert und ergänzt. Mit ihr wurden wesentliche Maßnahmen aus den verschiedenen agrarpolitischen Verordnungen und weiteren Maßnahmen der vorhergehenden Förderperiode zusammengefasst. Dies führte dazu, dass sehr unterschiedliche Maßnahmen wie Vorrustbestand, Investitionsförderung, Aufforstung, Ausgleich benachteiligter Gebiete und Agrarumweltprogramme zusammengeführt wurden. Diese beziehen sich auf landwirtschaftliche Tätigkeiten und dienen der Diversifizierung der Landwirtschaft. (DAX 1999). Andere Sektoren müssen über die Strukturfonds (EFRE, ESF) gefördert werden. Die verschiedenen Maßnahmen des EPLR lassen sich in drei Gruppen unterteilen:

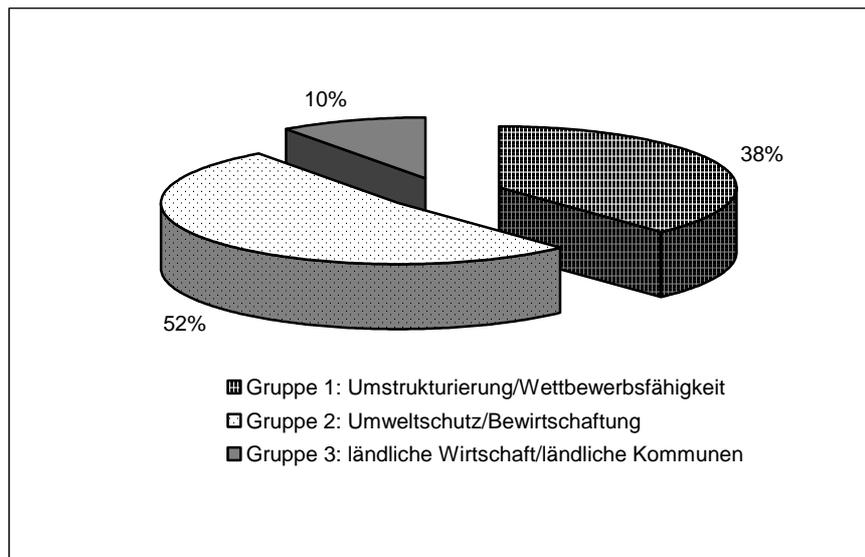
1. Umstrukturierung/Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit,
2. Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen und
3. ländliche Entwicklung und ländliche Wirtschaft.

Im Rahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik werden damit nicht marktfähige Leistungen im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege direkt honoriert, was für die Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft und den Erhalt von Kultur, Landschaft und Umwelt von Richtung weisender Bedeutung ist (VAY et al. 2002, S. 22). Aber Umwelt- und Naturschutz allein sind keine hinreichende Bedingung für die Verbesserung ländlicher Räume als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und ökologische Ausgleichsräume. Deshalb werden die einzelnen Fördermaßnahmen des EPLR nicht isoliert, sondern im Rahmen von komplexen Programmen umgesetzt. Allerdings haben nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten nur einen ganz geringen Stellenwert. Die Förderung von Tourismus, Handel und Gewerbe wurde erschwert, weil die Maßnahmen vorrangig auf Landwirtschaft ausgerichtet sind. Von einer integrierten, Sektor übergreifenden Politik im Rahmen des EPLR kann daher nur in Ansätzen gesprochen werden.

Die Mittel für die zweite Säule wurden zwar absolut angehoben wegen der EU-Osterweiterung in 2005, aber in den EU-15 Staaten sank der Anteil der zweiten

Säule im Vergleich zur ersten Säule von 11,1 % in der Förderperiode 1994-1999 auf 10,1 % für 2000-2006. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt sowohl aus dem EAGFL-Ausrichtung als auch dem EAGFL-Garantie, der vornehmlich der Marktstützung dient. Zugleich wurden Verfahren aus den Strukturfonds wie Programmplanung, Ko-Finanzierung, Subsidiarität auf diesen Fonds übertragen. Die geplanten Ausgaben der EU-15-Staaten verteilen sich wie folgt auf die drei Maßnahmenbereiche (vgl. Abb. 2).

**Abb. 2: Geplante Ausgaben der zweiten Säule für 2000-2006 in EU-15**



Quelle: (Europäische Kommission 2003, S. 5)

In Deutschland stehen im Rahmen der zweiten Säule für die Förderperiode 2000-2006 insgesamt 8,7 Mrd. € an EU-Mitteln zur Verfügung. Zusammen mit den Bundes- und Landesmitteln gibt Deutschland 18,4 Mrd. € für die ländliche Entwicklung aus – mehr als jeder andere Mitgliedsstaat. Die Maßnahmen werden teilweise ko-finanziert durch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Die Mittel werden durch die Bundesländer verwaltet und über die regionalen Entwicklungsprogramme ausgegeben (VAY et al. 2002, S. 22).

Ein weiteres Instrument der ländlichen Entwicklung außerhalb des EPLR ist die EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER "Liaison entre actions de développement de l'économie rurale" (Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft). Der gebietsbezogene Entwicklungsansatz von LEADER hat Modellcharakter und wird seit 1991 in der EU erprobt. LEADER+ befindet sich 2000-2006 bereits in der dritten Förderperiode und ist in diesem Zeitraum mit rund 2 Mrd. € aus dem EAGFL-Ausrichtung ausgestattet. Gemessen an dem bescheidenen Finanzvolumen sticht LEADER durch seinen innovativen Ansatz hervor, der charakterisiert ist durch ([www.leaderplus.de](http://www.leaderplus.de)):

- Einen territorialen Ansatz, mit dem regionale Besonderheiten als Chance für ein eigenständiges Profil entdeckt und entwickelt werden;
- Einen Bottom-up-Ansatz, mit dem die dazu notwendige, breite Bürgerbeteiligung nach demokratischen Spielregeln organisiert wird;

- Ein Regionales Entwicklungskonzept, in dem private und öffentliche Akteure eine gemeinsame Strategie erarbeiten, wie Entwicklungsrückstände abgebaut, positive Entwicklungen verstärkt und Marktnischen gefunden werden können;
- Einen integrierten Ansatz, der die Zusammenarbeit verschiedener Sektoren und Ebenen bei der Planung und Durchführung von Projekten unterstützt und
- Die Vernetzung der Akteure, um sich gegenseitig zu informieren, vorhandenes Know How zu nutzen, voneinander zu lernen und gemeinsam zu arbeiten.

Diese Prinzipien werden umgesetzt, in dem sich Lokale Aktionsgruppen (LAG) als Zusammenschlüsse privater und öffentlicher Akteure in einer Region organisieren und sich mit einem Entwicklungskonzept für ihre Region um die Förderung bewerben. Die LAGen unterstützen und steuern den Entwicklungsprozess, sind Anlaufstelle für Projektideen und Projektanträge und bringen die verschiedenen Akteure in der Region zusammen. Sie können aber auch selbst Projekte initiieren und umsetzen.

In Deutschland erschweren teilweise die Länderbürokratien, die für die Bewilligung von LEADER zuständig sind, mit sehr hohen formalen Anforderungen an die Antragstellung diesen sehr basisnahen Förderansatz. Daher können ehrenamtliche Akteure gegenüber professionellen Planungsbüros kaum noch zum Zuge kommen (HAHNE 2003, S. 174-175). Insgesamt hebt sich die Philosophie von LEADER und deren praktische Umsetzung mit einem innovativen, intersektoralen und die Akteure mobilisierenden Charakter von der Regelförderung, die einzelne spezifische Maßnahmen finanziert, ab und begünstigt eine nachhaltige ländliche Entwicklung.

Für die ländliche Entwicklung kommen darüber hinaus auch die Strukturfonds (EFRE und ESF) in Frage, mit denen Maßnahmen in den Sektoren außerhalb der Landwirtschaft finanziert werden können. Diese gehören aber nicht zur zweiten Säule der Agrarpolitik. Die EU verlangt eine Abstimmung der Maßnahmen aus den verschiedenen Fonds, um u. a. Doppelförderung zu vermeiden. In Deutschland sind dafür die Länder verantwortlich, die in Westdeutschland einheitliche Programmplanungsdokumente und in Ostdeutschland als Ziel 1-Gebiet Operationelle Programme bei der EU-Kommission zur Genehmigung vorlegen müssen.

Die politische Konzeption der zweiten Säule kann wie folgt zusammengefasst und eingestuft werden: Insgesamt bietet der EPLR keine gänzlich neuen Fördermaßnahmen und auch keine größere finanzielle Unterstützung für den ländlichen Raum im Vergleich zur vorhergehenden Förderperiode. Ländliche Entwicklung ist nur begrenzt als integrative Politikaufgabe konzipiert. Somit ist die Verordnung zum ländlichen Raum keine inhaltliche Weichenstellung, sondern verändert eher die Beziehungen und das Verhältnis zwischen Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum. Die Verfahrensvorschriften sind moderner, flexibler und transparenter (DAX 1999).

Dies hat zur Folge, dass der Stellenwert nachhaltiger Entwicklung auch für den ländlichen Raum gestiegen ist. So wurde im Rahmen der Agenda 2000 in den Strukturfonds und im EPLR das Ziel der nachhaltigen Entwicklung als Ziel verankert. Dies gilt auch für zentrale Prinzipien einer nachhaltigen Regionalentwicklung

wie ein räumlicher Ansatz, Partnerschaft, Bewertung etc. Und auch die drei Förderbereiche Umstrukturierung der Landwirtschaft, Umweltschutz und ländliche Strukturförderung entsprechen weitgehend den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung (VAY et al. 2002, S. 32 ff.). Aber insgesamt kann die zweite Säule wegen der geringen finanziellen Ausstattung im Vergleich zur ersten Säule kaum mehr leisten, als Versäumnisse und unerwünschte Nebenfolgen der Marktpolitik auszugleichen. Sie kommt damit kaum über den Status als Anhängsel der Gemeinsamen Agrarpolitik hinaus (DAX 1999). Die Hoffnung, die in die „2. Säule als Möglichkeit der Umsetzung einer nachhaltigen Landwirtschaft [gesetzt werden,] verkennt die Dimensionen. Was in den Maßnahmen der ersten Säule an negativen Momenten ausgelöst wird, kann nie und nimmer über die 2. Säule korrigiert werden.“ (POPPINGA/HOFSTETTER 2003, S. 46)

### **2.3.3 Erfahrungen mit der Umsetzung und Weiterentwicklung der EU-Politik**

Die Erfahrungen, die mit der Gemeinsamen Agrarpolitik einschließlich der Politik für den ländlichen Raum gemacht wurden, wurden für die Weiterentwicklung des Politikfelds ausgewertet und beeinflussten die Planung der EU-Kommission für die nächste Förderperiode 2007-2013. Hierbei sind zwei Schritte herauszuheben, die Halbzeitbewertung der GAP von 2002 und die zweite Europäische Konferenz zur ländlichen Entwicklung im November 2003 in Salzburg (Österreich).

Die EU-Kommission hat 2002 eine **Halbzeitbewertung** der GAP vorgelegt (Europäische Kommission 2002) und daraus folgende Schlussfolgerungen zur künftigen Gestaltung der GAP gezogen (SCHEELE 2003; STODIECK 2003):

- Angestrebt wird eine deutliche höhere Marktorientierung in der Landwirtschaft. Das bedeutet, die Marktintervention auf die Rolle eines „Sicherheitsnetzes“ gegen abrupte Marktschwankungen zu beschränken.
- Direkte Einkommenszahlungen sollen auch künftig das landwirtschaftliche Einkommen stabilisieren, nicht aber Produktionsentscheidungen der Landwirte lenken. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Einkommensübertragung von der Produktion zu entkoppeln.
- Direkte Einkommenszahlungen sollen nur gezahlt werden, wenn die begünstigten Landwirte bei ihrer Tätigkeit die bestehenden Regeln zum Schutze der Verbraucher sowie des Umwelt- und Tierschutzes respektieren („Cross-Compliance“).
- Die zweite Säule der GAP, die bisher nur einen Anteil von 10 % des Agrarhaushaltes einnimmt, soll gestärkt werden. Als wichtige neue Elemente sollen Qualitätssicherung, Maßnahmen zum Tierschutz sowie die Finanzierung des unter den Cross-Compliance-Vorgaben obligatorischen Betriebsaudits hinzukommen.

Eine zentrale Schlussfolgerung für die Entwicklung des ländlichen Raums ist der Vorschlag der Kommission, „die zweite Säule dadurch zu konsolidieren und zu stärken, dass der Anwendungsbereich der Begleitmaßnahmen vergrößert sowie der Anwendungsbereich und Umfang bestimmter anderer Maßnahmen erweitert und besser definiert wird.“ (EU-Kom 2002, S. 27) Damit sollte die Bedeutung der

zweiten Säule nach dem Willen der Kommission gestärkt werden. Auf deren Stärkung setzen auch sehr unterschiedliche Akteursgruppen. Umweltverbände versprechen sich durch die zweite Säule einen effektiven Umweltschutz als durch die erste Säule. Umgekehrt wünschten sich Befürworter einer Weltmarktausrichtung des EU-Agrarmarktes die zweite Säule zur Abfederung der Marktstrukturveränderungen. (POPPINGA/HOFSTETTER 2003, S. 46)

Auf der Grundlage der Halbzeitbewertung und der Erfahrungen mit der ländlichen Entwicklung in der Agenda 2000 organisierte die Generaldirektion Landwirtschaft der EU-Kommission im November 2003 (nach Cork 1996) eine **zweite Europäische Konferenz zur ländlichen Entwicklung** mit dem Titel „Grundlagen schaffen für die Zukunft des ländlichen Raums – Perspektiven für den ländlichen Raum in einem erweiterten Europa“ in Salzburg, um die nächste Förderperiode vorzubereiten (Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft 2003; WWF Deutschland 2003). Die Ergebnisse der Konferenz waren, dass in der ländlichen Entwicklung landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche Maßnahmen stärker miteinander verzahnt werden sollen, um die Diversifizierung innerhalb und außerhalb des Agrarsektors zu fördern. Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln, der Zugang zu öffentlichen Diensten im ländlichen Raum, die Einbeziehung der maßgeblichen Akteure, Partnerschaften und Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachungen wurden als die Bereiche benannt, die in der künftigen Politik für ländliche Räume berücksichtigt werden sollten.

### 3. Die EU-Politik für den ländlichen Raum 2007-2013: Die ELER-Verordnung

Die zweite Säule und die oben beschriebenen Zwischenauswertungen durch die EU-Kommission bildeten die Grundlage für die Planung und Neu-Organisation der Politik für den ländlichen Raum in der Förderperiode 2007-2013. Deren Grundlage ist die ELER-Verordnung, die im folgenden Kapitel im Detail dargestellt wird. Zunächst werden a) die verschiedenen Fonds, die für die nächste Förderperiode vorgesehen sind, skizziert, um die ELER-Verordnung in der EU-Politik zu verorten. Dann werden b) der formale Rahmen der ELER-Verordnung mit einem neuartigen strategischen Ansatz der Programmierung, c) die Inhalte und Maßnahmen der Verordnung und d) die strategischen Leitlinien der EU, in denen eine Schwerpunktsetzung vorgenommen wird, vorgestellt. Dabei werden insbesondere die Neuerungen gegenüber der Agenda 2000 erläutert. Abschließend wird e) die Problematik der Finanzierung der ELER-Verordnung dargelegt. Damit gibt das Kapitel einen Überblick über die ELER-Verordnung auf der EU-Ebene.

Insgesamt wird die EU in der Förderperiode 2007 – 2013 drei Strukturfonds im engeren Sinne einrichten bzw. fortführen: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF) und den Kohäsionsfond. Die zukünftige Struktur- und Kohäsionspolitik wird sich an drei prioritären Zielen ausrichten: Konvergenz, Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sowie europäische territoriale Zusammenarbeit. Um Wachstum und Beschäftigung zu fördern, haben die Gewinnung von Investoren, die Förderung von Wissen und Innovation sowie mehr und bessere Arbeitsplätze Priorität (Europäische Kommission 2005). Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik werden drei Fonds eingerichtet, der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGL) für die erste Säule, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) für die zweite Säule und der Europäische Fischereifonds (EFF). Hinzu kommt noch LIFE+ als Finanzierungsinstrument für die Umwelt (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Überblick über die Fonds der nächsten EU-Förderperiode 2007-2013**

| <b>Instrument</b>                                    | <b>Aufgaben / Ziele / Auftrag</b>   | <b>Interventionsbereich</b>  |
|--|---|--|
| EFRE<br>Europäischer Fonds für regionale Entwicklung | Abbau regionaler Disparitäten, Förderung der strukturellen Entwicklung und Anpassung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation, Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze und Förderung eines umweltverträglichen Wachstums. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Produktive Investitionen</li> <li>▪ Infrastrukturen</li> <li>▪ Andere Entwicklungsinitiativen (Unternehmensdienstleistungen, Finanzierungsinstrumente etc.)</li> <li>▪ Umweltschutz</li> <li>▪ Kooperation</li> </ul> |

| <b>Instrument</b>  | <b>Aufgaben / Ziele / Auftrag</b>   | <b>Interventionsbereich</b>   |
|--|---|---|
| ESF<br>Europäischer Sozialfonds  | Vollbeschäftigung, Verbesserung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität. Förderung der sozialen Eingliederung sowie die Verringerung regionaler Beschäftigungsdisparitäten.               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen</li> <li>▪ Zugang zu Beschäftigung für Arbeitssuchende</li> <li>▪ Verbesserung der sozialen Eingliederung</li> <li>▪ Investitionen in das Humankapital</li> <li>▪ Stärkung der institutionellen Kapazität und der Effizienz der öffentlichen Verwaltungen</li> <li>▪ Innovative Tätigkeiten und Zusammenarbeit</li> </ul> |
| Kohäsionsfonds   | Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern und den am wenigsten entwickelten Ländern.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transeuropäisches Verkehrsnetz</li> <li>▪ Umweltprojekte</li> <li>▪ Nachhaltige Entwicklung mit klarer Umweltdimension: Energieeffizienz, erneuerbare Energien, nachhaltiger städtischer Verkehr</li> </ul>  |
| EGFL<br>Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft                          | Organisation der Agrarmärkte zur Einkommensstützung der Landwirte.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erstattungen bei der Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Drittländer</li> <li>▪ Interventionen zur Regulierung der Agrarmärkte</li> <li>▪ Direktzahlungen an die Landwirte im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik</li> <li>▪ bestimmte Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse</li> </ul>                                      |
| ELER<br>Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums | Nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten Gemeinschaft.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft</li> <li>▪ Verbesserung von Umwelt und des ländlichen Lebensraums</li> <li>▪ Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft</li> </ul>   |
| EFF<br>Europäischer Fischereifonds   | Nachhaltige Entwicklung des Fischereisektors und der Fischereigebiete. Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik, Unterstützung von Drittlandsabkommen und Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Seerecht. | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maßnahmen zur Anpassung der gemeinschaftlichen Fischereiflotte</li> <li>▪ Aquakultur, Binnenfischerei, Verarbeitung und Vermarktung</li> <li>▪ Nachhaltige Entwicklung der Fischereiwirtschaftsgebiete</li> <li>▪ Stärkung von Verwaltung und Kontrolle</li> </ul>   |
| LIFE+<br>Finanzierungsinstrument für die Umwelt                                    | Entwicklung und Umsetzung von Umweltpolitik und Umweltrecht der Gemeinschaft als Beitrag zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Umsetzung der Umweltpolitik und gute Verwaltungspraxis</li> <li>▪ Information zu und Kommunikation von Umweltthemen</li> </ul>   |

Quelle: (WWF Deutschland 2005, S. 13 und eigene Ergänzungen)

### **3.1 Der Aufbau und das Programmierungsverfahren der ELER-Verordnung**

Die EU-Kommission hat am 14. Juli 2004 einen ersten Entwurf für eine Verordnung des Rates über „die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER) vorgelegt, die die bisherige Verordnung 1257/1999 ländlicher Raum ablösen wird.<sup>4</sup> Dieser Entwurf wurde in der Kommission, mit den Mitgliedstaaten sowie Wirtschafts- und Sozialpartnern, darunter auch gesellschaftliche Gruppen wie Nichtregierungsorganisationen und Umweltverbände, beraten und überarbeitet. Am 27. April 2005 wurde eine überarbeitete Fassung veröffentlicht. Der Rat der EU-Agrarminister einigte sich dann am 20. Juni 2005 weitgehend auf einen Verordnungstext (vgl. Pressemitteilung der EU-Kommission IP/05/766) – allerdings wurden konkrete Angaben für die Finanzausstattung, die in den vorhergehenden Entwürfen von der Kommission noch auf 88,75 Mrd. € beziffert worden war, aus dem Text gestrichen. Die endgültige Fassung der ELER-Verordnung Nr. 1698/2005 wurde am 20. September 2005 beschlossen und veröffentlicht (Europäische Union 2005).

Die ELER-Verordnung beginnt mit einer einleitenden Erläuterung und Begründung zur EU-Politik für den ländlichen Raum. Im ersten Abschnitt der Verordnung (Titel I) werden die grundlegenden Begriffe definiert und die Ziele benannt. Sie soll „zur Förderung nachhaltiger Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten Gemeinschaft in Ergänzung zu den Markt- und Einkommensstützungsmaßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, der Kohäsionspolitik und der gemeinsamen Fischereipolitik“ beitragen (Artikel 3).

In den Abschnitten zwei und drei werden der strategische Ansatz und die Programmierung festgelegt. Im vierten Abschnitt – dem Hauptteil – werden die einzelnen Maßnahmen und ihre Inhalte beschrieben. In den weiteren Abschnitten werden die finanzielle Beteiligung der Fonds und die staatlichen Beihilfen geregelt sowie Verfahren für die Verwaltung, Kontrolle, Information, Begleitung und Bewertung der Umsetzung von ELER festgelegt (vgl. Anhang).

Die ELER-Verordnung bringt einige formale Neuerungen mit sich, so dass hier zunächst das Programmplanungsverfahren beschrieben wird. Mit der Verordnung werden alle Maßnahmen der zweiten Säule in einem einzigen Programmplanungs- und Finanzierungssystem für die ländliche Entwicklung zusammengeführt. Das bringt eine deutliche Vereinfachung in der Verwaltung gegenüber der bisherigen Förderung mit sich, wo in den Bundesländern teilweise fünf EU-Programme zur ländlichen Entwicklung parallel laufen, die aus unterschiedlichen Töpfen wie z. B. dem EAGFL-Ausrichtung, EAGFL-Garantie und LEADER finanziert werden, was ein sehr aufwändiges Bewilligungs- und Kontrollwesen nach sich zieht.

Generell ist auch der strategische Ansatz für die Umsetzung der ELER-Verordnung neu, der – zumindest im föderalen System der Bundesrepublik, wo

---

<sup>4</sup> Der interinstitutionelle Werdegang der Verordnung ist einsehbar unter: [http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=de&DosId=191541](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=191541)

die Länder für die Entwicklungsprogramme zuständig sind, vier Programmierungsschritte vorsieht:

1. Die ELER-Verordnung (einschließlich Durchführungsverordnung),
2. Die Strategischen Leitlinien der EU,
3. Den Nationalen Strategieplan und
4. Die Regionalen Entwicklungsprogramme in den Bundesländern.

Die *ELER-Verordnung* setzt den generellen Rahmen zum einen durch die formalen Vorgaben und zum anderen benennt sie die einzelnen Maßnahmen, die durch EU-Mittel finanziert werden können. Diese Maßnahmen bestanden im Großen und Ganzen auch schon vorher, sie sind aber in vier Achsen neu gruppiert worden, dadurch übersichtlicher geworden und können somit besser miteinander verzahnt werden (vgl. unten 3.2). Die Mitgliedstaaten können aus diesen Maßnahmen diejenigen auswählen, die für ihre jeweiligen Erfordernisse sinnvoll erscheinen. Die EU-Kommission lenkt jedoch in gewissem Rahmen durch die Festlegung von Mindestbudgets für die einzelnen Achsen, wodurch die Verteilung von insgesamt 50 % der Mittel vorgegeben ist (vgl. 3.2). Die Höchstsätze für die EU-Kofinanzierung sind jeweils differenziert nach Regionen mit dem Konvergenzziel (den ehemaligen Ziel 1-Gebieten) mit besonderem Förderanspruch (75-80 %) bzw. nach allen übrigen Regionen festgelegt (50-55 %) (vgl. Tabelle 4). Formale Vorgaben für die Erstellung und Genehmigung der Entwicklungsprogramme werden in der Durchführungsverordnung festgelegt, die bislang aber nur als Entwurf vom 27. Oktober 2005 auf Englisch vorliegt (Europäische Kommission 2005).

Während die ELER-Verordnung den formalen Rahmen vorgibt, setzt die EU mit den „*Strategischen Leitlinien* der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (Europäische Union 2006) inhaltliche Prioritäten für die ländliche Entwicklung. Sie formuliert konkrete Zielsetzungen und legt Strategien vor, wie die Ziele miteinander verknüpft und mit welchen Maßnahmen und Mitteln sie erreicht werden sollen. Die strategischen Leitlinien stellen somit eine politische Zuspitzung der allgemeinen Rahmenbedingungen in der Verordnung dar (zu den Inhalten vgl. 3.3).

Auf der Grundlage der Verordnung und der strategischen Leitlinien bestimmen die Mitgliedstaaten in *nationalen Strategieplänen* die nationalen Schwerpunkte für die ländliche Entwicklung. Die Strategiepläne beinhalten eine Beschreibung der Ausgangslage, eine Beurteilung der derzeitigen Förderung, ein strategisches Konzept für die Weiterentwicklung der Politik für den ländlichen Raum sowie die Abstimmungsverfahren zwischen allen Beteiligten (EU, Bund, Länder, Sozialpartner/Verbände). Die Mitgliedstaaten legen die nationalen Strategiepläne der EU-Kommission in Brüssel zur Prüfung vor. Die Strategiepläne müssen jedoch nicht offiziell genehmigt werden, sondern die Kommission verhandelt mit den Mitgliedstaaten, wenn es zu Widersprüchen zwischen den EU-Vorgaben und dem nationalen Strategieplan kommt oder Unklarheiten bestehen. Nach Aussage eines Vertreters der EU-Kommission, werde die Kommission irgendwann aufhören, weitere Fragen zu stellen. Für diese Prüfung werden rund zwei Monate veranschlagt (BÜHNER 2006).

Die Festlegung der förderfähigen Maßnahmen, ihre konkrete Ausgestaltung und die Mittelverteilung erfolgt schließlich durch die regionalen *Entwicklungspro-*

gramme. In Deutschland sind dafür die Bundesländer verantwortlich, die die Entwicklungsprogramme der EU-Kommission zur Genehmigung vorlegen müssen, was frühestens zwei Monate nach Verabschiedung der nationalen Strategie erfolgen kann. In kleineren oder nicht föderal gegliederten Mitgliedstaaten kann es auch nationale Entwicklungsprogramme geben. Erst nach der Notifizierung durch die Kommission können die Entwicklungsprogramme mit Beginn der neuen Förderperiode am 1. Januar 2007 in Kraft treten.

Die Programmierung erfolgt damit in mehreren Schritten, die inhaltliche und formal aufeinander aufbauen. Aber die Arbeitsprozesse laufen auf den verschiedenen Ebenen teilweise parallel, weil die Formulierung der nationalen Strategie oder der regionalen Entwicklungsprogramme einer längeren Vorbereitung bedürfen, so dass Bund und Länder nicht darauf warten konnten, bis Verordnung, Leitlinien und die Finanzausstattung endgültig vorliegen. Durch Verzögerungen bei der Verabschiedung der Strategischen Leitlinien und insbesondere der Finanzausstattung haben sich die ursprünglich vorgesehenen Zeitpläne immer weiter nach hinten verschoben. Der Zeitplan mit dem Stand von Anfang April 2006 ist der Tabelle 3 zu entnehmen:

**Tabelle 3: Zeitplan für die Umsetzung der ELER-Verordnung**

| Planungsebene   | Dokument                                      | Stand März 2006  |
|-----------------|---|--|
| (1) EU-Ebene    | ELER-Verordnung                               | Verordnung des Ministerrats vom 20.9.2005  |
|                 | Durchführungsverordnung zur ELER-Verordnung   | Entwurf auf Englisch vom 27.10.2005  |
| (2) EU-Ebene    | Strategische Leitlinien                       | Verabschiedet am 20.2.2006   |
| (3) Bundesebene | Nationaler Strategieplan + GAK-Rahmenregelung | Ausarbeitung durch den Bund in Abstimmung mit den Ländern: Entwurf vom 6.3.2006 wurde grundsätzlich auf der Agrarministerkonferenz vom 9.3.2006 angenommen   |
| (4) Länderebene | Entwicklungsprogramme der Länder              | Federführung Landwirtschaftsministerien der Länder, Formulierung des Programms unter Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner.<br>Unterschiedlicher Stand in den Ländern:<br>- Aufstellung bis April/Mai 2006<br>- Einreichung bei der EU-Kommission Juni 2006<br>- Genehmigung durch EU bis Ende 2006<br>- Umsetzung ab Januar 2007 |

Quelle: (NÖLTING 2006, aktualisiert)

Mit diesem mehrstufigen, strategischen Ansatz werden die einzelnen Maßnahmen und die Programme immer weiter für den jeweiligen Kontext konkretisiert. Ziel

der EU-Strategie für die ländliche Entwicklung ist ein Dialog aller beteiligten Ebenen, um die europäischen Prioritäten mit den nationalen, regionalen und lokalen Bedürfnissen zu verknüpfen. Dies ist sinnvoll, denn die allgemeine, für die gesamte EU-25 gültige ELER-Verordnung kann den sehr unterschiedlichen Bedingungen und Herausforderungen ländlicher Räume in der EU nicht gerecht werden. Detaillierte Vorgaben würden dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen und einen erheblichen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen. Deshalb gibt es nur eine begrenzte Zahl strategischer Leitlinien, damit die Mitgliedstaaten ihre Dispositionsspielräume für die Festlegung der nationalen Strategiepläne behalten.

Mit dem Ansatz wird die Wirkung der einzelnen Maßnahmen nach Einschätzung der Kommission verbessert, weil sie stärker in einen programmatischen und konzeptionellen Zusammenhang gestellt werden und ländliche Entwicklungspolitik stärker Ergebnis orientiert ist. Ziele wie Beschäftigung, Wettbewerbsfähigkeit oder Umweltqualität stehen im Vordergrund und weniger die Instrumente. Dieser Ansatz wird auch durch klare Vorgaben bezüglich der Begleit- und Bewertungsanforderungen an die Mitgliedsstaaten untermauert.

Das Programmierungsverfahren stärkt auch Ansätze von *good governance* und Beteiligungsprozesse nach dem Bottom-up-Prinzip. Wirtschafts- und Sozialpartner (Unternehmens-, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) sowie sonstige nicht-staatliche Vertreter der Zivilgesellschaft (Umweltorganisationen, Verbraucherschutzverbände etc.) sind in einer Partnerschaft an der Ausarbeitung und Begleitung des nationalen Strategieplans sowie an der Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der regionalen Entwicklungsprogramme zu beteiligen (ELER, Artikel 6). Dadurch, so die Einschätzung eines Kommissionsmitarbeiters, sind die institutionellen Möglichkeiten für Partizipation so günstig wie noch nie.

### **3.2 Die Maßnahmen der ELER-Verordnung**

Während sich die Programmierung und der formale Rahmen der zweiten Säule maßgeblich verändert haben, bleibt der Großteil der Fördermaßnahmen unverändert. Neue Maßnahmen sind vor allem im Bereich Forstwirtschaft sowie beim Umwelt- und Naturschutz hinzugekommen und die entsprechenden Aufgaben sind klarer definiert.

Die Verordnung konzentriert sich auf drei Schwerpunkte, die entsprechende der folgenden Achsen gegliedert werden (vgl. Tabelle 4):

- Achse 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
- Achse 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft
- Achse 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Hinzu kommt als Querschnittsdimension die

- Achse 4: LEADER

Die *erste Achse* befasst sich mit Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft wie der Stärkung von Wissen und Humanpotenzial, der Investitions- und Innovationsförderung sowie der Verbesse-

rung der Qualität der landwirtschaftlichen Erzeugnisse. Hinzu kommen noch Übergangsmaßnahmen für die neuen Beitrittsländer. Mit den Maßnahmen soll die Wertschöpfungskette der Lebensmittelproduktion insgesamt unterstützt werden, so dass über die Landwirtschaft hinaus auch Unternehmen in Verarbeitung und Vermarktung gefördert werden können. Regelungen zur Verbesserung der Lebensmittelqualität erhalten ein höheres Gewicht (HÄRING et al. 2006, S. 44).

In der *zweiten Achse* geht es um Maßnahmen zur Steigerung der Umweltqualität und zur Bewahrung der (Kultur-)Landschaft für die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft. Agrarumweltmaßnahmen (Artikel 39) sind die einzigen Maßnahmen im Rahmen von ELER, die alle Mitgliedstaaten obligatorisch anbieten müssen. In der Achse zwei sind einige Aufgaben und Finanzierungsanforderungen gegenüber der Agenda 2000 neu hinzugekommen. Dazu zählen Ausgleichszahlungen für Einkommensverluste durch Auflagen in NATURA 2000-Gebieten und durch die Wasserrahmenrichtlinie sowie Maßnahmen für die Forstwirtschaft. Für die Definition benachteiligter Gebiete, in denen Landwirt(inn)en eine Ausgleichszulage für schlechte natürliche Standortbedingungen erhalten können, steht eine Neubewertung an, für die die Kommission bis 2010 einen Vorschlag erarbeiten soll. Für Agrarumweltmaßnahmen darf künftig keine Anreizkomponente mehr gezahlt werden, die über die Kosten bzw. Einnahmeverluste auf Grund der freiwilligen Maßnahmen hinausgehen und damit die Programme für die Landwirte(innen) attraktiver machen. Dies war von der WTO gerügt worden. Stattdessen können künftig aber pauschal Transaktionskosten für die Abwicklung von Agrarumweltmaßnahmen vergütet werden.

In der *dritten Achse* werden Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und zur Verbesserung der Lebensqualität angeboten. Sie geht ausdrücklich über den landwirtschaftlichen Sektor hinaus und richtet sich an die gesamte Wirtschaft im ländlichen Raum, um deren Diversifizierung besser unterstützen zu können. Die Maßnahmen richten sich u. a. an Kleinstunternehmen bis zehn Beschäftigte und den Tourismus. Eine solche Öffnung erscheint sinnvoll angesichts des geringen ökonomischen Stellenwerts der Landwirtschaft in vielen ländlichen Regionen. Weiterhin sollen die Grundversorgung der Bevölkerung in (peripheren) ländlichen Räumen gesichert und regionale Potenziale durch Ausbildung und Information sowie die Förderung von lokalen Entwicklungsstrategien gestärkt werden. Insgesamt kommen also stärker Aspekte der Lebensqualität wie Grundversorgung, Bildung und Information in der ländlichen Entwicklungspolitik zum Tragen.

**Tabelle 4: Überblick über die Maßnahmen der ELER-Verordnung**

| Schwerpunkt   | Art.  | Inhalt   |
|---|---|--|
| <b>1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft</b><br>Finanzierungsanteil mindestens 10 %<br>EU-Kofinanzierung höchstens 50 % bzw. 75 % in Konvergenzregionen (vormals Ziel 1-Gebiete) | 20  | Überblick über die Maßnahmen   |
|   | 21  | <i>a) Maßnahmen zur Förderung der Kenntnisse und zur Stärkung des Humanpotenzials:</i><br>Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen, einschließlich der Verbreitung wissenschaftlicher Erkenntnisse und innovativer Verfahren, für Personen, die in der Land-, Ernährungs- oder Forstwirtschaft tätig sind |
|   | 22  | Niederlassung von Junglandwirten   |
|   | 23  | Vorruhestand von Landwirten und landwirtschaftlichen Arbeitnehmern   |
|   | 24  | Inanspruchnahme von Beratungsdiensten durch Landwirte und Waldbesitzer   |
|   | 25  | Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe sowie von Beratungsdiensten für forstwirtschaftliche Betriebe  |
|   |   | <i>b) Maßnahmen zur Umstrukturierung und Weiterentwicklung des Sachkapitals und zur Innovationsförderung:</i>  |
|   | 26  | Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe   |
|   | 27  | Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder  |
|   | 28  | Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte  |
|   | 29  | Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft  |
|   | 30  | Infrastruktur im Zusammenhang mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft  |
|   |   | <i>c) Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse:</i>  |
|   | 31  | Unterstützung der Landwirte bei der Anpassung an anspruchsvolle Normen, die auf Gemeinschaftsvorschriften beruhen  |
|   | 32  | Unterstützung von Landwirten, die sich an Lebensmittelqualitätsregelungen beteiligen   |
| 33  | Unterstützung bei Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Erzeugnisse, die unter Lebensmittelqualitätsregelungen fallen |  |
|   | <i>d) Übergangsmaßnahmen</i>  |  |
| 34  | Unterstützung der Semisubsistenz-Betriebe im Umstrukturierungsprozess   |  |
| 35  | Unterstützung für die Gründung von Erzeugergemeinschaften   |  |
| <b>2. Verbesserung der Umwelt und der Landschaft</b><br>Finanzierungsanteil mindestens 25 %<br>EU-Kofinanzierung höchstens 55 % bzw. 80 % in Konvergenzregionen   | 36  | Überblick über die Maßnahmen   |
|   |   | <i>a) Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen:</i>   |
|   | 37  | Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten, Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind   |
|   | 38  | Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Richtlinie 2000/60/EG  |
|   | 39  | Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen   |
|   | 40  | Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen  |
|   | 41  | Beihilfen für nichtproduktive Investitionen  |
|   |   | <i>b) Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen:</i>   |
|   | 42  | Allgemeine Voraussetzungen   |
|   | 43  | Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen   |
|   | 44  | Ersteinrichtung von Agrarforst-Systemen auf landwirtschaftlichen Flächen   |
|   | 45  | Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen  |
|   | 46  | Zahlungen im Rahmen von Natura 2000  |
|   | 47  | Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen  |
|   | 48  | Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und Einführung vorbeugender Aktionen   |
| 49  | Beihilfen für nichtproduktive Investitionen   |  |
| 50  | Gebietsausweisung: Beihilfefähige Gebiete   |  |
| 51  | Einhaltung von Normen: Kürzung oder Ausschluss von Zahlungen  |  |
| <b>3. Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft</b><br>Finanzierungsanteil mindestens 10 %<br>EU-Kofinanzierung höchstens 50 % bzw. 75 % in Konvergenzregionen             | 52  | Überblick über die Maßnahmen   |
|   |   | <i>a) Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft:</i>  |
|   | 53  | Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten  |
|   | 54  | Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges   |
|   | 55  | Förderung des Fremdenverkehrs  |
|   |   | <i>b) Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum:</i>  |
|   | 56  | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung  |
|   | 57  | Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes  |
|   |   | <i>c) Ausbildung, Kompetenzentwicklung und Förderveranstaltungen</i>   |
| 58  | Ausbildung und Information  |  |
| 59  | Kompetenzentwicklung, Förderveranstaltungen und Durchführung  |  |
| 60  | Abgrenzung  |  |

|  |    |  |
|--|----|--|
| <b>4. Leader</b><br>Finanzierungsanteil mindestens 5 %<br>EU-Kofinanzierung höchstens 55 % bzw. 80 % in Konvergenzregionen | 61 | Definition Leader Konzept                    |
|  | 62 | Lokale Aktionsgruppen                        |
|  | 63 | Maßnahmen                                    |
|  | 64 | Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien |
|  | 65 | Zusammenarbeit                               |

Quelle: Zusammenstellung nach der ELER-Verordnung

Da die Zielvorgaben recht weit gesteckt sind, decken auch die Maßnahmen ein breites Spektrum ab, das mitunter den Charakter einer Sammelkategorie aufweist. Ob die dritte Achse diesen etwas disparaten Anforderungen gerecht werden kann, hängt sehr davon ab, wie die Maßnahmen innerhalb der dritten Achse, mit den Achsen eins und zwei sowie mit den anderen Politikstrategien von EU, Mitgliedstaaten und Regionen aufeinander abgestimmt werden, damit sie nicht ein bloßes Anhängsel von Wettbewerbsförderung und Umweltschutz im Rahmen der Landwirtschaft bleiben.

Die *vierte Achse* ist keine thematische Achse, sondern liegt als Querschnittsdimension über den anderen Achsen. Sie sieht vor, dass der LEADER-Ansatz einer multisektoralen, gebietsbezogenen und endogenen Entwicklung des ländlichen Raums nach dem Bottom-up-Prinzip, der sich in der modellhaften Anwendung in der Gemeinschaftsinitiative bewährt hat, in die Regelförderung übernommen wird und künftig eine breite Anwendung finden kann. Die Finanzierung von Partnerschaften und Netzwerke für eine nachhaltige ländliche Entwicklung wird damit in ländlichen Räumen generell angeboten.

Ob die Zuordnung der Maßnahmen zu den vier Achsen zur Stringenz der Programme beiträgt, ist offen, denn viele Maßnahmen verfolgen mehrere Ziele aus verschiedenen Achsen (Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und Institut für Ökonomie (BFH) 2004, S. 5-6). Es kommt daher entscheidend auf die Kombination der jeweiligen Maßnahmen und ihre Einpassung in eine regional ausgerichtete Politik- und Förderstrategie an.

### **3.3 Die strategischen Leitlinien der EU als inhaltliche Schwerpunktsetzung**

Im mehrstufigen Programmierungsprozess der ELER-Verordnung kommt den strategischen Leitlinien die Aufgabe zu, Prioritäten zu setzen. Die EU-Kommission lud im März 2005 Vertreter(innen) von Umweltorganisationen und NGOs ein, um über die Leitlinien zu diskutieren. Am 5.7.2005 legte sie einen ersten Entwurf für „Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums“ vor, der mit geringfügigen Änderungen am 20. Februar 2006 vom Rat der EU verabschiedet worden ist.

Die strategischen Leitlinien zeigen die wesentlichen Probleme und daraus resultierend die zentralen Ziele und Prioritäten der Förderung im ländlichen Raum auf EU-Ebene auf. Dabei weisen sie der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik einen festen Platz bei der Umsetzung der EU-Nachhaltigkeitsziele von Göteborg und der überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung sowie der Flankierung der Agrarreform zu (REIMER 2005). Zu diesem Zweck sollen sie (Europäische Union 2006, S. 21):

- Die Bereiche ermitteln, in denen die EU-Förderung den größten Nutzeffekt auf der EU-Ebene erzielt,
- Die Verbindung zu den EU-Zielen von Göteborg und Lissabon herstellen und in Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums umsetzen,
- Die Vereinbarkeit mit anderen EU-Maßnahmen und -Programmen (u. a. Kohäsion und Umwelt) gewährleisten,
- Die Umsetzung der neuen marktorientierten Gemeinsamen Agrarpolitik und die dafür erforderlichen Umstrukturierungsmaßnahmen flankierend unterstützen.

Demzufolge werden für die vier Achsen inhaltliche Schwerpunkte gesetzt und die wichtigsten Maßnahmen benannt. Bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Agrar- und Forstsektors (Achse 1) sollten die Mittel „zu einem starken und dynamischen europäischen Agrar-Lebensmittelsektor beitragen, indem sie auf die Prioritäten Wissenstransfer, Modernisierung, Innovation und Qualität in der Lebensmittelkette und auf die vorrangigen Sektoren für Investitionen in Sach- und Humankapital konzentriert werden.“ (S. 24). Als Schlüsselbereiche werden u. a. eine bessere Integration der Lebensmittelkette, die Erleichterung von Innovationen und der Zugang zu Forschung und Entwicklung insbesondere für kleinere Verarbeitungsunternehmen, die Erschließung neuer Absatzmärkte für die Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft gerade in der Non-Food-Erzeugung (erneuerbarere Energie) sowie die Verbesserung der Umweltbilanz in Land- und Forstwirtschaft genannt.

In der Achse zwei sollen die Schwerpunkte auf „biologische Vielfalt, Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme von hohem Naturschutzwert, Wasser und Klimawandel“ (S. 25) gelegt werden. Die Achse zwei soll einen Beitrag zu Natura 2000 leisten und den Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 umkehren. Schlüsselbereiche dafür sind u. a. die Förderung von Umweltleistungen und artgerechter Tierhaltung, geeigneten Bewirtschaftungssystemen, die die Kulturlandschaft wie Feuchtgebiete, Trockenrasen und Bergweiden erhalten, die Bekämpfung des Klimawandels, die Konsolidierung des ökologischen Landbaus sowie die Förderung von Initiativen, die sowohl für die Umwelt wie für die Wirtschaft von Vorteil sind.

Die Achse drei soll zur „übergreifenden Priorität der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und von Voraussetzungen für Wachstum beitragen“ durch die „Schaffung von Kapazitäten, den Erwerb von Qualifikationen“ und durch die Förderung einer strategischen örtlichen Planung (S. 26). Zentrale Maßnahmen sind die Förderung von Mikrounternehmen und die Diversifizierung von landwirtschaftlichen Betrieben in Richtung Tourismus, Handwerk und Dienstleistungen, die Ausbildung junger Menschen in traditionellen ländlichen Fertigkeiten, um den Bedarf in den Bereichen Tourismus, Umweltdienste und Qualitätserzeugnisse zu decken, sowie die Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Eine solche Prioritätensetzung verkürzt den Aspekt der Lebensqualität im ländlichen Raum jedoch auf die Schaffung von Arbeitsplätzen.

In der LEADER-Achse sollen vorrangig lokale Kapazitäten für Beschäftigung und Diversifizierung aufgebaut werden, wobei die „Verwaltungsverbesserung“ und die

„Erschließung des endogenen Entwicklungspotenzials der ländlichen Gebiete“ (S. 27) im Vordergrund stehen.

Neben den vier inhaltlichen Punkten zu den Achsen fordert ein fünfter Punkt die Umsetzung der genannten Prioritäten in den Programmen. Bei der Ausarbeitung der einzelstaatlichen Strategien soll darauf geachtet werden, dass „größtmögliche Synergien zwischen den Schwerpunkten und innerhalb der Schwerpunkte entstehen und Widersprüche vermieden werden. Gegebenenfalls können sie integrierte Konzepte entwickeln.“ (S. 28) Die Fördermittel sollen also auf zentrale Ziele konzentriert werden und nicht parallel Maßnahmen mit gegensätzlicher Wirkung, z. B. umweltbelastende Investitionen und Umweltschutzmaßnahmen, gefördert werden. Der sechste Punkt fordert die Komplementarität zwischen den verschiedenen Politiken und Instrumenten der EU, um Synergien zwischen der Entwicklung des ländlichen Raumes, der EU-Strukturpolitik und der Beschäftigungspolitik zu nutzen.

Insgesamt schätzen Landschaftspflegeverbände und Umweltverbände die ELER-Verordnung und die strategischen Leitlinien als sehr gelungen ein, um dem breiten Ziel einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung gerecht werden zu können. Zu dieser Bewertung trägt erstens das weite Maßnahmenpektrum bei, das deutlich über die Landwirtschaft hinausreicht. Zweitens komme nach Ansicht eines Vertreters des WWF-Büros in Brüssel der integrative Ansatz in den strategischen Leitlinien klar zum Ausdruck; die vier Achsen und die jeweiligen Maßnahmen müssten in den Entwicklungsprogrammen aufeinander bezogen werden und dürften sich nicht widersprechen. Während die Ziele in den Achsen eins und zwei klar wären, blieben sie für die Achsen drei und vier aber noch vage und bildeten so etwas wie eine Restkategorie. Hier bestehe noch Nachholbedarf, um auch diese beiden Achsen in den integrativen Ansatz einzubinden, um letztlich ökonomische, ökologische und sozio-kulturelle Ziele und Maßnahmen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume zu integrieren. Dennoch gingen die Leitlinien insgesamt in diese Richtung, wenn z. B. ausdrücklich auf die „Förderung von Initiativen, die sowohl für die Umwelt als auch für die Wirtschaft von Vorteil sind“ (Leitlinien, S. 26) hingewiesen werde. In dieser Perspektive würde eine hohe Umweltqualität wie Naturschönheiten oder Artenvielfalt dann auch einen Ausgangspunkt für eine endogene ökonomische Entwicklung ländlicher Räume darstellen. Drittens lobten die Verbände (z. B. das WWF-Büro in Brüssel und GÜTHLER 2006) den partizipativen und konstruktiven Ansatz der Kommission bei der Erarbeitung der Verordnung und der Leitlinien. Kritik wurde dagegen an der Unverbindlichkeit der Maßnahmen geäußert und als wichtigstem Punkt an der unzureichenden finanziellen Ausstattung von ELER.

### **3.4 Die Finanzierung von ELER**

Die Frage der Finanzierung der ELER-Verordnung ist nach wie vor offen (Stand Anfang April 2006), allerdings zeichnet sich ab, dass für die zweite Säule im Vergleich der EU 15 Staaten deutlich weniger Mittel zur Verfügung stehen werden als in der Agenda 2000 – entgegen allen politischen Forderungen und der Aussagen der EU-Kommission beispielsweise in der Halbzeitbewertung der GAP. Die Entwicklung der Finanzdiskussion und ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf

die Umsetzung der ELER-Verordnung in Deutschland werden im Folgenden zusammengefasst.

In den ersten beiden Entwürfen der ELER-Verordnung hatte die Kommission den Finanzbedarf für die ländliche Entwicklung auf 88,75 Mrd. € für die gesamte Förderperiode beziffert. Mit dieser Summe wäre im Vergleich der EU 15 Staaten in etwa das Niveau der Agenda 2000 aufrechterhalten worden. Deutsche Umwelt- und Agrarverbände hatten diesen Finanzvorschlag als unzureichend kritisiert, weil der Finanzbedarf mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten (EU 10) und den zusätzlichen Aufgaben der ELER-Verordnung (N-ATURA 2000, Wasserrahmenrichtlinie, Forstwirtschaft sowie neue Maßnahmen in Achse drei) höher sei (RIBBE 2006).

Die Mittelzuweisung für die einzelnen Fonds hängt jedoch von der gesamten EU-Haushaltsplanung für 2007-2013, der so genannten finanziellen Vorausschau, ab, über die der Ministerrat der EU-Regierungschefs entscheidet. Ein erster Einigungsversuch über die finanzielle Vorausschau für 2007-2013 auf dem EU-Gipfel in Luxemburg im Sommer 2005 scheiterte. Verschiedene Interessenkonflikte trafen zusammen. Die „Nettozahler“ Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Schweden und Österreich versuchten, die EU-Ausgaben von 1,14 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) (Vorschlag der EU-Kommission) auf 1 % des BNE abzusenken. Der Beitritt der ärmeren mittel- und osteuropäischen Staaten bringt aber zusätzliche Aufgaben mit sich. Darüber hinaus gab es Konflikte über den so genannten Briten-Rabatt und die Höhe der Agrarausgaben der ersten Säule. Hierzu hatte der Ministerrat u. a. auf französischen Druck aber bereits im Oktober 2002 beschlossen, die Agrarausgaben der ersten Säule bis 2013 auf dem Niveau der Agenda 2000 beizubehalten, jedoch nicht weiter anzuheben. Als Argument wurde und wird von den Verfechtern der ersten Säule die Planungssicherheit der Landwirte ins Feld geführt. Der Kompromissvorschlag der Luxemburgischen Präsidentschaft rührte daher die Ausgaben für die erste Säule nicht an, sah aber erhebliche Einschnitte für die zweite Säule auf 74,0 Mrd. € vor. Vor diesem Hintergrund wurde dann aus der endgültigen Fassung der ELER-Verordnung vom 20. September 2005 der Mittelansatz von 88,75 Mrd. € ersatzlos gestrichen.

Unter britischer Ratspräsidentschaft kam es Mitte Dezember 2006 zu einer überraschenden Einigung über den EU-Haushalt. Diese Einigung sieht Gesamtausgaben in Höhe von 862,4 Mrd. €, darunter 293,105 Mrd. € für die erste Säule (1,045 % des BNE) und 69,75 Mrd. € für die zweite Säule. Es besteht die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Mittel durch eine freiwillige Modulation aus der ersten in die zweite Säule umzuschichten. Außerdem soll die EU-Kommission 2008/09 eine weitreichende Überprüfung aller EU-Ausgaben einschließlich der Agrarausgaben und des Britten-Rabatts vorzunehmen, auf deren Grundlage dann neu verhandelt werden kann, wobei Änderungen jedoch einstimmig beschlossen werden müssen. Der Ministerrat hat sich auch auf eine Verteilung der Mittel für die zweite Säule geeinigt. Die neuen Mitgliedstaaten EU 10 plus die beiden Beitrittskandidaten erhalten mit 33 Mrd. € rund 47 % dieser Mittel (ca. + 19 %), die alten EU 15 Staaten mit 36 Mrd. € ca. 53 % (ca. - 35 %) (Council of the European Union 2005). Der Finanzkompromiss ist also auch aus Mitteln der zweiten

Säule bezahlt worden, die gegenüber dem Kommissionsvorschlag mit über 20 % überdurchschnittlich gekürzt wurden, da der Gesamthaushalt um rund 16 % gekürzt wurde. Die Einschnitte wären aller Voraussicht nach weniger drastisch gewesen, wenn auch die Mittel der ersten Säule zur Disposition gestanden hätten (vgl. Tab. 5).

**Tab. 5: Entwicklung der finanziellen Vorausschau im Laufe der Verhandlungen**

|                                      | Gesamtvolumen  | Anteil am BNE* der EU | 1. Säule Agrarpolitik | 2. Säule (ELER) |
|--------------------------------------|----------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| Haushaltsvorschlag der EU-Kommission | 1.025,0 Mrd. € | 1,24 %                | 301 Mrd. €            | 88,75 Mrd. €    |
| Vorschlag Juncker (Juni 2005)        | 876,2 Mrd. €   | 1,06 %                | 301 Mrd. €            | 74,00 Mrd. €    |
| EU-Ratsbeschluss (Dez. 2005)         | 862,4 Mrd. €   | 1,05 %                | 293 Mrd. €            | 69,75 Mrd. €    |

\* BNE=Bruttonationaleinkommen

Quelle: (RIBBE 2006)

Das Europäische Parlament, das der vom Ministerrat beschlossenen finanziellen Vorausschau zustimmen muss, damit er rechtskräftig wird, lehnte jedoch am 18. Januar 2006 den Haushalt ab mit der Begründung, dass insbesondere in den Schlüsselbereichen Forschung, Ausbildung und Jugendförderung zu wenig Mittel bereit stünden. In Verhandlungen zwischen Parlament, Kommission und Rat konnte am 5. April 2006 ein Kompromiss gefunden werden. Der Haushalt wird um 4 Mrd. € erhöht, die für die oben genannten Schlüsselbereiche zur Verfügung gestellt werden. Das EU-Parlament erhält außerdem ein größeres Mitspracherecht bei der Aufstellung des Haushalts. Die Mittel für die erste und zweite Säule der Agrarpolitik entsprechen dem Beschluss des Ministerrats vom Dezember 2005.

Die Mittel für die zweite Säule wären in den Finanzverhandlungen vermutlich weniger drastisch gekürzt worden, wenn auch die Mittel der ersten Säule zur Disposition gestanden hätten (BÜHNER 2006). Da hierbei jedoch das Veto einzelner Mitgliedstaaten wie Frankreich Verhandlungen blockierte, wurden die Agrarmittel der zweiten Säule, die über eine viel schwächere Lobby verfügt, gekürzt, obwohl die meisten Akteure von der Wirkung der zweiten Säule überzeugt sind.

Für Deutschland bedeuten die Beschlüsse für die finanzielle Vorausschau der EU eine Kürzung der Mittel für die ländliche Entwicklung von 9,2 Mrd. € in der laufenden Förderperiode auf 5,8 Mrd. € für 2007-2013. Durch die obligatorische Modulation aus der ersten Säule stehen in der zweiten Säule insgesamt ca. 7,0 Mrd. € zur Verfügung. Diese Kürzungen verteilen sich sehr unterschiedlich auf die Bundesländer. Der Schlüssel für die Mittelverteilung für die Westdeutschen Bundesländer steht bereits fest, in Ostdeutschland steht eine Einigung der Bundesländer über die Verteilung zusätzlicher Konvergenzmittel noch aus, was aber ein Nullsummenspiel bleibt, weil die Gesamtsumme bereits feststeht. Während Niedersachsen hinzugewinnt, weil der Kreis Lüneburg als Konvergenzgebiet eine höhere Förderung erhält, stehen für Ostdeutschland hohe und für Westdeutschland,

insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg, wo ein breites Spektrum an Maßnahmen der zweiten Säule angeboten wird, sehr hohe Kürzungen an (vgl. Tabelle 6).

**Tabelle 6: Prognose zu den EU-Mitteln der Bundesländer für die ländliche Entwicklung in Deutschland**

|                              | Mittel für die ländliche Entwicklung 2000-2006 <sup>1</sup> | Mittel für die ländliche Entwicklung 2007-2013 <sup>2</sup> | Prozentuale Veränderung |
|------------------------------|---|---|-------------------------|
| Baden-Württemberg            | 817,16  | 524,92  | - 36 %                  |
| Bayern                       | 1.691,03  | 1.106,22  | - 35 %                  |
| Brandenburg + Berlin         | 1.062,82  | 937,93  | - 12 %                  |
| Hessen                       | 273,27  | 193,03  | - 29 %                  |
| Mecklenburg-Vorpommern       | 883,35  | 779,90  | - 12 %                  |
| Niedersachsen + Bremen       | 692,88  | 724,20  | + 5 %                   |
| Nordrhein-Westfalen          | 290,61  | 252,77  | - 13 %                  |
| Rheinland-Pfalz              | 309,58  | 204,77  | - 34 %                  |
| Saarland                     | 36,38   | 25,04   | - 31 %                  |
| Sachsen                      | 1.093,42  | 820,39  | - 25 %                  |
| Sachsen-Anhalt               | 960,24  | 722,71  | - 25 %                  |
| Schleswig-Holstein + Hamburg | 286,82  | 227,47  | - 21 %                  |
| Thüringen                    | 834,77  | 612,66  | - 27 %                  |
| <b>Deutschland gesamt</b>    | <b>9.232,33</b>   | <b>7132,01</b>  | <b>- 23 %</b>           |

<sup>1</sup> Daten aus den Indikativen Finanzplänen für die Finanzierung der Ländlichen Entwicklungspolitik in Deutschland aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Förderperiode 2000 - 2006, zuzüglich fakultative Modulation 2004 und 2005 sowie obligatorische Modulation 2006.

<sup>2</sup> Daten des Bundeswirtschaftsministeriums aus dem Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume, in Preisen von 2004, Entwurf vom 02.02.2006.

Quelle: (DVL 2006)

Die teilweise erheblichen Mittelkürzungen und die andauernde Unsicherheit über die finanziellen Rahmenbedingungen stellen ein großes Problem für die Programmplanung in den Ländern dar, die erst dann sinnvoll politische Entscheidungen und finanziellen Prioritätensetzung treffen können, wenn der Finanzrahmen der EU feststeht. Dadurch entsteht ein erheblicher Zeitdruck für die Einreichung der Programme bei der EU-Kommission.

## **4. Die Umsetzung der ELER-Verordnung in Deutschland**

Die Umsetzung der ELER-Verordnung erfolgt in Deutschland in einem Institutionengefüge, das durch den föderalen Staatsaufbau mit den zwei Ebenen des Bundes und der Länder charakterisiert ist, die über unterschiedliche Mechanismen wie Kofinanzierung oder die Agrarministerkonferenz miteinander verflochten sind. Politisch gibt es teilweise unterschiedliche Interessen zwischen Bund und Ländern sowie zwischen CDU- und SPD-geführten Regierungen. Hinzu kommt im Zeitraum der ELER-Vorbereitung der Regierungswechsel im Oktober 2005, wobei der Wechsel vom damaligen BMVEL unter der grünen Ministerin Künast zum BMELV unter dem neuen Minister Seehofer von der CSU politisch einen besonders großen Gegensatz zu markieren scheint.

Die Umsetzung der ELER-Verordnung ist in Deutschland noch nicht abgeschlossen (Stand Anfang April). Daher werden neben dem aktuellen Stand auch die politischen Prozesse betrachtet. Es handelt sich auf der Bundesebene um die Erstellung des nationalen Strategieplans und der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) als nationaler Rahmenregelung für die Länder sowie auf der Länderebene um die Formulierung der regionalen Entwicklungsprogramme.

### **4.1 Die Bundesebene: Der Nationale Strategieplan und der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe**

Das BMELV ist federführend bei der Erstellung des nationalen Strategieplans, aber wegen weitreichender Kompetenzen der Länder in der Agrarpolitik auf die Zusammenarbeit mit den Landesministerien angewiesen. Einen geeigneten institutionellen Rahmen für die Verhandlungen bietet der so genannte PLANAK, in dem Bund und Länder gemeinsam die Bedingungen und Finanzierung für die festlegen, die das zentrale nationale Instrument zur Entwicklung des ländlichen Raums darstellt. Im PLANAK verfügt der Bund über die Mehrheit, kann sich aber nur mit einer Mehrheit der Länder durchsetzen. Er versucht, durch die Mitfinanzierung der Programme (i. d. R. im Verhältnis 60:40) Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung ursprünglich dezentraler Entscheidungsprozesse zu nehmen.

Wie zwischen der EU und dem Bund gibt es auch einen latenten Interessenkonflikt zwischen dem Bund und den Ländern über die jeweiligen Kompetenzen. Aufgrund des Interessenkonflikts und der institutionellen Verflechtung in der GAK hat die Umsetzung der ELER-Verordnung auf der Bundesebene zwei Komponenten: a) den nationalen Strategieplan und b) die GAK als nationale Rahmenregelung, die eine Klammer für zentrale Maßnahmen der regionalen Programme bildet. Der Bund kann im nationalen Strategieplan wegen der Zuständigkeiten der Länder nur sehr begrenzt Prioritäten setzen. Auch müssen die regionalen Entwicklungsprogramme aus Zeitgründen parallel zur nationalen Strategie formuliert werden, so dass Eckpunkte der letzteren teilweise erst nachträglich in die regionalen Programme übernommen werden können. Wesentlich wichtiger ist deshalb die Ausgestaltung der GAK, weil dort finanzielle Ressourcen verteilt werden.

Die Agrarminister von Bund und Ländern haben den *nationalen Strategieplan* auf der Agrarministerkonferenz am 9. März 2006 grundsätzlich angenommen und beschlossen, ihn so rasch wie möglich bei der EU-Kommission vorzulegen (BMELV 2006). Allerdings sind noch Anpassungen und Ergänzungen möglich, die sich u. a. bei der Verteilung der Konvergenzmittel für die Neuen Bundesländer und aus der Prüfung von Seiten der Europäischen Kommission ergeben können.

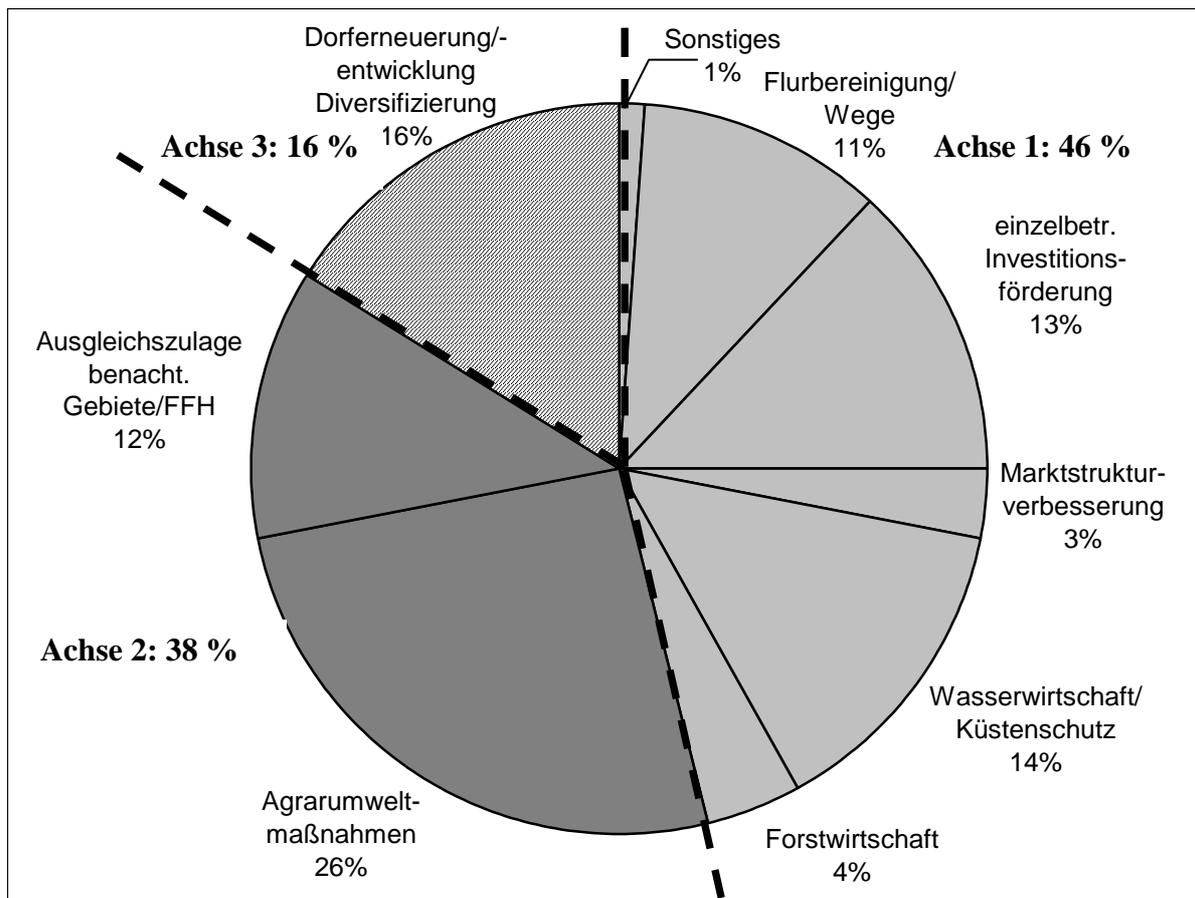
Der nationale Strategieplan enthält die wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation ländlicher Räume in Deutschland und ihre Entwicklungspotenziale, ein strategisches Gesamtkonzept sowie Prioritäten für jede Schwerpunktachse einschließlich der Quantifizierung der Hauptziele und Indikatoren für das Monitoring und die Evaluierung der Entwicklungsprogramme.

Das strategische Gesamtkonzept, in dem nationale Schwerpunkte gesetzt werden, geht jedoch kaum über die eher allgemeinen Formulierungen der strategischen Leitlinien der EU hinaus. Im Vordergrund steht – nach wie vor – die Abfederung des Agrarstrukturwandels und weniger eine ländliche Entwicklung mit eigenständigen Zielen, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

„Die Umsetzung der GAP-Reform und die weltweite Liberalisierung der Agrarmärkte führen zu einem massiven Anpassungsdruck für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum insgesamt. Die erforderlichen Wachstums-, Spezialisierungs- und Diversifizierungsschritte langfristig existenzfähiger Unternehmen werden grundsätzlich größer als bisher sein. Auch die Flächennutzung wird sich verändern. Die Land- und Forstwirtschaft wird nach wie vor großen Einfluss auf Umwelt, Natur und Kulturlandschaft haben. Deshalb kommt der 2. Säule der GAP eine entscheidende Rolle zur *Flankierung des notwendigen Anpassungsprozesses* und der *Erfüllung gesellschaftlicher Anforderungen* zu.“ (S. 15, Hervorhebungen im Text)

Bei der Verteilung der Deutschland zugewiesenen EU-Mittel auf die Bundesländer werden die bisherigen Verteilungsschlüssel weitgehend beibehalten. Eine weitergehende Veränderung würde aller Voraussicht nach heftige Verteilungskonflikte zwischen den Ländern auslösen. Auch bei der Mittelverteilung zwischen den drei Bereichen, die in etwa den Achsen der ELER-Verordnung entsprechen werden, sind größere Verschiebungen gegenüber der Agenda 21 (vgl. Abbildung 3) eher unwahrscheinlich (Vortrag Reimer Fulda).

**Abbildung 3: Verteilung der EU-Mittel und nationaler Mittel für die ländliche Entwicklung in Deutschland 2000-2004**



EAGFL + nationale Mitfinanzierung aus GAK/Landesmitteln + GAK-Mittel ohne EU-Finanzierung = 13,6 Mrd. €

Quelle: (REIMER 2005)

Schließlich soll der Strategieplan die Kohärenz der Fördermaßnahmen mit anderen EU-Programmen, namentlich der EU-Strukturfonds, sicherstellen. Diese Mittel werden vom Bundeswirtschaftsministerium direkt an die Bundesländer weitergereicht, so dass eine Abstimmung auf nationaler Ebene schwierig ist und faktisch jeweils in den einzelnen Ländern erfolgen muss. Komplementäre Fördertatbestände ergeben sich im Bereich der Förderung der ländlichen Wirtschaft sowohl durch ELER, wo die Förderung jetzt nicht mehr auf landwirtschaftliche Betriebe beschränkt ist, als auch durch die Strukturfonds.

Bei der kontinuierlichen Überarbeitung des nationalen Strategieplans, in die im Übrigen auch schon eine Abstimmung mit der Kommission eingeschlossen war, hat es im Laufe der Zeit einige leichte Akzentverschiebungen gegeben. Die Vorbereitung und ersten Entwürfe erfolgten noch im BMVEL unter Ministerin Künast. So enthielt der Entwurf vom 26.9.2005 noch eine andere Akzentsetzung als der im März 2006 beschlossene Strategieplan. Z. B. hatte in Achse zwei der ökologische Landbau unter den Agrarumweltmaßnahmen eine zentrale Rolle. Er sollte wegen seiner vielfältigen Umweltwirkung, der Effizienz und einfachen Kontrollen sowie im Rahmen des EU-Aktionsplans für den ökologischen Landbau „ein besonderer Förderschwerpunkt sein“ (Entwurf vom 26.9.2005, S. 23). Dagegen findet

der ökologische Landbau in der endgültigen Fassung kaum noch Erwähnung und zum EU-Aktionsplan für die ökologische Landwirtschaft, der explizit in den strategischen Leitlinien der EU aufgeführt wird, heißt es lediglich, dass ihm „durch entsprechende Berücksichtigung in den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum [der Länder] Rechnung getragen“ werde (Beschlossene Fassung, S. 17).

Auch wollte das BMVEL die Maßnahmen der dritten Achse stärker auf solche Gebiete mit einer besonderen Problemlage oder besonders guten Entwicklungsmöglichkeiten konzentrieren (S. 19), während in der endgültigen Fassung keine konkreten Hinweise auf räumliche Prioritäten oder Gebietskulissen zu erkennen sind.

Im Oktober 2005 gab es eine Anhörung der Wirtschafts- und Umweltverbände zum Strategieplan, wie von der ELER-Verordnung gefordert. Allerdings wurden die Verbände nach den massiven Kürzungen vom Dezember 2005 nicht mehr angehört, weshalb eine Vertreterin eines Umweltverbands die Beteiligung als marginal kritisierte.

Insgesamt gibt der nationale Strategieplan kaum Prioritätensetzung vor, die Aufschlüsse darüber gibt, auf welche Bereiche sich die Politik nach den massiven Mittelkürzungen gegenüber der laufenden Förderperiode konzentrieren sollte. Stattdessen hat der Strategieplan eher den Charakter eines wenig konkreten Kompromisspapiers, während die Prioritätensetzung weitgehend den Ländern überlassen bleibt. Demgegenüber kann beispielsweise der nationale Strategieplan Österreichs aus Sicht einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung als vorbildlich eingestuft werden (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft 2006). Dort haben die Akteure aus Politik, Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung einen „grünen Pakt“ geschlossen (RIBBE 2006), der auf eine Modernisierung der Landwirtschaft in Form nachhaltiger Entwicklung abzielt (KRÖGER 2005).

Wichtiger als der nationale Strategieplan ist daher die *GAK-Rahmenregelung*, in der zentrale Fördermaßnahmen und das mögliche Fördervolumen festgelegt werden. Es sind jedoch nicht alle Maßnahmen, die nach der ELER-Verordnung möglich sind, eingeschlossen, weil der Geltungsbereich der GAK gesetzlich auf den Agrarsektor festgelegt ist und daher nicht in allen Punkten mit der ELER-Verordnung kompatibel ist. Dazu zählen z. B. Berufsbildung/Information, Lebensmittelqualitätsregelungen (Achse 1), Ausgleichszahlungen für NATURA 2000 und die Wasserrahmenrichtlinie (Achse 2) und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft ohne Einbindung der Landwirtschaft (Achse 3). Der Geltungsbereich der GAK ist bereits durch viele Maßnahmen im Bereich Umweltschutz und ländlicher Entwicklung bis an seine Grenzen gedehnt. Um das gesamte Spektrum der ELER-Verordnung mit der GAK abdecken zu können, bedarf es einer Grundgesetzänderung, die den Aufgabenbereich der Gemeinschaftsaufgabe eindeutig als ländliche Entwicklung definiert. Unter den gegebenen Umständen erweist sich die GAK damit als Flaschenhals für das Maßnahmenpektrum der ELER-Verordnung.

Die durch die GAK-Rahmenregelung festgelegten Maßnahmen werden vom BMELV bei der EU-Kommission eingereicht und müssen von ihr notifiziert werden. Zu den Maßnahmen gehören u. a. voraussichtlich die Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen, der Küstenschutz (Achse 1), Nachhaltige

Landbewirtschaftung (Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulage) (Achse 2) sowie die Verbesserung der ländlichen Strukturen (integrierte ländliche Entwicklung) (überwiegend Achse 3). Sie werden insgesamt wenige Neuerungen bieten und bleiben hinter den Möglichkeiten der ELER-Verordnung zurück. Auch beteiligte das BMELV bei der Entwicklung der GAK die Verbände nicht, was angesichts der ELER-Vorgaben bei den Verbänden auf Unverständnis stößt.

Die Bundesländer haben die Wahl, diese Maßnahmen in den regionalen Entwicklungsprogrammen im Rahmen der GAK durchzuführen oder – unter Verzicht auf eine Mitfinanzierung des Bundes – eigene Maßnahmen allein aus Landes- und EU-Mitteln zu finanzieren. Die Maßnahmen, die aus der GAK-Rahmenregelung in die regionalen Entwicklungsprogramme übernommen werden, bedürfen dann keiner gesonderten Notifizierung mehr. Die GAK-Rahmenregelung ist noch nicht bei der EU-Kommission eingereicht worden (Stand Anfang April 2006).

Eine solche doppelte Kofinanzierung ist für die Bundesländer finanziell sehr attraktiv, weil sie nur noch einen verhältnismäßig geringen Eigenanteil beisteuern müssen. So ist die Mittelverteilung in der aktuellen Förderperiode beispielsweise für Agrarumweltmaßnahmen in Ziel 1-Gebieten (Ostdeutschland) wie folgt: EU 75 %, Bund 15 %, Land 10 %. Die Bundesländer richten daher einen immer größeren Teil ihrer Maßnahmen an der GAK-Rahmenregelung aus. Einzelne Bundesländer folgen sogar der Devise, praktisch nur noch GAK-Maßnahmen anbieten zu wollen, was von Seiten der EU-Kommission kritisiert wird, weil der Zweck der Maßnahmen entscheidend sein sollte und nicht die Fördertöpfe. Um Mitnahmeeffekte gering zu halten, besteht die EU-Kommission auf einer Eigenbeteiligung der Länder.

Angesichts der massiven Mittelkürzungen auf Seiten der EU stellt sich die Frage, ob und wie diese Streichungen national kompensiert werden könnten. Eine sehr günstige Voraussetzung für die Mitgliedstaaten bietet hierzu die Möglichkeit einer so genannten freiwilligen Modulation. Dabei können sie bis zu 20 % der Mittel in der ersten Säule (Agrarmarktpolitik) kürzen und diese in die zweite Säule transferieren. Aber die Bundesregierung wird davon vorerst keinen Gebrauch machen (BÜHNER 2006). Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Bundesmittel für die Ko-Finanzierung aufzustocken. Aber auch hier sind für die GAK leichte Kürzungen für 2006 vorgesehen, so dass in Deutschland sowohl EU- als auch Bundesmittel für die ländliche Entwicklung gekürzt werden. Damit wiederholt sich das gleiche Muster, das auf der EU-Ebene bereits zu massiven Kürzungen der Mittel für die zweite Säule geführt hat: Die Ausgaben für die Agrarpolitik insgesamt stehen unter starkem Kürzungsdruck. Aber die Politik, in diesem Fall die Bundesregierung, schreckt davor zurück, bei der ersten Säule zu kürzen, weil der Bauernverband als politische Lobby sehr gut organisiert ist und die Regierung Proteste der Bauern vermeiden will. Daher werden im Zweifelsfall eher Mittel der zweiten Säule gekürzt, weil dort die Akteure und Adressaten weniger eindeutig und schlechter organisiert sind (GÜTHLER 2006).

Insgesamt konzentrieren sich die Steuerungs- und Lenkungsversuche des BMELV auf die GAK, weil es dort über den Hebel der Ko-Finanzierung den größten Einfluss hat. Wesentliche Kompetenzen liegen aber in den Ländern, wo die Entscheidungen über die regionalen Entwicklungsprogramme getroffen werden.

## 4.2 Die Länderebene: Die Entwicklungsprogramme der Bundesländer

Die Bundesländer formulieren, in der Regel unter der Federführung der Landwirtschaftsministerien, die regionalen Entwicklungsprogramme mit den konkreten Maßnahmen. Dabei haben sie eine Fülle an Vorgaben und Rahmenbedingungen zu beachten:

*Institutionell* müssen sich Länder an den Vorgaben der ELER-Verordnung, der strategischen Leitlinien und des nationalen Strategieplan sowie der GAK-Rahmenregelung ausrichten. *Formell* müssen sie den administrativ und juristisch höchst anspruchsvollen Anforderungen der EU-Kommission genügen, die in den Durchführungsverordnungen festgelegt werden. Formale Fehler bei der Programmierung können Teile von Programmen oder ganz Programme verzögern oder gar in Frage stellen. *Politisch* müssen die Ziele der Landespolitik mit denen der EU und des Bundes abgeglichen werden und auch die unterschiedlichen Interessen der politischen, administrativen und nicht-staatlichen Akteure berücksichtigt werden. *Zeitlich* schließlich sind die Länder einem sehr hohen Zeitdruck und hoher Unsicherheit unterworfen, denn die Entwicklungsprogramme sollen zum 1. Januar 2007 in Kraft sein. Rechnet man von diesem Datum zurück, dann müssen für die Genehmigung durch die Kommission gut sechs Monate veranschlagt werden, so dass die Entwicklungsprogramme bis spätestens Juni bei der Kommission eingereicht werden sollten. In einer Vorphase ist eine informelle Abstimmung mit der Kommission auf Grundlage eines weitgehend ausgearbeiteten Entwurfs sinnvoll, weil letzte Abstimmungen und Anpassungen wesentlich einfacher vorgenommen werden können als nach der offiziellen Einreichung, so ein Vertreter eines Landesministeriums. sehr aufwändig werden. Wichtige Voraussetzungen wie die strategischen Leitlinien und der nationale Strategieplan sind erst vor kurzem verabschiedet worden, die Durchführungsverordnung und die Finanzmittel sind immer noch nicht endgültig beschlossen. Die Termine für deren Verabschiedung hatten sich immer wieder verzögert, so dass die Länder ohne eigenes Verschulden unter großen Zeitdruck geraten sind.

Wie die Entwicklungsprogramme jeweils erarbeitet werden, ist von Land zu Land verschieden. Die wichtigsten Aspekte – Programmierungsverfahren und Zeitplanung; Ausgangspunkte, Zielsetzung und Finanzen; Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner – werden im Folgenden allgemein beschrieben und an Hand von Beispielen aus Hessen und Brandenburg illustriert und erläutert.

Die Bundesländer haben in der Regel in 2005 die *Programmplanung* in Angriff genommen und wollten sie im Frühjahr 2006 weitgehend abgeschlossen haben. Bis spätestens Ende Mai 2006 müssen die Entwicklungsprogramme von den Länderkabinetten und Landesparlamenten verabschiedet werden. Die Länder wollen die Entwicklungsprogramme dann gemeinsam im Juni 2006 bei der Kommission einreichen.

In Hessen wurde im Juli 2005 eine Projektgruppe für die Programmplanung ins Leben gerufen, die die Bearbeitung einzelner Arbeitspakete koordiniert. Bis Ende November sollten eine hessische Strategie und mögliche Fördermaßnahmen für verschiedene Finanzszenarien ausgearbeitet werden. Nach dem Beschluss zur

Finanziellen Vorausschau sollte eine politische Entscheidung zur erforderlichen Anpassung der Programme erfolgen. Das endgültige Entwicklungsprogramm sollte im ersten Quartal 2006 formuliert werden. Aber dieser Zeitplan verzögerte sich durch die schleppende Verabschiedung von Rahmenvorgaben.

In Brandenburg ist die Programmplanung bei der Staatskanzlei angesiedelt und hat Anfang 2005 die Fachabteilungen des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV) aufgefordert, Vorschläge für Maßnahmen einzureichen, während die Planungsstelle für die Schwerpunktsetzung und strategische Zuspitzung verantwortlich ist. Im Sommer wurden die verschiedenen Vorschläge im Ministerium sowie mit anderen betroffenen Landesministerien bezüglich der Strukturfonds (EFRE, ESF) abgestimmt. Dieser Schritt ist erforderlich, um eine Doppelförderung zu vermeiden, da die Fonds ähnliche oder sogar gleiche Fördermaßnahmen erlauben. Im Herbst 2005 wurden die Wirtschafts- und Sozialpartner gehört. Für das Frühjahr 2006 sind eine Prioritätensetzung und eine letzte Abstimmung zwischen den Ministerien vorgesehen. Ende April 2006 werden die Verbände über die Entscheidungen informiert.

*Ausgangspunkt für die Strategieentwicklung* und Festlegung der Ziele bilden in der Regel die Maßnahmen in der laufenden Förderperiode im Rahmen der Verordnung ländlicher Raum (EPLR) und weniger der erst kürzlich beschlossene nationale Strategieplan. In der Tendenz werden die als erfolgreich eingestuft Maßnahmen oder solche mit hoher Priorität fortgeführt, andere werden modifiziert oder unter dem Druck der Finanzkürzungen beschränkt oder gestrichen. Hierbei geben die Ergebnisse der Halbzeitbewertung der Landesprogramme und ihre Fortschreibung die Richtung vor. Neue Maßnahmen haben nur geringe Chancen, verwirklicht zu werden, zumal es gerade bei Agrarumweltmaßnahmen noch fortlaufende Verpflichtungen aus Fünfjahresverträgen gibt. In einigen ostdeutschen Bundesländer wird sich voraussichtlich die Gebietskulisse ändern, wenn einige Konvergenzregionen (bisher Ziel 1-Gebiete) zu Phasing-out-Gebieten werden, die eine geringere Förderung erhalten, wie dies in Teilen Brandenburgs der Fall ist.

Vor diesem Hintergrund werden die *Strategie* und die *Ziele* für die nächste Förderperiode formuliert werden, wobei durch die teilweise drastischen Mittelkürzungen Verteilungskonflikte vorprogrammiert sind und zu klaren Prioritätensetzungen zwingen. In Hessen werden als Ziele der Erhalt einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft und einer flächendeckenden Bewirtschaftung sowie Bearbeitung der Probleme des demographischen Wandels und der Agrarstruktur bis 2020 genannt. Auch ist eine stärkere Regionalisierung der ländlichen Entwicklungspolitik mit einem Regionalmanagement und einer regionalen/thematischen Koordination, auf die die EU und der Bund drängen, vorgesehen.

In Brandenburg sind die Ziele der Erhalt der flächendeckenden Landwirtschaft, der Vorrang für wirtschaftliche Entwicklung und die Schaffung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Aus finanziellen Gründen sollen nur noch Maßnahmen angeboten werden, die durch die GAK kofinanziert werden. Hier sei angemerkt, dass die Ausgestaltung der dritten und vierten Achse in strukturschwachen Regionen, wie beispielsweise in ostdeutschen Gebieten, eine besondere Herausforderung darstellt, wenn dort Unternehmen, Investoren, ökonomische und gesellschaftli-

che Netzwerke dünn gesät sind. Dann ist es wesentlich schwieriger, geeignete Maßnahmen und Partner zu finden, die ausgehend von bestehenden Strukturen eine Diversifizierung vorantreiben, neue Unternehmen gründen und Angebote ausweiten können.

Die ELER-Verordnung schreibt die *Beteiligung der Zivilgesellschaft* im Programmplanungsprozess vor. Dies kann von den Verwaltungen als lästige Pflicht empfunden werden, wird aber auch als Chance begriffen, das Wissen und die Erfahrungen der Stakeholder für die Programmplanung zu nutzen. Insbesondere wenn es darum geht, Prioritäten bei der Kürzung von Maßnahmen zu setzen, bietet die Partizipation den Ministerien die Möglichkeit, die Verbände in die Pflicht zu nehmen und in die Entscheidungsprozesse einzubinden. Allerdings behalten sich die meisten Ministerien die letzte Entscheidung vor, denn sie sind die verantwortliche und demokratisch legitimierte Instanz. Wie mit dem Votum der Wirtschafts- und Sozialpartner umgegangen wird, ist aber mehr als eine Stilfrage. Die Länder wählen für die Beteiligung unterschiedliche Verfahren. Dazu gehören öffentliche Veranstaltungen, Arbeitsgruppen, das Einreichen von Positionspapieren und Gespräche mit den Landesministerien.

In Hessen wurde eine erste Beteiligungsrunde im Juli 2005 in drei regionalen Foren durchgeführt. Eine zweite Runde war für Ende 2005 vorgesehen, wo der vorläufige Stand der Planung diskutiert werden sollte mit a) regionalen, lokalen und sonstigen öffentlichen Körperschaften, b) den Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie c) mit Organisationen der Bürgergesellschaft (z. B. Umweltverbände). Bereits im Vorfeld der Diskussionsrunde zeigte das Ministerium großes Interesse an Positionspapieren.

In Brandenburg erfolgte im Sommer 2005 zunächst eine bilaterale Abstimmung mit dem Landesbauernverband, aber auch mit den Umweltverbänden und Berufsverbänden aus dem Begleitausschuss für die laufende Förderperiode. Im September 2005 gab es eine große Veranstaltung mit den Verbänden, zu der rund 70 Vertreterinnen und Vertreter kamen. Dort wurde der Planungsstand des MLUV vorgestellt, und es wurden Arbeitsgruppen zu den drei Achsen gebildet. Das MLUV schlug deren Besetzung vor, ließ sich aber auch auf Erweiterungen ein. Der Arbeitsauftrag für die Arbeitsgruppen lautete, Schwerpunkte und Prioritäten festzulegen auf der Grundlage der Vorschläge für Maßnahmen des MLUV und der aktualisierten Halbzeitbewertung. Diese Arbeitsgruppen tagten jeweils zweimal und stellen Anfang November 2005 ihre Arbeitsergebnisse vor, wobei sich teilweise gemeinsame Prioritäten herauschälten und teilweise die Konflikte zwischen den Interessengruppen deutlich wurden. Mit diesen Informationen beabsichtigte das Ministerium die Programmplanung abzuschließen und das Entwicklungsprogramm nach der Festlegung der Finanzverteilung ein letztes Mal mit Wirtschafts- und Sozialpartnern abzustimmen. Dieser Termin war ursprünglich für Ende Dezember 2005 vorgesehen, musste aber aufgrund der Unsicherheiten immer wieder bis Ende April 2006 verschoben werden.

In anderen Bundesländern verlief die Beteiligung auch schleppender als bei diesen beiden Beispielen. Auch sind die Interessenverbände unterschiedlich gut organisiert. Sie waren und sind in jedem Fall gut beraten, in der Phase der Beteiligung seit Herbst 2005 von sich aus aktiv zu werden und ihre Mitsprache mit

Verweis auf die ELER-Verordnung einzufordern. Konflikte um die Mittelverwendung bleiben dabei nicht aus. Dies ist neben den ständigen Verschiebungen sicher auch ein Grund dafür, dass die meisten Bundesländer immer noch nicht mit ihren Planungen an die Öffentlichkeit gegangen sind, weil sie aller Voraussicht nach mit Protesten rechnen müssen. Die Verhandlungen um die Mittelzuweisung für die verschiedenen Maßnahmen sind ein mühsamer Prozess für alle Beteiligten. Die Erfolgchancen von Verbänden und Organisationen steigen, wenn sie Allianzen bilden, z. B. zwischen Umwelt-, Naturschutz, Ökolandbau und Tourismus oder zwischen Bauernverband und regenerativer Energiegewinnung.

Insgesamt haben praktisch alle Verbände ein Interesse daran, dass die Ko-Finanzierungsmittel der Länder nicht weiter abgesenkt werden, wenn bereits die Mittel von EU und Bund sinken. Umgekehrt ist der finanzielle Druck zu Einsparungen in den Ländern sehr groß, so dass sie die Mittelkürzungen von EU und Bund als Vorwand nehmen könnten, auch die Landesmittel zu kürzen. Das ginge in jedem Falle auf Kosten der ländlichen Entwicklung. Lediglich Baden-Württemberg hat bisher angekündigt, die Landesmittel für die ländliche Entwicklung in gleicher Höhe wie bisher beibehalten zu wollen.

Ein kritischer Punkt wird die Verteilung der Kürzungen sein. Auf der Bundesebene sind die meisten Entscheidungen bereits für eine Kürzung der Mittel der zweiten Säule gefallen, die weder durch eine freiwillige Modulation noch durch eine Anhebung der GAK-Mittel kompensiert werden sollen. In den Ländern steht eine solche Prioritätensetzung noch aus. Hier gibt es bereits erste Hinweise (vgl. Tabelle 6).

**Tabelle 6: Geplante Verteilung der ELER-Mittel auf die Schwerpunkte in den jeweiligen Programmen in den Ländern (Planung; Spanne in Prozent)<sup>1)</sup>**

|       | Schwerpunkt 1<br>(Wettbewerbsfähigkeit) | Schwerpunkt 2<br>(Umwelt) | Schwerpunkt 3<br>(ländliche Wirtschaft) | Schwerpunkt 4<br>(LEADER) |
|-------|---|---------------------------|---|---------------------------|
| BW    | 10 bis 30 %                             | 50 bis 75 %               | 10 bis 20 %                             | ≥ 5 %                     |
| BY    | 2                                       | 1                         | 3                                       |                           |
| BB+BE | 2                                       | 3                         | 1                                       | (≥ 5%)                    |
| HH    | 1                                       | 2                         | 3                                       |                           |
| HE    | 2                                       | 1                         | 3                                       |                           |
| MV    | 2 (ca. 30 %)                            | 1 (ca. 40 %)              | 2 (ca. 30 %)                            |                           |
| NI+HB | 1                                       | 2                         | 3                                       |                           |
| NW    | 2 (20-25 %)                             | 1 (60-65 %)               | 3 (10 %)                                | (ca. 5 %)                 |
| RP    | 2 (≥ 25 %)                              | 1 (≥ 40 %)                | 3 (≥ 15 %)                              | (≥ 5 %)                   |
| SL    | 19,9 %                                  | 31,9 %                    | 26,3 %                                  | 21,9 %                    |
| SN    | 15 bis 30 %                             | 25 bis 35 %               | 30 bis 45 %                             | 5 bis 10 %                |
| ST    | 2                                       | 3                         | 1                                       |                           |
| SH    | ca. 32 %                                | ca. 32 %                  | ca. 23 %                                | ca. 13 %                  |
| TH    | 20 bis 35 %                             | 30 bis 40 %               | 20 bis 35 %                             | ≥ 5 %                     |

<sup>1)</sup> Die gemäß Leader durchgeführten Maßnahmen werden nur unter Schwerpunkt 4 aufgeführt (keine Zurechnung dieser Ausgaben zu den Schwerpunkten 1 bis 3).

Zunächst wurde die Reihenfolge der finanziellen Dotierung erfragt: 1=stärkste Dotierung, 3=schwächste Dotierung. Die Angaben sind vorläufig, dies gilt ganz besonders für angegebene Prozentsätze.

Quelle: Nationaler Strategieplan vom 6.3.2006, S. 19.

Die Tabelle zeigt, dass die Länder durchaus Spielräume haben, wie und in welchem Umfang sie Mittel für die zweite Säule einsetzen. Aber sie stehen unter großem Druck, Mittel einzusparen, was auch die ländliche Entwicklung treffen kann. Ein abschließendes Bewertung zur Umsetzung der ELER-Verordnung in Bund und Ländern ist noch nicht möglich, weil weder klar ist, welche Maßnahmen im Einzelnen über die GAK angeboten, wie sie in den Entwicklungsprogrammen der Länder zu einer Strategie für die ländlichen Räume integriert und mit welchen finanziellen Mitteln die Maßnahmen ausgestattet werden.

## **5. Bewertung der ELER-Verordnung: Die Chancen für eine nachhaltige ländliche Entwicklung und die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft**

### **5.1 Chancen für eine nachhaltige ländliche Entwicklung – ein Zwischenfazit**

Nach der eingangs zitierten Definition von Pugliese sind die zentralen Elemente einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung erstens der nachhaltige Gebrauch lokaler endogener Ressourcen wie Umwelt, Arbeitskräfte, Wissen, Produktionsmuster, Konsummuster und Kommunikation, zweitens eine kluge Nutzung exogener Chancen wie Märkte, Politik, Technologien sowie drittens eine Balance zwischen Wachstum und dem Erhalt und Stärkung ländlicher Ressourcen und Besonderheiten (PUGLIESE 2001, S. 113). Dieses Verständnis bildet den Hintergrund für die Bewertung der ELER-Verordnung und ihren möglichen Beitrag zu einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung. Im Folgenden werden für die Verordnung und deren Umsetzung in Deutschland wesentliche Stärken und Schwächen benannt. Anschließend wird am Beispiel der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft noch einmal die Frage vertieft, wie die ELER-Verordnung eine nachhaltige ländliche Entwicklung fördern bzw. behindern kann.

Insgesamt kann die ELER-Verordnung in vielen Aspekten als positiv für eine nachhaltige ländliche Entwicklungspolitik beurteilt werden. Die Konzentration auf ein Programm und einen Fonds vereinfacht die administrative Handhabung und sorgt für mehr Transparenz, der integrative Ansatz mit der Verbindung der vier Achsen insbesondere in den strategischen Leitlinien wird einem ganzheitlichen Entwicklungsparadigma gerecht, das Ausgreifen über den Agrarsektor hinaus ist geeignet, die vielfältigen Potenziale und Ressourcen ländlicher Räume zu mobilisieren, und nicht zuletzt trägt der sehr partizipative Ansatz dazu bei, vielen Stakeholdern ländlicher Entwicklung eine Stimme zu geben und sie mit ihren Interessen und Kompetenzen in die Entwicklungsprozesse einzubinden.

Kritikpunkte sind die unzureichende finanzielle Ausstattung der ELER-Verordnung und das – entgegen aller politischer Willensbekundungen und der Forderungen vieler Verbände und Nichtregierungsorganisationen – weiterhin völlig ungleiche Verhältnis zwischen erster und zweiter Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. In dieser Konstellation bleibt die zweite Säule weitgehend darauf beschränkt, Nachhaltigkeitsprobleme, die durch die erste Säule mit verursacht werden, zu kompensieren und zu reparieren. Aber ihr bleiben die Möglichkeiten verwehrt, zu einem eigenständigen Politikansatz zu werden, der dazu beiträgt, dass sich ländliche Räume nachhaltig entwickeln – auch losgelöst von der Agrarpolitik. Insofern bleibt die ELER-Verordnung einem sektoralen Entwicklungsansatz verhaftet. Hier ist eine engere konzeptionelle und inhaltliche Verzahnung mit den EU-Strukturfonds, die im ländlichen Raum zur Anwendung kommen, notwendig. Dies wird bislang nur auf der regionalen Ebene geleistet – und dort eher als lästige Pflicht denn als Chance aufgefasst, wie im Folgenden gezeigt wird.

Bei der Umsetzung in Deutschland, die noch im Fluss ist und daher nicht abschließend beurteilt werden kann, zeichnen sich folgende Punkte ab. Erstens

werden die Finanzkürzungen der EU-Ebene nicht durch eine Aufstockung der Mittel im Bund und den Ländern kompensiert. Hier ist eher das Gegenteil wahrscheinlich. Die GAK-Mittel für 2007 werden ebenfalls gesenkt und aus den Ländern gibt es noch keine eindeutigen Signale, abgesehen von Baden-Württemberg, das für ländliche Entwicklung weiterhin im gleichen Umfang Mittel bereitstellen will. Für andere Länder, die unter großem Spardruck stehen, könnte die Kürzung der Kofinanzierung auf EU- und Bundesebene ein Anlass sein, auch die Landesmittel zu kürzen. Damit droht sich auf der nationalen und regionalen Ebene der gleiche Mechanismus zu wiederholen, der auf der EU-Ebene zu den drastischen Mittelkürzungen geführt hat, weil unter finanziellem Druck im Agrarbereich gekürzt wird. Dort aber bleiben die eher undifferenzierten Direktzahlungen an Landwirte in der Agrarmarktpolitik der ersten Säule meist unangetastet wegen der gut organisierten Lobby, während die vielfältigen Akteure der ländlichen Entwicklung den Kürzungen kaum Widerstand entgegen setzen können.

Zweitens hat die GAK als Rahmenregelung für die Umsetzung der ELER-Verordnung in den Ländern finanziell und politisch eine herausgehobene Bedeutung. Sie ist aber wegen des grundgesetzlichen Auftrags, die Agrarstruktur zu verbessern, nur bedingt für einen breit angelegten intersektoralen Ansatz geeignet, wie er für eine nachhaltige ländliche Entwicklung erforderlich ist. Insbesondere der weite Ansatz von Achse drei der ELER-Verordnung (ländliche Entwicklung und ländliche Wirtschaft) steht im Widerspruch zu den gesetzlichen Möglichkeiten der GAK. Zwei Optionen sind denkbar, um diese Beschränkung aufzuheben. Zum einen könnten die Länder Maßnahmen der Achse drei mit eigenen Mitteln außerhalb der GAK fördern, was aber angesichts knapper Kassen kaum in größerem Umfang der Fall sein wird. Zum anderen könnte die Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in eine Gemeinschaftsaufgabe „(nachhaltige) ländliche Entwicklung“ umgewandelt werden, was aber eine Grundgesetzänderung bedeuten würde. Dies könnte den politischen Stellenwert ländlicher Entwicklung deutlich aufwerten. Aber genau darin liegt auch die Schwierigkeit, dass momentan nicht abzusehen ist, wer die Grundgesetzänderung anstoßen sollte. Insgesamt erweist sich die auf den Agrarsektor fokussierte GAK damit als Flaschenhals und Hindernis für einen intersektoralen Förderansatz.

Drittens schließlich waren die Partizipationsprozesse in mehreren, aber nicht in allen Bundesländern eine Verbesserung gegenüber der bisherigen Programmplanung zur ländlichen Entwicklung. Die Verfahren wurden transparenter und die Stakeholder konnten ihr Wissen und ihre Interessen in die Programmplanung einbringen, wie z. B. die Ergebnisse der Stakeholder-Arbeitsgruppen zu den drei Achsen in Brandenburg belegen. Es ist daher von großer Bedeutung, dass die Ministerien und Verwaltungen die Beteiligung und den bisher erarbeiteten Stand auch in der letzten und kritischen Phase der Programmplanung, in der vorrangig die Verteilung der Kürzungen ansteht, ernst nehmen und respektieren, um nicht die zentralen zivilgesellschaftlichen Akteure ländlicher Entwicklung zu demotivieren. Durch transparente Beteiligungsverfahren dürfte auch das Verständnis der Stakeholder für die schwierigen Bedingungen der Programmplanung gestiegen sein.

Nach der eingangs aufgestellten These, befindet sich die Politik für den ländlichen Raum in einem doppelten Konkurrenzverhältnis zum einen zwischen der Agrarpolitik einschließlich der ländlichen Entwicklung und der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie zum anderen zwischen Agrarmarktpolitik und umfassender ländlicher Entwicklung. Die Entscheidungen auf der EU-Ebene und die Tendenzen, die sich für die Umsetzung der ELER-Verordnung in Deutschland abzeichnen, weisen darauf hin, dass die ländliche Entwicklung jeweils im Nachteil ist und dass sich diese Benachteiligung im Mehrebenensystem potenziert, weil sie sich auf der EU-, der Bundes- und der Länderebene wiederholt. Zugleich zeigen Vergleiche, dass dies nicht so sein müsste. Beispielsweise ist es Österreich gelungen, eine sehr ambitionierte und bislang erfolgreiche Politik für ländliche Räume mit einer starken zweiten Säule zu machen. Und auch die Unterschiede zwischen den Ansätzen der Bundesländer zeigen, dass es selbst auf der Landesebene noch Spielräume gibt. Allerdings scheinen die ökonomischen Interessen des Agrarsektors, meist gut vertreten durch den Bauernverband, zumindest teilweise die Förderung der zweiten Säule als Konkurrenz aufzufassen und versuchen, diese zu begrenzen. Dass sie sich trotz des geringen Anteils an der Wertschöpfung selbst im ländlichen Raum durchsetzen können, liegt auch an den diffusen Akteuren der ländlichen Entwicklung, die oft selbst aus dem Agrarsektor stammen, allein schon förder-technisch bedingt, aber noch keine neuen Organisations- und Wirtschaftsformen gefunden haben, in denen sie gemeinsam als politischer Akteur auftreten könnten.

Dieser letzte Punkt verweist auf die große Bedeutung der Partizipation, die über eine formelle Beteiligung weit hinausreichen muss, damit eine Verbindung zwischen staatlicher Politik und Förderung mit den gesellschaftlichen Akteuren und Netzwerken, die sich für eine nachhaltige ländliche Entwicklung engagieren, gelingt. Dies wird auch nicht allein über Förderpolitik möglich sein, sondern bedarf anderer Ansätze wie Regionalmanagement und Bottom-up-Prinzip.

## **5.2 Die Perspektiven der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft im Rahmen von ELER**

Nachhaltige ländliche Entwicklung geht über den Agrarsektor hinaus, muss aber an den spezifischen Gegebenheiten ländlicher Räume anknüpfen. Diese werden durch die Landwirtschaft in verschiedener Hinsicht geprägt, sei es durch die Art der Landnutzung, die Umweltnutzung, ländliche Kulturen und Identitäten etc. Als eine Option nachhaltiger ländlicher Nutzung wird die Herausbildung einer multifunktionalen Landwirtschaft in Europa gesehen, die für einen regionalisierten Nischenmarkt Qualitätsprodukte und neuen Dienstleistungen bereitstellt und sich damit von einer Integration in den Weltmarkt mit kosteneffizienter (Massen-)Produktion absetzt. Wie dies aussehen könnte und wie aus dem Agrarsektor heraus Initiativen für eine zukunftsfähige Entwicklung angestoßen werden können, soll hier exemplarisch für die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft diskutiert werden.

Die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft ist aus der Kritik an den dominierenden, so genannten konventionellen Produktionsformen und deren Fehlentwicklungen entstanden. Inzwischen hat sie sich etabliert und ein ausdifferenzier-

tes und umfassendes Institutionengefüge hervorgebracht (MICHELSEN et al. 2001, S. 5). Aufgrund ihrer ökologischen, ökonomischen und sozialen Leistungen kann sie vielfältige Impulse für eine nachhaltige ländliche Entwicklung setzen. Diese können in der Perspektive ökonomischer Diversifizierung liegt es nahe, die gesamte Wertschöpfungskette der Ernährungswirtschaft zu betrachten, also landwirtschaftliche Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Öko-Produkten. Darüber hinaus kann eine multifunktionale ökologische Land- und Ernährungswirtschaft zahlreiche Schnittstellen zu anderen Bereichen und Ressourcen ländlicher Räume fruchtbar machen:

Die Öko-Branche erstellt *Qualitätsprodukte* und kann sich auf eine stabile und im Gegensatz zum gesamten Lebensmittelmarkt wachsende Nachfrage stützen. Damit trägt sie zu einer Steigerung der Wertschöpfung im Agrar- und Ernährungssektor und tendenziell auch im ländlichen Raum bei. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist eine Integration in die lokale Wirtschaft (KNICKEL, Karlheinz 2004), statt einer Integration in überlokale, internationale Marktbeziehungen, die für die regionale Entwicklung kontraproduktiv sein können (LAND/WILLISCH 2002; MANN 2004). Eine wichtige Form ökonomischer Integration ist die Verknüpfung in der Wertschöpfungskette von Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung zu zumindest teilweise regionalen Wirtschaftskreisläufen (NÖLTING/SCHÄFER 2006). Hier bietet die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft wegen ihrer immer noch handwerklichen Prägung zahlreiche Anknüpfungspunkte. Dies kann durch politische Initiativen noch ausgebaut werden, wie das Beispiel von Nordrhein-Westfalen gezeigt hat (MUNLV 2004).

Die Öko-Branche weist mit ihrer tendenziell multifunktionellen Form der Landwirtschaft darüber hinaus noch zahlreiche Möglichkeiten einer *ökonomischen Diversifizierung* auf. Hier gibt es Anschlussmöglichkeiten im so genannten Non-food-Bereich bei der Erzeugung von Rohstoffen und regenerativen Energien (KNICKEL, Karlheinz 2002), bei Angeboten für Tourismus, Freizeit und Bildung (z. B. Kurse zur Umweltbildung oder Koch- und Ernährungskurse) sowie die – bezahlte – Pflege der Kulturlandschaft und der Erhalt der natürlichen Ressourcen. All diese Anstrengungen zielen darauf ab, „neue Märkte“ für Güter und Dienstleistungen des Agrarsektors zu schaffen (KNICKEL, Karlheinz 2004).

Neben den ökonomischen Potenzialen sind die Beiträge der Öko-Branche zum *Umwelt- und Naturschutz* weitgehend anerkannt und gut dokumentiert (UBA 1997; STOLZE et al. 2000; MÄDER et al. 2002). Gerade die Verknüpfung mit Einkommensmöglichkeiten z. B. in Großschutzgebieten oder im Tourismus können Synergien ergeben.

Bislang weniger anerkannt sind Leistungen der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft zur *Stärkung sozialer Ressourcen*. So zeigen Untersuchungen, dass sich Unternehmen der Branche auf vielfältige Art und Weise sozial engagieren, in Vereinen aktiv sind und damit beispielsweise zur sozialen Stabilisierung in peripheren ländlichen Regionen beitragen können (SCHÄFER 2005; SCHÄFER/NÖLTING 2005). Hierbei ist insbesondere die Einbindung in ökonomische und soziale Netzwerke ein wichtiger Faktor (SEGERT/ZIERKE 2004). Aber auch der Ausbau von Stadt-Land-Beziehungen kann zu einem ökonomischen und kulturellen Austausch beitragen, in denen der Wert ländlicher Räume im Kontrast zu

städtischen wieder stärker sichtbar wird. Auch hier bietet die Öko-Branche u. a. durch ihren Bezug zum Umweltschutz und die Qualitätsprodukte spezifische Anknüpfungspunkte (SCHMID et al. 2004; NÖLTING/BOECKMANN 2005, S. 27). Nicht zuletzt ist die Bedeutung partizipativer Strukturen für eine nachhaltige Entwicklung betont worden. Der ökologische Landbau fördert eine offene Haltung gegenüber Natur, Wirtschaft und Gesellschaft, die eine wichtige Voraussetzung für Beteiligungsprozesse sind. Der partizipative Ansatz der ELER-Verordnung findet damit in der Öko-Branche einen geeigneten Akteur, der sich sowohl in Prozesse nachhaltiger ländlicher Entwicklung einbringt als auch Impulse aufgreift und andere Akteure wie beispielsweise aus dem Umwelt- und Naturschutz einbindet.

Und schließlich kann die Öko-Branche zur *Innovation* und zur *Bewahrung* ländlicher Potenziale beitragen (PUGLIESE 2001). Ein wichtiger Aspekt ist die Vermittlung von Wissen meist in informeller Form an Kundinnen und Kunden über nachhaltige Landwirtschaft, Natur und Umwelt und gesunde Ernährung, die weit über eine Produktinformation hinausgeht (SCHÄFER 2005). Damit kann indirekt auch ein Beitrag zur Stärkung der lokalen und regionalen Identität im ländlichen Raum einhergehen.

Aufgrund dieses beachtlichen Potenzials für eine nachhaltige ländliche Entwicklung kann die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft eine Leitbildfunktion für eine multifunktionale Landwirtschaft einnehmen. Ob und wie dieses Potenzial durch die ELER-Verordnung gestärkt und aktiviert wird, soll für die vier Programmierungsschritte abgeschätzt werden:

In der *ELER-Verordnung* selbst wird der Ökolandbau kaum erwähnt und auch die Agrarumweltmaßnahmen werden in Hinblick auf die angestrebte Umweltqualität nicht weiterentwickelt. Der Öko-Landbau ist damit nicht verbindlich in der Verordnung verankert, aber sie bietet generell gute Ansätze für die Förderung einer multifunktionalen ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft (HÄRING et al. 2006). So sind die Maßnahmen für Qualitätsprodukte, Innovationen in Verarbeitung und Vermarktung sowie Informations- und Bildungsmaßnahmen günstige Ansatzpunkte.

Dagegen wird der ökologische Landbau in den *strategischen Leitlinien* ausdrücklich aufgeführt als eine Option zur Erreichung der Ziele von ELER. Der Bezug zum EU-Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau wird explizit hergestellt, bleibt aber recht unverbindlich. Die ausdrückliche Verknüpfung in den strategischen Leitlinien zwischen ökologischen und ökonomischen Potenzialen kann in besonders überzeugender Weise vom ökologischen Landbau eingelöst werden. Darüber hinaus kann die Öko-Branche wegen ihres Potenzials für eine nachhaltige ländliche Entwicklung dazu beitragen, „größtmögliche Synergien zwischen den Schwerpunkten und innerhalb der Schwerpunkte“ zu realisieren (Strategische Leitlinien, S. 28). Sie sollte deswegen innerhalb der vier Schwerpunktachsen eine besondere Priorität erhalten, um die Aufsplitterung der Maßnahmen auf eine zu große Zahl von Zielen zu vermeiden (HÄRING et al. 2006, S. 45). Aber trotz inhaltlicher Überzeugungskraft lässt sich aus diesen

Aussagen in den strategischen Leitlinien keine verbindliche Förderung der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft ableiten.

Im *nationalen Strategieplan* wurde, wie oben beschrieben, im Verlauf der Planung und nach dem Regierungswechsel die Bedeutung des ökologischen Landbaus deutlich zurückgestuft. Er findet kaum noch Erwähnung und auch der Bezug zum EU-Aktionsplan für den ökologischen Landbau ist kaum mehr als eine Formalie. Dies wird von den Umweltverbänden ebenso kritisiert wie deren marginale Beteiligung in der letzten Phase der Formulierung. Der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) verweist in seiner Stellungnahme zum nationalen Strategieplan vom 18. Oktober 2005 darauf, dass der ökologische Landbau „auf besonders effiziente Weise dazu bei[trägt], wesentliche Ziele der ELER-Verordnung in allen drei Achsen zu erreichen“ und fordert deswegen, dass ihm im nationalen Strategieplan ein besonderer Stellenwert zukommen sollte (vgl. [www.regionalerwohlstand.de/dwn/288.pdf](http://www.regionalerwohlstand.de/dwn/288.pdf)). Der Ökolandbau benötige eine eigenständige Förderung mit höheren Sätzen als eine Kombination mehrerer Agrarumweltmaßnahmen, die verlässlich und berechenbar für die Landwirte ist und mit der sichergestellt werde, dass tatsächlich gewirtschaftet wird. Diese Vorrangstellung hat der Ökolandbau im nationalen Strategieplan nicht erhalten. Die ökologische und ökonomische Funktion (wachsende Nachfrage) der Öko-Branche wird im Strategieplan weiterhin getrennt betrachtet. Parallel wird für die GAK-Rahmenregelung diskutiert, die Fördersatz für den ökologischen Landbau auf 137 €/ha abzusenken. Wie sehr damit eine Grundlage in der Förderung des ökologischen Landbaus beschnitten wird, wird sich aber erst in den einzelnen Fördermaßnahmen der Länder zeigen.

In den *Entwicklungsprogrammen* der Länder sind sehr unterschiedliche Förderangebote für den ökologischen Landbau wahrscheinlich. Mit der fehlenden politischen Unterstützung des BMELV wird es tendenziell eher zu Kürzungen in der Förderung kommen. Außerdem zeichnet sich ab, dass es zu einer Konkurrenz innerhalb der zweiten Achse (Umwelt) kommt zwischen der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Grünlandextensivierung, die für einen Großteil der Landwirte offen stehen, verschiedene Agrarumweltmaßnahmen und darunter die Ökolandbauförderung für die Ökolandwirte sowie Maßnahmen für den Umwelt- und Naturschutz (z. B. Natura 2000, Landschaftspflege, Informations- und Bildungsmaßnahmen). Damit könnten es zu Konflikten zwischen allgemeinen Interessen (Bauernverband), Ökolandbau sowie Umwelt- und Naturschutz (Umweltverbände) kommen, obwohl es im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung keinen Sinn macht, diese Interessen gegeneinander auszuspielen. Auch ist es fraglich, ob angesichts der anstehenden Konflikte um Mittelkürzungen die Maßnahmen der drei bzw. vier Achsen miteinander verzahnt werden. Hier könnte die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft wegen einer zumindest teilweise multifunktionalen Ausrichtung unterschiedliche Fördermaßnahmen in Anspruch nehmen. Für eine nachhaltige Entwicklung wäre hierfür ein integrativer Politik- und Förderansatz, der gezielt solche Synergieeffekte unterstützt, sehr sinnvoll.

Welche Ausgangssituation ergibt sich daraus für die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft? Für sie ist die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen und transparente, verlässliche Förderzusagen zentral, um Investitionssicherheit zu

erlangen. Wichtigstes Ziel der Anbauverbände ist in dieser Situation die Absicherung der Ökolandbau-Förderung im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen. Das schließt finanzielle Spielräume für ein weiteres Anwachsen des Öko-Landbaus und einen Förderabstand zu anderen Agrarumweltmaßnahmen ein. Darüber hinaus ist es sinnvoll, Maßnahmen in den Bereichen Qualifizierung und betriebliche Beratung; Vermarktung; Verarbeitung und Diversifizierung wie Tourismus und regenerative Energien aus den Achsen 1 (Wettbewerbsfähigkeit) und 3 (ländliche Entwicklung), für die spezifische Belange der Bio-Branche zugänglich zu machen.

Konflikte um die Mittelverwendung werden dabei nicht ausbleiben und müssen für die jeweiligen Maßnahmen bis ins Detail ausgefochten werden. Dies ist ein mühsamer Prozess, bei dem die Erfolgchancen steigen, wenn weitere Verbündete gefunden werden, um die Bedeutung der ländlichen Entwicklung insgesamt und für einzelne Maßnahmenpakete im Besonderen zu steigern. Die Ökolandbauförderung bildet dabei die Basis für den ökologischen Landbau, aber erst mit einer Öffnung hin zu den Achsen 1 und 3 wird er sein Potenzial über die gesamte Wertschöpfungskette und für die ländliche Entwicklung voll ausschöpfen können. So kann z. B. die Initiierung von Bio-Regionen ein attraktiver, übergreifender Ansatz sein, den Öko-Betriebe zusammen mit dem Tourismusbereich, Umweltverbänden und Netzwerken der Regionalentwicklung verfolgen können (KRA-TOCHVIL 2004; HÄRING et al. 2006)

## **6. Ausblick**

In den nächsten Wochen werden der Bund die GAK-Rahmenregelung und die Länder ihre regionalen Entwicklungsprogramme verabschieden. Dann liegen die Rahmenbedingungen der ländlichen Entwicklung in ihren Grundzügen fest. Allerdings können auch dann noch die Entwicklungsprogramme jährlich fortgeschrieben und angepasst werden. Das wird zwischen der EU-Kommission und den Landesministerien ausgehandelt.

Noch aber stehen wesentliche Entscheidungen aus und die Akteure und Interessenverbände der ländlichen Entwicklung werden sich mit den Vorschlägen der Landesministerien auseinandersetzen müssen. Denn die harten politischen Verteilungskämpfe sind noch nicht aufgebrochen, weil die partizipativen Verfahren bislang sehr konstruktiv verlaufen sind, da das große Ausmaß der Einschnitte erst kurz vor Weihnachten bekannt wurde. Hierbei ist es aus Sicht einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung wichtig, dass die Interessenvertretungen nicht gegeneinander um die letzten Brocken zu feilschen, sondern gemeinsam für die Interessen der ländlichen Entwicklung streiten. Dies ist angesichts brüchiger, bislang kaum erprobter Allianzen eine große Herausforderung.

Eine solche Kooperation gegenüber der Politik, aber auch mit der Politik ist nicht nur aktuell, sondern auch mittelfristig erforderlich. Denn der EU-Haushalt und gerade auch die Agrarausgaben insgesamt stehen 2008 auf dem Prüfstein. Dann wird es nicht nur darum gehen, dass die ländliche Entwicklung gegenüber der ersten Säule besser abschneidet, sondern dass alle Agrarausgaben qualifiziert werden. Dazu kann und muss die zweite Säule für die ländliche Entwicklung einen wichtigen Beitrag leisten.

## 7. Literaturverzeichnis

- BAETZING, Werner (2001): Verschwindet der ländliche Raum? Perspektiven nach 2001. In: PRO REGIO 26-27, S. 5-11.
- BARANEK, Elke/FISCHER, Corinna/WALK, Heike (2005): Partizipation und Nachhaltigkeit. Reflektion über Zusammenhänge und Vereinbarkeiten. Berlin: Zentrum Technik und Gesellschaft (ZTG) der TU Berlin (ZTG discussion paper; Nr. 15/05).
- BMELV (Hg.) (2006): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume. Entwurf vom 6.3.2006.
- BRENDLE, Uwe (1999): Musterlösungen im Naturschutz. Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- BROCKS, Silke/WEIß, Katrin (2002): Das Instrument des Wettbewerbs als Impulsgeber für regionale Zusammenarbeit. Evaluation des Wettbewerbs "Regionen Aktiv" hinsichtlich seiner Wirkungen auf die nicht als Modellvorhaben geförderten Regionen. Dortmund (Diplomarbeit).
- BRUCKMEIER, Karl (1994): Lokale ökologische Ökonomie. Ökologische Projekte im ländlichen Raum in Ostdeutschland. In: GAIA 3 (6/1994), S. 319-332.
- BRÜGGEMANN, Beate/RIEHLE, Rainer/BRUCKMEIER, Karl (2002): Ungelöste Probleme der sozial-ökologischen Regionalentwicklung im ländlichen Raum. In: BALZER, Ingrid/WÄCHTER, Monika (Hg.): Sozial-ökologische Forschung. Ergebnisse der Sondierungsprojekte aus dem BMBF-Förderschwerpunkt. München: ökom, S. 215-235.
- BRYDEN, J. (Hg.) (1994): Towards sustainable rural communities. Guelph: University School of Rural Planning and Development (University of Guelph).
- BÜHNER, Theodor (BMELV) (2006): Der Stand der ELER-Verordnung in Deutschland. Vortrag beim Fachgespräch von Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion „Finanzierung von ELER sicherstellen - Agrarumweltpolitik fortführen“ in Berlin am 31. März 2006.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) Österreich (2006): Ländliche Entwicklung 2007-2013. Nationaler Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013. Entwurf vom 23.01.2006.
- Council of the European Union (2005): Financial Perspective 2007-2013. Provisional version, Brussels, 16 December 2005. Brüssel.
- DABBERT, Stephan/HÄRING, Anna Maria/ZANOLI, Raffaele (2002): Politik für den Öko-Landbau. Stuttgart: Ulmer.
- DAX, Thomas (1999): Entwicklung des ländlichen Raumes. In: AgrarBündnis (Hg.): Landwirtschaft 99 - Der kritische Agrarbericht. Kassel u. a.: ABL Bauernblatt, S. 44-50.
- Deutscher Bundestag (Hg.) (2005): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über die künftige Gestaltung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - Rahmenpläne 2006 bis 2009 und 2007 bis 2010. Berlin: Deutscher Bundestag (Bundestagsdrucksache 16/310 vom Dez. 2005).
- DVL, Deutscher Verband für Landschaftspflege (2006): Auswirkung der EU-Beschlüsse zur finanziellen Vorausschau auf die Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland. Stand 17.02.2006. [www.eu-natur.de](http://www.eu-natur.de) (17.3.2006).

- Europäische Kommission (Hg.) (2002): Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Brüssel: EU-Kommission (KOM(2002) 394 endgültig).
- Europäische Kommission (2003): Factsheet. Überblick über die Umsetzung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums im Programmplanungszeitraum 2000-2006. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (Hg.) (2005): Draft: Commission Regulation ###... laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 1698/2005, Brüssel 27.10.2005. Brüssel: EU-Kommission.
- Europäische Kommission Generaldirektion Landwirtschaft (2003): Grundlagen schaffen für die Zukunft des ländlichen Raums - Perspektiven für den ländlichen Raum in einem erweiterten Europa. Konferenzbericht der 2. Europäischen Konferenz über ländliche Entwicklung, 12.-14. November 2003, Salzburg. [http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/proceedings\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/events/salzburg/proceedings_de.pdf).
- Europäische Union (2005): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).
- Europäische Union (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 -2013) (2006/144/EG). In: Amtsblatt der Europäischen Union L 55 (2006), S. 20-29.
- FEITER, Franz-Josef (2003): WTO verpasst Einigungsfrist: Agrarverhandlungen in der Sackgasse? In: Raiffeisen Informationen (2/2003), S. 2.
- FISCHLER, Franz (2003): Europas Agrarpolitik - 2003 - Das Jahr der Entscheidungen. Berlin (Eröffnungsrede der Internationalen Grünen Woche, 16.01.2003).
- GANZERT, Christian/BURDICK, B. (2001): Zwischen ökologischen und sozialen Systemen Verbindungen knüpfen. In: AgrarBündnis (Hg.): Landwirtschaft 2001 - Der kritische Agrarbericht. Kassel u.a.: ABL Bauernblatt, S. 59-65.
- Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und Institut für Ökonomie (BFH) (Hg.) (2004): Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums - Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen. Redaktion Regina Grajewski (FAL): Braunschweig und Hamburg (Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie 02/2004).
- GÜTHLER, Wolfram (DVL) (2006): Die ELER-Verordnung und Naturschutz. Vortrag beim Fachgespräch von Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion „Finanzierung von ELER sicherstellen - Agrarumweltpolitik fortführen“ in Berlin am 31. März 2006.
- HAHNE, Ulf (2003): Rückblick 2002: Ländliche Regionalentwicklung mit neuem Schwung und alten Hemmnissen. In: AgrarBündnis (Hg.): Landwirtschaft 2003. Der kritische Agrarbericht. Rheda-Wiedenbrück/Hamm: ABL Bauernblatt Verlags GmbH, S. 173-177.
- HAHNE, Ulf (2004): Rückblick 2003. Ländliche Regionalentwicklung unter massivem Druck. In: AgrarBündnis (Hg.): Landwirtschaft 2004. Der kritische Agrarbericht. Rheda-Wiedenbrück/Hamm: ABL Bauernblatt Verlags GmbH, S. 147-153.

- HAHNE, Ulf (2005): Rückblick 2004. Ländliche Entwicklung zwischen Aufwertung und Entsolidarisierung. In: AgrarBündnis (Hg.): Landwirtschaft 2005. Der kritische Agrarbericht. Rheda-Wiedenbrück/Hamm: ABL Bauernblatt Verlags GmbH, S. 169-175.
- HÄRING, Anna Maria/STOLZE, Matthias/ZANOLI, Raffaele/VAIRO, Daniela/DABBERT, Stephan (2006): Gute Ansätze zur Öko-Landbau-Förderung - leider unverbindlich. Forschungsprojekt zur EU-Agrarpolitik. In: Ökologie & Landbau 34 (137; 1/2006), S. 44-46.
- HEMKER, Reinhold (2003): Für einen nachhaltigen Interessenausgleich bei den WTO-Agrarverhandlungen. In: Ländlicher Raum 54. Jg. 02 (März/April 2003), S. 25.
- HERRENKNECHT, Albert/WOHLFAHRT, Jürgen (1997): Auf dem Weg in "Nachhaltigkeits-Land"? Was hat der ländliche Raum von der Nachhaltigkeitsdebatte zu erwarten? In: Pro Regio (20-21/1997), S. 5-35.
- KNICKEL, Karl-Heinz/SIEBERT, R./GANZERT, Christian/DOSCH, A./PETER, S./DERICHS, S. (2004): Wissenschaftliche Begleitforschung des Pilotprojektes "Regionen Aktiv - Land gestaltet Zukunft". Ergebnisse der Begleitforschung 2002-2003 - Abschlussbericht. Frankfurt a.M., Müncheberg, München: IfLS, ZALF, TUM.
- KNICKEL, Karlheinz (2002): Energy Crops in Mecklenburg-Vorpommern. The rural development potential of crop diversification and processing in Germany. In: PLOEG, Jan Douwe von der/LONG, Ann/BANKS, Jo (Hg.): Living Countrysides. Rural Development Processes in Europe: The state of the art. Doetinchem, Elsevier, S. 50-61.
- KNICKEL, Karlheinz (2004): Ökolandbau und Regionalentwicklung - auf die Schnittstellen kommt es an. In: KULLMANN, Armin (Hg.): Ökologischer Landbau und nachhaltige Regionalentwicklung. Strategien, Erfolge, Probleme, Handlungs- und Forschungsbedarf. Bericht zur IfLS-Tagung am 11. März 2004 in Frankfurt/Main. Frankfurt: IfLS, S. 10-27.
- KRAMBACH, Kurt (2001): Ländlicher Raum, nachhaltige Dorfentwicklung und lokale Agenda 21. Einsichten und praktische Erfahrungen. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung (Manuskripte; 27).
- KRAMBACH, Kurt (2004): Nationale Dorfaktions-Bewegungen und ländliche Parlamente in europäischen Ländern, Studie im Rahmen des Gesprächskreis "Ländlicher Raum" der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.
- KRAMBACH, Kurt (2005): Lokale Aktionsgruppen in Finnland und Schweden - Vorbild für Deutschland? In: Die niedersächsische Gemeinde (1/2005), S. 14-16.
- KRATOCHVIL, Ruth (2004): Beiträge von Bioregionen zur nachhaltigen Regionalentwicklung. In: KULLMANN, Armin (Hg.): Ökologischer Landbau und nachhaltige Regionalentwicklung. Strategien, Erfolge, Probleme, Handlungs- und Forschungsbedarf. Bericht zur IfLS-Tagung am 11. März 2004 in Frankfurt/Main. Frankfurt: IfLS, S. 66-78.
- KRÖGER, Melanie (2005): Modernisierung der Landwirtschaft in Deutschland und Österreich. In: Ländlicher Raum 54 (6, Nov./Dez. 2005), S. 29-32.
- KULLMANN, Armin (2004): Regionalvermarktung von ökologischen Produkten. In: KULLMANN, Armin (Hg.): Ökologischer Landbau und nachhaltige Regional-

- entwicklung. Frankfurt: Institut für Ländliche Strukturforchung (ifls), S. 109-129.
- LAND, Rainer/WILLISCH, Andreas (2002): Unternehmen und Gemeinden im ländlichen Raum. Von der Agrarsoziologie zur Soziologie der ländlichen Gesellschaft. In: Berliner Debatte INITIAL 13 (1/2002), S. 97-109.
- MÄDER, Paul/FLIESSBACH, Andreas/DUBOIS, David/GUNST, Lucie/FRIED, Padruot/NIGGLI, Urs (2002): Soil Fertility and Biodiversity in Organic Farming. In: Science 296 (31 May 2002), S. 1694-1697.
- MANN, Stefan (2004): Die Entsedelung ländlicher Räume und das Agrarsystem. In: Berliner Debatte INITIAL 15 (2/2004), S. 86-95.
- MATTHIESEN, Ulf (2004): Das Ende der Illusion. Regionale Entwicklung in Brandenburg und Konsequenzen für einen neuen Aufbruch. In: perspektive 21 Heft 21/22 (April 2004), S. 97-113.
- MATTHIESEN, Ulf/GASMUS, Henrik (2005): Von Krafträumen und Speckwürfeln: Was ist der engere Verflechtungsraum von Berlin mit Brandenburg wirklich? Ein Beitrag zur öffentlichen Debatte um die neue Cluster-orientierte brandenburgische Entwicklungspolitik. In: Perspektive 21 27, S. 55-62.
- MEHL, Peter/PLANKL, Reiner (2001): "Doppelte Politikverflechtung" als Bestimmungsfaktor der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik in der BR Deutschland. In: Agrarwirtschaft 50 (3/2001), S. 173-177.
- MICHELSEN, Johannes/LYNGGAARD, Kennet/PADEL, Susanne/FOSTER, Carolyn (2001): Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries. Stuttgart: Universität Hohenheim (Organic farming in Europe: Economics and policy; 9).
- MUNLV, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2004): Biomarkt NRW. Erzeugung, Verarbeitung und Handel von Ökolebensmitteln in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf: MUNLV.
- NÖLTING, Benjamin (2002): Strategien und Handlungsspielräume lokaler Umweltgruppen in Brandenburg und Ostberlin 1980-2000. Frankfurt a.M.: Peter Lang (Beiträge zur kommunalen und regionalen Planung; 19).
- NÖLTING, Benjamin (2006): Öko-Verbände müssen jetzt ihre Chance zur Mitgestaltung nutzen. Umsetzungen der ELER-Verordnung in Bund und Ländern. In: Ökologie & Landbau 34 (137; 1/2006), S. 47-48.
- NÖLTING, Benjamin/BOECKMANN, Tina (2005): Struktur der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft in Berlin und Brandenburg - Anknüpfungspunkte für eine nachhaltige Regionalentwicklung. Berlin: Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin (ZTG discussion paper; 18/05).
- NÖLTING, Benjamin/SCHÄFER, Martina (2006): Bio für den Aufbau Ost. Dynamische Bio-Branche in den neuen Bundesländern. In: Ökologie & Landbau 34 (137; 1/2006), S. 38-40.
- NÖLTING, Benjamin/SCHUMACHER, Ulrike (2006): Visionen auf dem Boden der Tatsachen. Das Konzept nachhaltiger Entwicklung in der ostdeutschen Bewährungsprobe. In: Berliner Debatte INITIAL 17 (1/2-2006), S. 167-180.
- PIETILÄ, Hilikka (1997): The Villages in Finland Refuse to Die. In: The Ecologist 27 (5/1997), S. 178-181.
- POPPINGA, Onno/HOFSTETTER, Martin (2003): Halbzeit: Zeit für Umstellungen. Anmerkungen zur "Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik" der EU-

- Kommission. In: AgrarBündnis (Hg.): Landwirtschaft 2003. Der kritische Agrarbericht. Rheda-Wiedenbrück/Hamm: ABL Bauernblatt Verlags GmbH, S. 39-47.
- PUGLIESE, Patrizia (2001): Organic Farming and Sustainable Rural Development: A Multifaceted and Promising Convergence. In: Sociologia Ruralis 41 (1/2001), S. 112-130.
- REIMER, Wolfgang (BMELV) (2005): Die nationale Strategie zur Entwicklung ländlicher Räume. Vortrag auf der Tagung "Neue Programme für die ländliche Entwicklung. Strategien zur Umsetzung der ELER-Verordnung in den Bundesländern" in Fulda am 29./30. September 2005.
- RIBBE, Lutz (2006): Finanzierung von ELER sicherstellen - Agrarumweltpolitik fortführen. Vortrag beim Fachgespräch von Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion „Finanzierung von ELER sicherstellen - Agrarumweltpolitik fortführen" in Berlin am 31. März 2006.
- SCHÄFER, Martina (2005): The societal contributions of organic agriculture - An analysis of organic farms in Brandenburg (Germany). Konferenzpapier, "XXIst Congress of the European Society for Rural Sociology am 22.-27. August 2005" in Keszthely, Ungarn.
- SCHÄFER, Martina/NÖLTING, Benjamin (2005): Was trägt die Biobranche zu "Zukunftsfähigem Wohlstand" in Berlin-Brandenburg bei? In: HEß, Jürgen/RAHMANN, Gerold (Hg.): Ende der Nische. Beiträge zur 8. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau, Kassel, 1.-4. März 2005. Kassel: kassel university press, S. 419-422.
- SCHÄFER, Martina/NÖLTING, Benjamin/ILLGE, Lydia (2003): Zukunftsfähiger Wohlstand. Analyserahmen zur Evaluation nachhaltiger Wohlfahrtseffekte einer regionalen Branche. Unter Mitarbeit von Tina BOECKMANN und Elke BARANEK: [www.regionalerwohlstand.de](http://www.regionalerwohlstand.de) (discussion paper des Zentrum Technik und Gesellschaft (ZTG) der TU Berlin; 10/03).
- SCHEELE, Martin (2003): Perspektive für eine nachhaltige gemeinsame Agrarpolitik (Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen: "Weiter denken - Agrarpolitik für ein gemeinsames Europa der Zukunft").
- SCHMID, Otto/SANDERS, Jörn /MIDMORE, Peter (2004): Organic Marketing Initiatives and Rural Development. Aberystwyth: University of Wales (OMIaRD Publication; 7).
- SEGERT, Astrid/ZIERKE, Irene (2004): Ländliche Netzwerke. Institutionalisierungsprozesse und Milieuförderung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- STODIECK, Friedhelm (2003): Rückblick 2002: Agrarwende, Halbzeitbewertung und Nitrofen-Skandal. In: AgrarBündnis (Hg.): Landwirtschaft 2003. Der kritische Agrarbericht. Rheda-Wiedenbrück/Hamm: ABL Bauernblatt Verlags GmbH, S. 9-23.
- STOLZE, Matthias/PIORR, Annette/HÄRING, Anna/DABBERT, Stephan (2000): The Environmental Impacts of Organic Farming in Europe. Stuttgart: Universität Hohenheim (Organic farming in Europe: Economics and policy; 6).
- UBA, Umweltbundesamt (1997): Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. Berlin: Erich Schmidt.
- VAY, Barbara/SCHUBERT, Dirk/LÜBBEKE, Imke/ROBINET, Karin (2002): EU-Strukturfonds und die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. Neue Mög-

lichkeiten der Finanzierung von Naturschutz. Bonn: Bundesamt für Naturschutz (BfN-Skripten; 63).

WWF Deutschland (Hg.) (2003): For People and Nature - The Future of Rural Development in Europe. Für Mensch und Natur - Die Zukunft der ländlichen Entwicklung in Europa, November 2003. Frankfurt am Main.

WWF Deutschland (Hg.) (2005): EU-Förderung für die Umwelt. Ein Handbuch für den Programmplanungszeitraum 2007-2013, Juni 2005. Frankfurt am Main.

## Anhang

### Links

#### **[www.leaderplus.de/](http://www.leaderplus.de/) (unter A-Z ELER anklicken)**

Informationen der Deutschen Vernetzungsstelle LEADER+ zu ELER und der Politik für den ländlichen Raum der EU in der neuen Förderperiode mit Hintergrundinformationen und weiteren Links.

#### **[www.eu-natur.de](http://www.eu-natur.de)**

Internetseite des Deutschen Verbands für Landschaftspflege (DVL), nova-Institut und WWF, mit der sich Naturschutzakteure über die aktuellen Entwicklungen bei der Finanzierung des Naturschutzes mittels wichtiger Dokumente über die EU-Fördertöpfe, ländliche Entwicklung, Strukturfonds und LIFE informieren können.

#### **[www.regionalerwohlstand.de](http://www.regionalerwohlstand.de) (Stichwort ELER)**

Hintergrundinformationen, offizielle Dokumente und Stellungnahmen von Verbänden (insbesondere zu Ostdeutschland) zur ELER-Verordnung aus dem Forschungsprojekt „Regionaler Wohlstand neu betrachtet“.

### Gliederung der ELER-Verordnung

| Titel  | Kapitel  | Artikel |
|--|--|---------|
| Begründung der ELER-Verordnung   |  |         |
| Titel I: Ziele und Grundregeln für die Förderung                           | 1. Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen    | 1-2     |
|  | 2. Ziele und Aufgaben                            | 3-4     |
|  | 3. Grundsätze der Förderung                      | 5-8     |
| Titel II: Der strategische Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums | 1. Die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft | 9-10    |
|  | 2. Nationaler Strategieplan                      | 11-12   |
|  | 3. Strategiebegleitung                           | 13-14   |
| Titel III: Programmplanung   | 1. Inhalt der Programmierung                     | 15-17   |
|  | 2. Vorbereitung, Genehmigung und Revision        | 18-19   |
| Titel IV: Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums               | 1. Schwerpunkte [vier inhaltliche Achsen]        | 20-65   |
|  | 2. Technische Hilfe                              | 66-68   |
| Titel V: Finanzielle Beteiligung des Fonds                                 |  | 69-72   |
| Titel VI: Verwaltung, Kontrolle und Information                            | 1. Verwaltung und Kontrolle                      | 73-75   |
|  | 2. Information und Publizität                    | 76      |
| Titel VII: Begleitung und Bewertung  | 1. Begleitung                                    | 77-83   |
|  | 2. Bewertung                                     | 84-87   |
| Titel VIII: Staatliche Beihilfen   |  | 88-89   |
| Titel IX: Übergangs- und Schlussbestimmungen                               |  | 90-94   |
| Anhang   |  |         |

## Die Fördermöglichkeiten der ELER-Verordnung für den Natur- und Umweltschutz, den Öko-Landbau und eine nachhaltige ländliche Entwicklung

Erläuterung: In der Tabelle sind in den ersten beiden Spalten diejenigen Artikel der ELER-Verordnung aufgeführt, die für den Natur- und Umweltschutz; den ökologischen Landbau und die ländliche Entwicklung von besonderem Interesse sind.

In den Spalten 3-5 werden für

- Natur- und Umweltschutz;
- die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft und
- nachhaltige ländliche Entwicklung

jeweils interessante Fördermöglichkeiten genannt. Die Vorschläge zum Umwelt- und Naturschutz stammen vom WWF (vgl. auch die Broschüre: EU-Förderung für die Umwelt. Ein Handbuch für den Programmplanungszeitraum 2007-2013; Download unter: [http://www.wwf.de/imperia/md/content/politik/strukturfonds/EU-F\\_rderung\\_Handbuch\\_2007\\_20131.pdf](http://www.wwf.de/imperia/md/content/politik/strukturfonds/EU-F_rderung_Handbuch_2007_20131.pdf)). Die Vorschläge zum ökologischen Landbau und zur ländlichen Entwicklung sind von Benjamin Nölting und David Kaldewey.

### Schwerpunkt 1: Wettbewerbsfähigkeit – Artikel 20-35

| Artikel  | Inhalt   | Bedeutung für Natur- und Umweltschutz   | Bedeutung für ökolog. Land- und Ernährungswirtschaft   | Bedeutung für ländliche Entwicklung                                    |
|----------|--|---|--|--|
| 24 (1) a | Beratungsdienste<br>Unterstützung von Landwirten bei der Übernahme von Kosten, die sich aus der Inanspruchnahme von Betriebsberatungsdiensten mit Bezug auf die Verbesserung der Gesamtleistung ihrer Betriebe ergeben. Diese Beratungsdienste müssen Beratung u.a. zum "guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand" nach EG-VO 1782/2003 einschließen. | WWF: Kann zur indirekten Unterstützung des Aufbaus von Kapazitäten (durch Beratungsdienstleistungen) und für das Aufgreifen von Produktionsmethoden, die zu einem vernünftigen Ressourcenverbrauch führen, eingesetzt werden.<br>Förderung für die Ökolandbauberatung |  | Betriebliche Beratung auch für Chancen bei der Diversifizierung nutzen |
| 26 a     | Modernisierung<br>Beihilfe für Landwirte zur Verbesserung der Gesamtleistung des landwirtschaftlichen Betriebs.  |   | Unter Modernisierung wird in Begründung der ELER-VOP verstanden (21): Besserer Einsatz von Produktionsfaktoren, Einführung neuer Technologien, abzielend auf Produktqualität, ökologische Erzeugnisse und Diversifizierung, unter Einbeziehung des Nichtlebensmittelsektors und des Sektors Energiepflanzen.<br>Investitionsförderung an artgerechte Tierhaltung koppeln!<br>Interessant für Ökolandbau. |  |

|      |   |  |   |  |
|------|---|--|---|--|
| 26 b | Beihilfe für Landwirte, die dazu beitragen, die Gemeinschaftsnormen, die für die betreffende Investition gelten, einzuhalten (gilt für neu eingeführte Normen). In Artikel 88 werden genaue Modalitäten zu Art. 26 festgelegt.  | WWF: Kann Lösungen für eine nachhaltigere Nutzung natürlicher Ressourcen und wassersparende Produktionsmethoden unterstützen.  |   |  |
| 28   | Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Produkte für Verbesserung der Betriebsleistung bei<br>a) Verarbeitung und/oder Vermarktung<br>b) Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien<br>Gilt v. a. für Klein- und kleine Unternehmen, aber auch für mittlere Unternehmen  |  | Ist sowohl für die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft als auch für die ländliche Entwicklung von Bedeutung. Maßnahmen sollten insbesondere regionale Verarbeitung und Vermarktung fördern (von Öko-Produkten). Zielgruppe: Innovative KMU (des Öko-Sektors) Betriebsberatungskosten sollten eingeschlossen sein (evtl. sonst Art. 24) |  |
| 29   | Zusammenarbeit<br>Beihilfen für Zusammenarbeit bei der Entwicklung neuer Produkte, Verfahren und Technologien in der Land- und Ernährungswirtschaft   |  | Kann genutzt werden für die Zusammenarbeit von – auch ökologischer – Land- und Ernährungswirtschaft. Z.B. in Bezug auf Verarbeitungsketten. Kooperation- und Beratungskosten sollten eingeschlossen sein.   |  |
| 30   | Infrastruktur<br>Verbesserung und Ausbau der mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Infrastruktur. Die Beihilfe deckt v.a. die Kosten von Maßnahmen zur Erschließung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen, zur Energieversorgung und zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen ab.   | WWF: Kann den Einsatz von wasser- und energiesparende Technologien in der Landwirtschaft und in Industrien mit landwirtschaftlichem Bezug (z.B. Verarbeitung) fördern. |   |  |
| 31   | Einhaltung anspruchsvoller Normen<br>Beihilfen, die die Kosten und Einkommensverluste, die Landwirten durch die Anwendung der Normen (u.a. für Umweltschutz) entstehen, teilweise ausgleichen. (Gilt für neu eingeführte Normen)  | WWF: Kann Renaturierungs- bzw. Pflegemaßnahmen u. a. in Feuchtgebieten unterstützen.   | WWF: Kann zur Gewährung von Ausgleichszahlungen für Landwirte und zur Unterstützung einer nachhaltigen Nutzung von Lebensräumen genutzt werden.   |  |
| 32   | Lebensmittelqualitätsregelungen<br>Beihilfen für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die anerkannte Lebensmittelqualitätsregelungen erfüllen (präzise Kriterien nach Art. 90)<br>Anmerkung: Artikel 32/33 für „Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse“. In den Begründungen von ELER wird insbesondere auf ökologische Erzeugnisse (21) hingewiesen. Außerdem wird explizit die Verarbeitung und Vermarktung als förderfähig genannt (23). |  | Hier könnte insbesondere die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft mit klaren Qualitätsstandards profitieren.  | Hier könnten regionale Qualitätsprodukte gefördert werden. |
| 33   | Beihilfe für Informations- und Absatzfördermaßnahmen für Erzeugnisse im Rahmen von Artikel 30   |  | Könnte nutzbar sein für Kampagnen und Marketing zur Bewerbung von ökologischen und/oder regionalen Produkte.  |  |

## Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Lebensraums – Artikel 36-51

| Artikel      | Inhalt   | Bedeutung für Natur- und Umweltschutz  | Bedeutung für ökologische Land- und Ernährungswirtschaft  | Bedeutung für ländliche Entwicklung |
|--------------|--|--|---|-------------------------------------|
| 37           | Ausgleichszahlungen<br>Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und anderen benachteiligten Gebieten<br>Welche Gebiete als benachteiligt gelten ist in Artikel 50 festgelegt.   |  | Relevant für Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete   |                                     |
| 38           | Natura 2000<br>Zahlungen im Rahmen von Natura 2000: Die Beihilfe wird Landwirten zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten gewährt, die ihnen in dem betreffenden Gebiet durch die Umsetzung der Richtlinien 79/409/EWG, 92/43/EWG und 2000/60/EG entstehen.  | WWF: Kann Renaturierungs- bzw. Pflegemaßnahmen u. a. in Feuchtgebieten unterstützen.   | Vorgaben zu Ausgleichszahlungen (für Landwirte) als Gegenleistung für Einschränkungen/Auflagen im Zusammenhang mit Natura 2000. ÖL könnte als top up oder als Alternative gefördert werden. |                                     |
| 39           | Agrarumweltmaßnahmen<br>Zahlungen für Landwirte (oder zur Erreichung von Umweltzielen auch für andere Landbewirtschaftler), die freiwillig eine Agrarumweltverpflichtung eingehen, welche über die obligatorischen EU-Anforderungen hinausgeht. Auch für Erhaltung genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft.<br>Als Anreizkomponente können Transaktionskosten geltend gemacht werden. | WWF: Ermöglicht Produktionsmethoden, die zu einer nachhaltigeren Nutzung von Lebensräumen beitragen und die Fortführung von Bewirtschaftungsformen, die zur Erhaltung des natürlichen Kapitals beitragen.  | Wichtigster Artikel für die Unterstützung des Ökolandbaus. Konkrete Anforderungen vgl. Protokoll Agrarbündnistagung.  |                                     |
| 40           | Tierschutzmaßnahmen<br>Zahlungen für Landwirte, die freiwillig eine Tierschutzverpflichtung eingehen, welche über die obligatorischen EU-Anforderungen hinausgeht.<br>Als Anreizkomponente können Transaktionskosten geltend gemacht werden.   | Tierschutz   |   |                                     |
| 41           | Nichtproduktive Investitionen<br>Beihilfe, die a) für nichtproduktive Investitionen auf landwirtschaftlichen Betrieben zur Einhaltung von Agrarumweltverpflichtungen oder anderer Agrarumweltziele gewährt wird<br>b) durch die der öffentliche Wert des betreffenden Natura- 2000-Gebiets oder anderer Gebiete von hohem Naturwert gesteigert wird  | WWF: Kann den Bau von Infrastrukturen unterstützen (z.B. Wiederherstellung der Landschaftselemente auf landwirtschaftlich genutzten Flächen wie Steinwälle, Feuchtbiotope etc.) oder die Anschaffung von Maschinen, die für eine nachhaltige Nutzung bestimmter Lebensräume und Landschaften notwendig sind (Das ist auch für Natura 2000 Feuchtgebiete oder Flusseinzugsgebiete im Zusammenhang mit der WRRL relevant, speziell für Pflege- und Renaturierungsmaßnahmen). |   |                                     |
| 44           | Agroforstsysteme<br>Die Beihilfe kann für die Ersteinrichtung von Agroforst-Systemen auf landwirtschaftlichen Flächen gewährt werden.  | WWF: Kann die Wiederherstellung von Agroforstsystemen fördern, wo diese zur Erreichung von Umweltzielen erforderlich sind.   | Den Landwirten werden die Anlegungskosten für Agroforstsysteme erstattet.<br>Interessant in Brandenburg wegen der Trockenheit bzw. Wassermangel.  |                                     |
| 50.2<br>50.3 | Beihilfefähige Gebiete<br>Ausweisung von und spezifische Unterstützungsmaßnahmen für benachteiligte Gebiete (Berggebiete, Less-Favoured Areas (LFAs))  | WWF: Bei angemessener Zielsetzung durch die nationalen und regionalen Behörden kann diese Maßnahme sehr wertvoll für die Beibe-  | Der Artikel ist relevant für die Definition von benachteiligten Gebieten, die nach Artikel 37 mit Ausgleichszahlungen unterstützt werden können.  |                                     |

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
|  | sowie für Gebiete, in denen die Landwirtschaft zur Erhaltung oder Verbesserung der Umwelt fortgeführt werden soll. | haltung von landwirtschaftlichen Systemen mit hohem ökologischen Wert sein. Oft sind diese identisch mit Natura 2000- Flächen und / oder von Bedeutung für die Erhaltung des natürlichen Wertes der Landschaften. |  |
|--|--|---|--|

### Schwerpunkt 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft – Artikel 52-60

| Artikel | Inhalt  | Bedeutung für Natur- und Umweltschutz             | Bedeutung für ökologische Land- und Ernährungswirtschaft   | Bedeutung für ländliche Entwicklung |
|---------|---|---|--|-------------------------------------|
| 53      | Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten (nur für Mitglieder landwirtschaftlicher Haushalte)   |   | Interessant für multifunktionale Öko-Betriebe, um das hohe Potenzial zur Diversifizierung zu nutzen (Tourismus, Energie, Vermarktung, Verarbeitung, Betreuung, [Ernährungs-]Bildung etc.)<br>Attraktiv für Ausgründungen aus Landwirtschaftsunternehmen, aber auch Unternehmenskooperation, z.B. eine Stelle/Unternehmen für die Betreuung von ländlichem Tourismus mehrere Höfe.<br>In peripheren ländlichen Räumen interessant für Dienstleistungen, die angesichts der demographischen Entwicklung knapp werden (Alten-Pflege, Kinderbetreuung, Mobilität, aber auch Tourismus (Art. 55) und Energie.<br>Synergie mit Artikeln 54, 55, evtl. 56 nutzen. |                                     |
| 54      | Kleinstunternehmen<br>Beihilfe für Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen gemäß der Definition der Kommission (2003/361/EG)  |   | Interessant für Ausgründungen in der Wertschöpfungskette (Verarbeitung, Handel) oder Tourismus, vgl. Art 54 für ökologische und regionale Betriebe aus dem Bereich Verarbeitung und Handel.<br>Die Förderung sollte betriebswirtschaftliche Beratung und Training einschließen.  |                                     |
| 55      | Tourismus<br>Beihilfe für kleine Infrastruktureinrichtungen (Informationszentren oder Ausschilderung) für Erholungsinfrastruktur, die Zugang zu natürlichen Gebieten ermöglicht, sowie kleine Beherbergungsbetriebe für Entwicklung und/oder Vermarktung von Tourismusdienstleistungen mit Bezug zum ländlichen Tourismus | WWF: Kann Besucherlenkungsmaßnahmen unterstützen. | Kann interessant sein sowohl für die Verbindung von Ökolandbau und Tourismus (z.B. Ferien auf dem Bauernhof) als auch für Tourismus im ländlichen Raum generell.<br>Kleine Beherbergungsbetriebe = Urlaub auf dem Land; Hilfe für Verschönerung der Anlagen, Flyer, Schilder, Marketingberatung und -konzeption (auch betriebliche Beratung)<br>Möglich wäre Entwicklung und Konzeption von überbetrieblichen Angeboten, z.B. Öko-Tourismus oder Regionen typischer Landtourismus, für Familien, mit Umweltbildungsangeboten etc. Das sollte Beratung einschließen.<br>Evtl. Kopplung mit Direktvermarktung nutzen. Vgl. auch Art. 53, 54.                 |                                     |
| 56      | Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung<br>Beihilfe für Dienstleistungseinrichtungen einschließlich Kultur- und Freizeitaktivitäten, zur Grundversorgung eines Dorfes, Dorfverbänden und entsprechende Kleininfrastruktur  |   | Interessant für periphere ländliche Räume. Insbesondere durch den Zusatz „Kultur- und Freizeitaktivitäten“, könnte dies hilfreich sein zur Unterstützung von Hofläden und Hoffesten.<br>Interessant ist hier die Erweiterung bestehender (land)wirtschaftlicher Aktivitäten wie Hofladen oder die (Mehrfach-)Nutzung von Hofgebäuden. Man kann in peripheren ländlichen Räumen zusätzliche Funktionen an bestehende Angebote/Aktivitäten der Höfe anknüpfen.   |                                     |

|      |   |   |  |  |
|------|---|---|--|--|
| 57 a | Natürliches Erbe<br>Beihilfe für die Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungspläne für Natura-2000-Gebiete und sonstige Gebiete mit hohem Naturwert, Aktionen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz und Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Erbes und mit der Entwicklung von Gebieten mit hohem Naturwert   | WWF: Kann möglicherweise die Erhaltung der ländlichen Kulturlandschaft mit hohem ökologischen Wert (z.B. im Hügelland) oder Küstenlandschaften und die Wiederherstellung von verlorenen küstennahen Feuchtgebieten (und damit verbundene Lebensräume) fördern. Generell sehr attraktiv für Großschutzgebiete. | WWF: Wichtiger Artikel für die Unterstützung bei der Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen Im Rahmen von lokalen Entwicklungsstrategien. Kann auch Maßnahmen/Pilotprojekte zur Bewusstseinsbildung und Besucherlenkung fördern. |  |
| 57 b | Kulturelles Erbe<br>Unterstützung für Studien und Investitionen im Zusammenhang mit der Erhaltung, Wiederherstellung und Verbesserung des kulturellen Erbes, z.B. kulturelle Merkmale, Kulturlandschaft.  |   |  | Wichtig für Dorf- und Kulturlandschaft.<br>Achtung: Mittel für die Dorfentwicklung sinnvoll einsetzen, nicht verbauen.     |
| 58   | Ausbildung und Information  |   | Kann für praktisch alles verwendet werden, sehr schwammig. Evtl. attraktiv für Zusatzqualifikation in der Ökobranche.  |  |
| 59   | Kompetenzentwicklung (lokaler Entwicklungsstrategien)<br>Förderung von Studien über das betreffende Gebiet.<br>Beihilfe für Maßnahmen zur Bereitstellung von Informationen über das betreffende Gebiet und die lokale Entwicklungsstrategie.<br>Schulung der an der Ausarbeitung und Umsetzung einer Strategie der ländlichen Entwicklung beteiligten Personen und leitende Akteure.<br>Durchführung der lokalen Entwicklungsstrategie. | WWF: Soweit Umweltschutz als Teil der lokalen Entwicklungsstrategie verankert ist, kann dieser Artikel für die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und die Umsetzung von Weiterbildungs- und Öffentlichkeitsmaßnahmen genutzt werden.  | Ökolandbau sollte sich an solchen integrierten Konzepten z. B. für Großschutzgebiete beteiligen.   | Hier könnte die Konzeption lokaler Entwicklungsstrategien gefördert werden.<br>Überschneidung mit Leader und ILE beachten. |

### Schwerpunkt Leader. Artikel 61-64

| Artikel | Inhalt  | Bemerkungen | Bedeutung für Natur- und Umweltschutz | Bedeutung für ökologische Land- und Ernährungswirtschaft | Bedeutung für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung |
|---------|---|-------------|---------------------------------------|--|--|
| 63.a    | Beihilfen für die Umsetzung von gebietsbezogenen lokalen Entwicklungsstrategien, die auf subregionaler Ebene für genau umrissene ländliche Gebiete bestimmt sind. |             |                                       |  |  |
| 63.b    | Beihilfen für die Umsetzung von entsprechenden Projekten  |             |                                       |  |  |

**Bisher veröffentlichte discussion paper des ZTG  
(abrufbar unter : [www.ztg.tu-berlin.de/regdp\\_de.shtml](http://www.ztg.tu-berlin.de/regdp_de.shtml)):**

Nr. 01/02 Susanne Schön/ Dorothee Keppler/ Brigitte Geißel  
Gender und Nachhaltigkeit. Sondierung eines unübersichtlichen Forschungsfeldes

Nr. 02/02 Alexander Peine/ Rainer Haase/ Hans-Liudger Dienel  
Prozessevaluation – Evaluation der interdisziplinären Zusammenarbeit im Rahmen der Forschergruppe Senta

Nr. 03/02 Martina Schäfer  
Kundenvielfalt erfordert Marktvielfalt – Eine Untersuchung der Potenziale von vier verschiedenen Bioeinkaufsformen

Nr. 04/02 Heike Walk  
Global Governance – Hoffnung und Ernüchterung in der internationalen Klimapolitik

Nr. 05/03 Susanne Schön  
Co-operation Management as a Part of Engineering Education

Nr. 06/03 Leon Hempel / Eric Töpfer  
On the Threshold to Urban Panopticon? Objectives and Results of the "Urbaneye" Project on the employment of CCTV in Europe

Nr. 07/03 Dörte Ohlhorst  
Der Weg ist das Ziel... Radfernwanderwege als nachhaltige Verknüpfung kontrastreicher Regionen

Nr. 08/03 M. Schophaus/ H. L. Dienel/C. F. von Braun  
Von Brücken und Einbahnstraßen. Aufgaben für das Kooperationsmanagement interdisziplinärer Forschung

Nr. 09/03 Leon Hempel/ Hans-Liudger Dienel  
Tele City Vision –Perceptions of ICT and its Impacts on City Competition

Nr. 10/03 Martina Schäfer/ Benjamin Nölting/ Lydia Illge  
Zukunftsfähiger Wohlstand. Analyserahmen zur Evaluation nachhaltiger Wohlstandseffekte einer regionalen Branche

Nr. 11/04 Gabriele Wendorf/ Doris Felbinger/ Bettina Graf/ Sabine Gruner/Helga Jonuschat/Olaf Saphöster  
Von den Qualitäten des Wohnumfeldes zur Lebensqualität? Das Konzept des „Atmosphärischen“ als Ausgangspunkt einer integrierten Theorie

Nr. 12/04 Susanne Schön/ Benjamin Nölting/Martin Meister  
Konstellationsanalyse. Ein interdisziplinäres Brückenkonzept für die Technik-, Nachhaltigkeits- und Innovationsforschung

Nr. 13/04 Jörg Potthast/ Hans-Liudger Dienel  
„Die Zeiten des natürlichen Fortschritts sind vorbei.“ Verkehrssicherheit als Gegenstand von Forschung und Politik. Vertiefung der SMARTBENCH-Teilstudie Frankreich.

Nr. 14/04 Achim Brunnengräber/Kristina Dietz/Bernd Hirschl/Heike Walk  
Interdisziplinarität in der Governance-Forschung

Nr. 15/05 Elke Baranek/ Corinna Fischer/ Heike Walk  
Partizipation und Nachhaltigkeit. Reflektionen über Zusammenhänge und Vereinbarkeiten

Nr. 16/05 Dorothee Keppler  
Nachhaltigkeitskompetenzen. Zur Bedeutung geschlechtsspezifischer Kompetenzunterschiede für eine nachhaltige Technikentwicklung

Nr. 17/05 Tina Boeckmann/ Pamela Dorsch/ Frauke Hoffmann/ Dörte Ohlhorst/Ulrike Schumacher/ Julia Wulff  
Zwischen Theorie und Praxis. Anregungen zur Gestaltung von Wissenschafts-Praxis-Kooperationen in der Nachhaltigkeitsforschung

Nr. 18/05 Benjamin Nölting/Tina Boeckmann  
Struktur der Land- und Ernährungswirtschaft in Brandenburg und Berlin – Anknüpfungspunkte für eine nachhaltige Regionalentwicklung

Nr. 19/05 Hans-Liudger Dienel  
Grupy nieprofesjonalnych planistów i opinie mieszkańców. Nowa metoda uczestnictwa mieszkańców na przykładzie opracowania projektu dla jednej dzielnicy Berlina (Übersetzung des Bürgergutachens „Zukunft Sparrplatz“ der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2001)

Nr. 20/05 Adina Herde  
Kriterien für eine nachhaltige Ernährung auf Konsumentenebene

Nr. 21/05 Christin Wemheurer/Jens Eitmann  
Coaching in der ökologischen Landwirtschaft

Nr. 22/05 Dorothee Keppler  
Zur Evaluierung integrativer Arbeitsmarktkonzepte für Menschen mit Benachteiligungen

Nr. 23/06 Benjamin Nölting  
Die Politik der Europäischen Union für den ländlichen Raum  
Die ELER-Verordnung als Rahmenbedingung für eine nachhaltige ländliche Entwicklung und die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft