

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Grajewski, Regina; Eberhardt, Winfried; Koch, Birgit; Osterburg, Bernhard;  
Plankl, Reiner; Raue, Petra; Reiter, Karin; Roggendorf, Wolfgang; Schrader,  
Helmut; Tietz, Andreas

## Working Paper

Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung  
der Entwicklung des ländlichen Raums: Vergleich zur derzeitigen  
Ausgestaltung der Förderpolitik und Kommentierung der  
Änderungen

Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 02/2004

## Provided in cooperation with:

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

Suggested citation: Grajewski, Regina; Eberhardt, Winfried; Koch, Birgit; Osterburg, Bernhard;  
Plankl, Reiner; Raue, Petra; Reiter, Karin; Roggendorf, Wolfgang; Schrader, Helmut; Tietz,  
Andreas (2004) : Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen Förderung der  
Entwicklung des ländlichen Raums: Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik  
und Kommentierung der Änderungen, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No.  
02/2004, urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi035351-4 , <http://hdl.handle.net/10419/39374>

## Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche,  
räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts  
beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen  
der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu  
vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die  
erste Nutzung einverstanden erklärt.

## Terms of use:

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use  
the selected work free of charge, territorially unrestricted and  
within the time limit of the term of the property rights according  
to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and  
declares to comply with these terms of use.*

**Aus dem Institut für Ländliche Räume,  
dem Institut für Betriebswirtschaft  
und dem  
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik**

**Regina Grajewski (Endredaktion)**

**Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen  
Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums :  
Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der  
Förderpolitik und Kommentierung der Änderungen**

**Braunschweig  
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)  
2004**

Institut für ländliche Räume  
Institut für Betriebswirtschaft  
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik



Institut für Ökonomie



**Verordnungsentwurf der EU-Kommission zur künftigen  
Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums**  
- Vergleich zur derzeitigen Ausgestaltung der Förderpolitik und  
Kommentierung der Änderungen -

**Endredaktion: Regina Grajewski (FAL)**

mit Textbeiträgen von MitarbeiterInnen der Institute für ländliche Räume, Betriebswirtschaft, Marktanalyse und Agrarhandelspolitik (FAL) und des Instituts für Ökonomie (BFH)

**Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie**

**02/2004**

Braunschweig und Hamburg, im Oktober 2004

**Institut für ländliche Räume, FAL, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig,**

Winfried Eberhardt, Regina Grajewski, Birgit Koch, Bernhard Osterburg, Dr. Reiner Plankl, Petra Raue,  
Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Dr. Helmut Schrader, Andreas Tietz

**Institut für Betriebswirtschaft, FAL, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig,**

Bernhard Forstner

**Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, FAL, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig,**

Josef Efken

**Institut für Ökonomie, BFH, Leuschnerstr. 91, 21031 Hamburg**

Frank Setzer, Prof. Dr. Carsten Thoroe

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>1 Grundsätze der Förderinterventionen und externe Kohärenz</b>	<b>2</b>
<b>2 Gesamtkonstruktion der EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum</b>	<b>4</b>
<b>3 Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben</b>	<b>6</b>
<b>4 Niederlassung von Junglandwirten</b>	<b>9</b>
<b>5 Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen</b>	<b>10</b>
<b>6 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten</b>	<b>11</b>
<b>7 Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen</b>	<b>14</b>
<b>8 Agrarumweltmaßnahmen und Tierschutz</b>	<b>15</b>
<b>9 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</b>	<b>18</b>
<b>10 Forstwirtschaft</b>	<b>20</b>
<b>11 Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten</b>	<b>23</b>
<b>12 LEADER</b>	<b>25</b>
<b>13 Programmierung der ländlichen Entwicklungsprogramme</b>	<b>27</b>
<b>14 Implementation ländlicher Entwicklungsprogramme</b>	<b>29</b>
<b>15 Monitoring und Evaluierung</b>	<b>30</b>
<b>16 Finanzierungsregelungen und Kofinanzierungssätze</b>	<b>33</b>
<b>17 Zusammenfassende Wertung des Verordnungsentwurfs</b>	<b>35</b>
<b>18 Summary Assessment of the Regulation Proposal</b>	<b>38</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>42</b>
<b>Anhangsverzeichnis</b>	<b>43</b>



**Abbildungsverzeichnis****Seite**

Abbildung 1: Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums im Kontext der EU-Strukturpolitik	3
--	---





## Einleitung

Die EU-Kommission hat am 14. Juli 2004 eine Reihe von Verordnungsentwürfen zur Vorbereitung der Förderphase 2007 bis 2013 vorgelegt, darunter die Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-VO). Damit steht ein komplexes Gesetzeswerk mit weit reichenden Konsequenzen für die zukünftige Ausgestaltung der Förderung der Land- und Forstwirtschaft und der ländlichen Räume zur Diskussion. Im Gegensatz zur vorgehenden Förderperiode hat die EU-Kommission ihre Vorschläge sehr früh vorgelegt, sodass diese intensiv diskutiert werden können.

Der vorliegende Arbeitsbericht gibt einen Überblick über die vorgeschlagenen Regelungen der ELER-VO und nimmt zu den wichtigsten Aspekten Stellung. Dabei beschränkt sich die Kommentierung auf den vorliegenden Verordnungsentwurf. Grundsätzlich sind andere Alternativen zur Ausgestaltung ländlicher Entwicklungspolitik denkbar; die Skizzierung solcher Alternativen ist aber nicht Gegenstand des vorgelegten Arbeitsberichts,

Der Arbeitsbericht wurde gemeinsam von den Instituten für Betriebswirtschaft, ländliche Räume sowie Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) und dem Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Holz- und Forstwirtschaft (BFH) verfasst. Der Arbeitsbericht ist in einen Textteil und einen Tabellenanhang gegliedert.

Gegliedert nach Förderbereichen (alle Kapitel<sup>1</sup> der VO (EG) Nr. 1257/1999 und LEADER+-Maßnahmen) und wesentlichen institutionellen Aspekten (z.B. Programmierung, Finanzierungsregelungen) werden die

- derzeit geltenden Regelungen beschrieben,
- die Änderungen in der Entwurfsfassung der ELER-VO vorgestellt und
- wesentliche Aspekte kommentiert.

Die einzelnen Regelungen der neuen Verordnung weisen einen unterschiedlichen Konkretisierungsgrad auf. Zudem hängen die Gestaltungsmöglichkeiten, die die neue Verordnung bietet, von den zukünftig zur Verfügung stehenden Mitteln ab. Der Finanzrahmen 2007 bis 2013 wird erst im nächsten Jahr im Rahmen der finanziellen Vorausschau festgelegt. Im vorliegenden Arbeitsbericht können daher nur erste Hinweise auf Stärken und Schwächen des Verordnungsentwurfs im Vergleich zu bisherigen Regelungen und Erkenntnissen (beispielsweise aus den Halbzeitbewertungen) und Hinweise auf Konkretisie-

---

<sup>1</sup> Mit Ausnahme des Vorruhestandes.

rungserfordernisse gegeben werden. Eine umfassende Kommentierung und Beurteilung kann zwar einerseits erst nach Vorliegen der Durchführungsverordnungen und des festgesetzten Finanzrahmens vorgenommen werden, andererseits ist aber eine Diskussion gerade in der Entwurfsphase vor der Beschlussfassung notwendig und zielführend.

## **1 Grundsätze der Förderinterventionen und externe Kohärenz<sup>2</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Seit der Reform der Strukturfonds von 1988 zielten die sektoralen Maßnahmen im Rahmen von Ziel 5a (Einzelbetriebliche Investitionsförderung, Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung) darauf ab, in Ergänzung zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) die Agrarstrukturen weiterzuentwickeln. In Gebieten mit Entwicklungsrückstand gemäß Ziel 1 sowie in strukturschwachen ländlichen Räumen gemäß Ziel 5b war die Strukturpolitik regional darauf ausgerichtet, durch mehrjährige, integrierte Multifondsprogramme mittels Diversifizierung die Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Gebiete zu steigern. In Verbindung mit der Reform der GAP von 1992 wurden ergänzend zur Markt- und Preispolitik für landwirtschaftliche Produkte flankierende Maßnahmen (Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestandsregelungen, Förderung der Erstaufforstung von landwirtschaftlich genutzten Flächen) eingeführt. Mit den Beschlüssen zur Agenda 2000 wurden die verschiedenen Interventionen zur Unterstützung der Entwicklung in ländlichen Räumen in eine Gesamtstrategie integriert, die unter Bezugnahme auf Art. 33 des Vertrags zur Gründung der Gemeinschaft als sog. Zweite Säule der GAP zur Erleichterung der weiteren Reformen der Agrarmarktpolitik (Erste Säule) dienen und zugleich unter Beachtung von Art. 158 des EG-Vertrags dem Kohäsionsziel Rechnung tragen soll. Dabei wurden die Finanzmittel in zwei nach Gebiets- und/oder Maßnahmenkategorien unterschiedene Programmansätze aufgeteilt (siehe Abbildung 1).

### ***Neuer Vorschlag***

Im Vorschlag für die neue Verordnung des Rates ist vorgesehen, durch Einführung eines Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums die Rolle der einzelnen Instrumente zur ländlichen Entwicklungspolitik weiter zu vereinfachen und zu präzisieren. Danach sollen die Markt- und Einkommensstützungsmaßnahmen der GAP unter Hinweis auf die Ziele der GAP nach Art. 33 des EG-Vertrages von der Politik der Entwicklung des ländlichen Raumes begleitet und ergänzt werden. Daneben ist den in Art. 158 des EG-Vertrags festgehaltenen Zielen der Politik zur Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts Rechnung zu tragen sowie weiteren politischen Prioritäten auf der Grundlage der Beschlüsse des Europäischen Rates von Lissabon (2000) zur

---

<sup>2</sup>Verfasser: Dr. Helmut Schrader (LR), [helmut.schrader@fal.de](mailto:helmut.schrader@fal.de)

Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und von Göteborg (2001) zur nachhaltigen Entwicklung Beachtung zu schenken. Die Gemeinschaftstätigkeit soll einen ergänzenden Beitrag zur Tätigkeit der Mitgliedstaaten darstellen, die Partnerschaft zur EU ausbauen, das Subsidiaritätsprinzip beachten und die übrigen Politiken der Gemeinschaft im Rahmen der Programmplanung zur ländlichen Entwicklung ergänzen, vor allem die GAP, die Kohäsionspolitik und die Gemeinsame Fischereipolitik.

**Abbildung 1:** Förderung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums im Kontext der EU-Strukturpolitik

1994 - 1999 EAGFL-A, EAGFL-G, EFRE, ESF	2000 - 2006 EAGFL-G EFRE, ESF, EAGFL-A		2007 - 2013 EFLL EFRE, ESF	
<p><b>Ziel-5b-Programme</b> für bestimmte Gebietskulturen, Maßnahmen für den ländlichen Raum finanziert durch EAGFL-A, EFRE und ESF</p>	<p><b>Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum nach der VO (EG) Nr. 1257/1999 (EPLR) als</b></p> <p>horizontale Förderung von im Wesentlichen</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (ehemals Ziel-5a)</li> <li>2. (Ehemals) flankierenden Maßnahmen einschließlich der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete</li> <li>3. Ländlichen Entwicklungsmaßnahmen (ehemals Ziel-5b)</li> </ol>		<p><b>Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum nach der ELER-VO</b></p> <p><b>Schwerpunktachse 1:</b> Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft <b>Schwerpunktachse 2:</b> Landmanagement <b>Schwerpunktachse 3:</b> Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum <b>Schwerpunktachse 4:</b> LEADER</p>	
<p><b>Gemeinschaftsinitiative LEADER II</b> innerhalb von Ziel-5b-Gebieten; finanziert vom EAGFL-A, EFRE, ESF</p>	<p><b>Ziel-2-Gebiete:</b> Innerhalb der Zielgebietskulturen können Maßnahmen des EFRE und ESF die Entwicklung im ländlichen Raum flankieren</p>		<p><b>Drei Ziele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- „Konvergenz“</li> <li>- „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“</li> <li>- „Europäische territoriale Zusammenarbeit“</li> </ul>	
<p><b>Horizontale Ziel-5a-Programme:</b> Maßnahmen des EAGFL-A für die Landwirtschaft, Außerhalb Ziel-1: eigene Programmplanung bzw. Erstattungsprinzip Innerhalb Ziel-1: Integriert in das GFK</p>	<p><b>Ziel-1-Gebiete:</b> Flankierende Maßnahmen einschließlich der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete werden aus dem EAGFL-Garantie finanziert und in einem „Rumpf“ - EPLR dargestellt</p>		<p><b>Schwerpunktachse 2:</b> Landmanagement <b>Schwerpunktachse 3:</b> Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum <b>Schwerpunktachse 4:</b> LEADER</p>	
<p><b>Flankierende Maßnahmen des EAGFL-Garantie:</b> Agrarumwelt, Vorruhestand, Aufforstung</p>	<p>Ländliche Entwicklungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit werden aus dem EAGFL-A finanziert und in die operationellen Ziel-1-Programme integriert</p>		<p>Festgelegter Mindestplafonds für Regionen, die nach dem Ziel „Konvergenz“ förderfähig sind, höhere Kofinanzierungssätze für „Konvergenz“-Regionen</p>	
			<p>In geeigneter Weise soll die Stärkung der ländlichen Gebiete durch wirtschaftliche Diversifizierung gefördert werden.</p>	

Quelle: Eigene Darstellung.

**Kommentar**

Wie in der bisherigen EU-Politik zur Förderung der ländlichen Entwicklung gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 ist eine sektorale Komponente zur Erleichterung der Umsetzung weiterer Reformschritte der GAP vorgesehen. Diese gewinnt wegen der Notwendigkeit zur Begleitung der Umstrukturierung in der Landwirtschaft und in den ländlichen Räumen der neuen Mitgliedstaaten zusätzlich an Bedeutung. Daneben gibt es eine gebietsbezogene Komponente der EU-Politik für ländliche Räume mit Blick auf die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und umweltbezogenen Herausforderungen, die sich aus den gesellschaftlichen Präferenzen und Anforderungen an die Landbewirtschaftung in Verbindung mit

den sonstigen Anforderungen und Möglichkeiten zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaftsstrukturen ergeben. Das Verhältnis der beiden förderpolitischen Komponenten in der Programmplanung bedarf der weiteren Klärung. Die Setzung von Prioritäten der ländlichen Entwicklung auf EU-Ebene soll durch ergänzende Durchführungsregelungen bzw. Beschlüsse des Rates festgelegt werden und entzieht sich gegenwärtig der Beurteilung. Es wäre wünschenswert, wenn die Berücksichtigung von Stärken und Schwächen der ländlichen Gebiete im Rahmen der gebietsbezogenen Entwicklungsstrategie bei der Programmerstellung durch die Mitgliedstaaten mittels Vorgaben durch die neue Verordnung eingefordert würde. Der Entwurf lässt offen, wie die vorgesehenen Maßnahmen mit den Interventionen des EFRE innerhalb und außerhalb der Konvergenzregionen koordiniert werden sollen.

## **2 Gesamtkonstruktion der EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum<sup>3</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Im Zuge der Agenda 2000 wurden bisher getrennte Förderbereiche im Rahmen einer Verordnung zusammengefasst. Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 beinhaltet neun Kapitel, die weitgehend den vorher bestehenden separaten Förderbereichen entsprechen. Kapitel I bis VIII richten sich dabei ausschließlich an land- und forstwirtschaftliche Betriebe bzw. den Verarbeitungs- und Vermarktungsbereich, während Kapitel IX, die so genannten Artikel-33-Maßnahmen, eine Öffnung für Nichtlandwirte und öffentliche Zuwendungsempfänger ermöglicht. Das bloße Aneinanderreihen verschiedener Förderbereiche führt allerdings zu keinem kohärenten Zielsystem bezüglich einer Politik für ländliche Räume. Die einzelnen Förderbereiche haben multidimensionale Zielsetzungen, die sich z.T. auch widersprechen. Dieser Mangel an einem konsistenten Zielsystem setzt sich in den regionalen Entwicklungsplänen fort, wie in vielen Halbzeitbewertungen herausgestellt wurde.

### ***Neuer Vorschlag***

Der Verordnungsentwurf sieht die Verabschiedung einer EU-Landentwicklungsstrategie durch den Rat vor, die besser auf die prioritären Politikbereiche des EU-Vertrags (GAP, Kohäsionspolitik, Nachhaltigkeit) ausgerichtet ist. Basierend auf dieser Strategie müssen die Mitgliedstaaten einen eigenen nationalen Strategieplan entwickeln, in den sich dann die Entwicklungspläne einpassen. Ziele, Schwerpunktachsen und Maßnahmen sind im Verordnungsentwurf festgelegt.

---

<sup>3</sup> Verfasserin: Regina Grajewski (LR), regina.grajewski@fal.de

Die Ziele sind folgende:

- (1) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung.
- (2) Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Lebensraums durch Förderung des Landmanagements.
- (3) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der Wirtschaft.

Die Ziele sind sowohl im einzelstaatlichen Strategieplan wie auch in den Entwicklungsplänen der Länder mit Indikatoren zu unterlegen.

Die spezifischen Ziele der ELER-VO sollen mit vier Schwerpunktsachsen und zugeordneten Maßnahmen umgesetzt werden:

- Schwerpunktsachse 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
- Schwerpunktsachse 2 : Landmanagement
- Schwerpunktsachse 3: Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum
- Schwerpunktsachse 4: Leader

Das Maßnahmenspektrum der VO (EG) Nr. 1257/1999 findet sich bis auf wenige Ausnahmen auch in der ELER-VO wieder, ergänzt durch einzelne Elemente der Gemeinschaftsinitiative LEADER+. Die Aufteilung des Förderspektrums auf acht Kapitel (Schwerpunkt Land- und Forstwirtschaft) und eines „Bauchladenkapitels“ zur Förderung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen wurde zugunsten einer zielbezogenen Neugliederung einzelner Maßnahmen/Fördertatbestände in den Schwerpunktsachsen aufgegeben.

### ***Kommentar***

In dem VO-Entwurf unternimmt die EU-Kommission den Versuch, die bisher feststellbaren Defizite in der strategischen Ausrichtung und der Zielformulierung ländlicher Entwicklungsprogramme zu vermindern. Eine EU-Landentwicklungsstrategie kann auf Grund der Heterogenität der ländlichen Gebiete in Europa allerdings nur ganz allgemeinen Charakter haben. Welche strategischen Ansatzpunkte die EU-Kommission bei der Förderung des ländlichen Raums hat, wird eigentlich ausreichend durch die Erwägungsgründe und die Inhalte der Verordnung spezifiziert. Die gesonderte Entwicklung einer EU-Landentwicklungsstrategie könnte somit entfallen. Auf Ebene der Mitgliedstaaten sollte der Strategieplan mit den Entwicklungsplänen verknüpft werden, da er nur auf diese Weise auch Umsetzungsrelevanz erhält.

Die Zuordnung der Maßnahmen bzw. Fördertatbestände zu den drei spezifischen Zielen der ELER-VO verdeutlicht die strategischen Ansatzpunkte der EU-Kommission. Nur die Schwerpunktachse LEADER ist keinem Ziel explizit zugeordnet, sondern soll zur Erreichung aller drei Ziele beitragen und liegt somit als Umsetzungsvariante quer über den drei inhaltlich ausgerichteten Schwerpunktachsen.

Im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 war den meisten Maßnahmen ein breites Zielspektrum zugeordnet. Die genaue Festlegung von Haupt- und Nebenzielen blieb den Mitgliedstaaten überlassen. Die Maßnahmen-Ziel-Struktur ist nunmehr eher eindimensional. Die neu vorgeschlagene Gliederung von Maßnahmen und Fördertatbeständen nach Zielen und Schwerpunktachsen erscheint aber nur auf den ersten Blick stringenter. Zum einen verfolgen Maßnahmen häufig verschiedene Zielsetzungen. So tragen beispielsweise viele einzelbetriebliche Investitionen, die der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dienen, auch gleichzeitig zu einem verbesserten Tier- und Umweltschutz bei. Damit wären diese Investitionen aber eigentlich bei Schwerpunktachse 2 einzuordnen. Des Weiteren handelt es sich bei den ersten beiden Schwerpunktachsen um primär sektoral ausgerichtete Förderbereiche. Das vielfältige Maßnahmenspektrum des Artikels 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 konnte so nur zum Teil diesen beiden Schwerpunktachsen zugeordnet werden, sodass v.a. im Naturschutz- und Landschaftspflegebereich und bei der Verbesserung öffentlicher Infrastrukturen im ländlichen Raum wichtige Fördermaßnahmen zukünftig fehlen.

Eine Alternative zu der Aufsplitterung von Maßnahmen/Fördertatbeständen nach Zielen hätte die Beibehaltung eines Förderkatalogs nach Interventionsbereichen sein können, ähnlich wie in der VO (EG) Nr. 1257/1999. Beispielsweise hätten alle investiven Maßnahmen auf betrieblicher Ebene in einem Kapitel zusammengefasst werden können (für Landwirte, Forstwirte und sonstige Unternehmen), unabhängig von den jeweiligen Zielsetzungen. Der tatsächlich vorzufindenden Förderpraxis würde eine solche Darstellung, in der ein Projekt auch verschiedene Ziele verfolgen kann, stärker entsprechen.

### **3 Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben<sup>4</sup>**

#### ***Bisherige Regelungen***

Die Gewährung von Investitionsbeihilfen in landwirtschaftlichen Betrieben zielt bisher auf deren Modernisierung und größere Wirtschaftlichkeit. Dies soll erreicht werden durch zahlreiche Teilziele wie Senkung der Produktionskosten, Umstellung der Erzeugung,

---

<sup>4</sup> Verfasser: Bernhard Forstner (BW), [bernhard.forstner@fal.de](mailto:bernhard.forstner@fal.de)

Qualitätssteigerung, Erzeugungsumstellung und Diversifizierung sowie Verbesserung in den Bereichen Umwelt-, Tierschutz und Hygiene.

Die gegenwärtig geltende Verordnung enthält einen klaren Hinweis auf die beschränkten Fördermöglichkeiten von produktionssteigernden Investitionen, für die keine normalen Absatzmöglichkeiten bestehen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Milch, Schweine, Rinder und Geflügel, in denen lediglich unter bestimmten Bedingungen (z.B. ökologische Produktion) eine Produktionsaufstockung durch Erweiterungsinvestitionen vorgenommen werden kann.

Bei den Zuwendungsvoraussetzungen werden eine glaubhafte Darlegung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes seitens des Antragstellers und eine ausreichende berufliche Qualifikation des Betriebsinhabers genannt.

### ***Neuer Vorschlag***

Die Investitionsförderung wird im ELER-Entwurf weit gefasst, indem Investitionen zur Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe sowie zur Einhaltung neu eingeführter Gemeinschaftsnormen, die für die betreffende Investition gelten, gefördert werden können. Die Steigerung der wirtschaftlichen Leistung durch sog. Modernisierungsinvestitionen erstreckt sich weitgehend auf dieselben Förderinhalte wie in der VO (EG) Nr. 1257/1999. Ausdrücklich wird in den Erwägungsgründen die Diversifizierung innerhalb und außerhalb des landwirtschaftlichen Bereichs unter Einbeziehung des Nichtlebensmittelsektors und des Sektors Energiepflanzen genannt.

Der Entwurf enthält keinerlei Hinweis auf eine Einschränkung der Fördermöglichkeiten von Überschussprodukten.

Im ELER-Entwurf werden die Zuwendungsvoraussetzungen verringert, indem weder eine Darlegung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes noch eine ausreichende berufliche Qualifikation des Betriebsinhabers nachgewiesen werden muss.

Die Beihilfesätze ändern sich lediglich für Junglandwirte, die nun einen um 10 %-Punkte höheren Beihilfewert gegenüber älteren Landwirten erhalten können. Die nach Gebietsstatus differenzierte Förderhöhe, d.h. Beihilfeaufschlag um bis zu 10 %-Punkte in benachteiligten Regionen gegenüber dem Normalgebiet, bleibt unverändert erhalten.

### ***Kommentar***

Die Ausführungen im Erwägungsgrund Nr. 21 lassen darauf schließen, dass hinsichtlich der Förderziele und Förderinhalte keine Einschränkungen gegenüber der laufenden Förderperiode zu erwarten sind. Allerdings ist der ELER-Entwurf in vielen Bereichen wenig

konkret, sodass erst nach Vorlage der Durchführungsverordnung eine belastbare Einschätzung vorgenommen werden kann.

Es bleibt z.B. unklar, ob bei Investitionen zur Einhaltung neu eingeführter Gemeinschaftsnormen auch höhere nationale Normen förderbar und mit EU-Mitteln kofinanzierbar sind. Klärungsbedürftig ist auch, für welche Fälle die höheren Beihilfesätze, deren Höhe bisher offen ist, gemäß Art. 93 des ELER-Entwurfs anwendbar sind. Genannt werden hier Investitionen, die überwiegend im öffentlichen Interesse, zugunsten der Umwelt, der Hygienebedingungen und des Tierschutzes durchgeführt werden.

Die Einordnung unter die Schwerpunktachse „Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ ist insofern nicht ganz konfliktfrei, weil insbesondere die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch Investitionen zur Einhaltung höherer gemeinschaftlicher oder nationaler Standards in den Bereichen Umwelt- und Tierschutz nicht notwendigerweise verbessert, sondern tendenziell beeinträchtigt wird.

Folglich ist die Förderung von Investitionen in den Schwerpunktsachsen 1, 2 und 3 in den Bereichen Diversifizierung, Umwelt- und Tierschutz klar gegeneinander und v.a. gegenüber dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit abzugrenzen (z.B. Art. 50 gegenüber Art. 25). Zu klären ist, was unter dem Begriff der nichtproduktiven Investitionen gemäß Art. 38 des ELER-Entwurfs zu verstehen ist und wie diese gegenüber Art. 25 abzugrenzen sind.

Unklar ist darüber hinaus, inwieweit die bisher bestehenden Einschränkungen für Aufstockungsinvestitionen im Milch-, Rinder-, Schweine- und Veredlungsbereich künftig aufgehoben werden.

Die Förderintensität wird im Rahmen des ELER-Entwurfs zugunsten der Junglandwirte deutlich um bis zu 10 %-Punkte (bisher 5 %-Punkte) gegenüber älteren Landwirten (über 40 Jahre) erhöht. Eine schlüssige Begründung für die Gewährung der deutlich höheren Junglandwirteförderung kann empirisch bislang – zumindest für Deutschland – nicht geliefert werden.

Nicht nachvollziehbar ist auch, dass Junglandwirte die betriebliche Lage anhand eines Betriebsplanes nachweisen sollen, aber alle anderen Landwirte im Gegensatz zur VO (EG) Nr. 1257/1999 hierzu nicht mehr verpflichtet sein sollen.



## 4 Niederlassung von Junglandwirten<sup>5</sup>

### *Bisherige Regelungen*

Die Niederlassung von Junglandwirten mit einem Alter von unter 40 Jahren kann mit einer einmaligen Prämie von bis zu 25.000 Euro oder einem Zinskostenzuschuss für Darlehen zur Deckung der Niederlassungskosten gefördert werden. Im Fall des kapitalisierten Zinskostenzuschusses darf der kapitalisierte Wert dieses Zuschusses den Prämienwert nicht überschreiten.

Junglandwirte werden darüber hinaus durch Beihilfezuschläge von bis zu 5 %-Punkten im Rahmen der Förderung von landwirtschaftlichen Investitionen unterstützt.

### *Neuer Vorschlag*

Die Förderobergrenze wird im ELER-Entwurf deutlich auf 40.000 Euro gegenüber einer bislang gültigen Obergrenze von 25.000 Euro angehoben. Dieser höheren Förderung steht auf Seiten der Begünstigten eine zusätzliche Anforderung durch die obligatorische Vorlage eines Geschäftsplanes gegenüber, der die Gewähr bieten soll, dass der Junglandwirt die landwirtschaftliche Tätigkeit weiter entwickelt.

Die Erstniederlassung kann künftig laut ELER-Entwurf nur noch durch eine Niederlassungsbeihilfe in Form einer einmaligen Prämie gefördert werden. Die bisherige Möglichkeit, die Niederlassung durch einen Zinszuschuss für Darlehen, die zur Deckung der Kosten der Niederlassung aufgenommen werden, zu fördern, soll ab 2007 entfallen.

Dagegen soll den Junglandwirten bei Modernisierungsinvestitionen ein um 10 %-Punkte höherer Beihilfesatz als den älteren Landwirten gewährt werden können.

### *Kommentar*

Die Förderung der Niederlassung von Junglandwirten soll dem Ziel dienen, die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern, indem die Kenntnisse und Fähigkeiten der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen gesteigert werden.

Aus deutscher Sicht ist die deutliche Erhöhung der Niederlassungsförderung und der Förderung der Junglandwirte im Bereich der Modernisierungsinvestitionen nicht nachvollziehbar, da der Strukturwandel nicht durch zusätzliche (Neu-) Einsteiger in den Sektor verlangsamt werden soll. In Deutschland wird – als Konsequenz auf vielfach beobachtete Mitnahmeeffekte bei der Prämienvergabe – die Junglandwirteförderung im Rahmen der

---

<sup>5</sup> Verfasser: Bernhard Forstner (BW), [bernhard.forstner@fal.de](mailto:bernhard.forstner@fal.de)

GAK-Fördergrundsätze zum AFP gegenwärtig nur noch in Verbindung mit einer Großen Investition gefördert, wobei die Zuwendung auf max. 10 % des förderfähigen Investitionsvolumens oder max. 20.000 Euro begrenzt ist. Dies beinhaltet eine Reihe von Zuwendungsbedingungen, wie eine ausreichende Berufsqualifikation, Vorweg- und Auflagenbuchführung, angemessene bereinigte Eigenkapitalbildung und die Vorlage eines Investitionskonzeptes.

## **5 Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen<sup>6</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Auf Grund der Entwicklung und Spezialisierung der Landwirtschaft wird ein angemessener allgemeiner, technischer und ökonomischer Ausbildungsstand für wichtig erachtet (siehe Erwägungsgründe (21) und (22)). Die Berufsbildung ist als separater Förderbereich in der VO (EG) Nr. 1257/1999 in Kapitel III verankert.

Zielgruppe sind Personen, die mit land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten befasst sind (d.h. Landwirte, Waldbesitzer und auch andere mit land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten befasste Personen).

Einen thematischen Schwerpunkt bilden bislang Weiterbildungen und Informationen zu umweltverträglichen landwirtschaftlichen Produktionsverfahren. Darüber hinaus werden Qualifikationen zur „qualitativen Neuausrichtung der Erzeugung“ und solche, die dazu dienen, einen wirtschaftlich lebensfähigen Betrieb leiten zu können, vermittelt.

### ***Neuer Vorschlag***

Berufsbildung und Informationsmaßnahmen finden im ELER-Entwurf im Zusammenhang mit allen drei Achsen zur Lösung von Problemen und Herausforderungen Erwähnung:

Die Berufsbildungsmaßnahme ist in der Schwerpunktachse 1 zur Stärkung der Humanressourcen vorgesehen, weil auf Grund der Entwicklung und Spezialisierung in der Land- und Forstwirtschaft ein angemessen hoher technischer und wirtschaftlicher Bildungsstand erforderlich ist. Das Berufsbildungsangebot soll sich an die Zielgruppe „alle mit land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten befassten erwachsenen Personen“ richten und Aktivitäten der Information und Vermittlung einschließen. Vorgesehen sind deshalb „Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Personen, die in der Land- und Forstwirtschaft tätig sind“ (Art. 19).

---

<sup>6</sup> Verfasser: Winfried Eberhardt (LR), winfried.eberhardt@fal.de

Die Schwerpunktachse 3 (Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum) enthält eine weitere Berufsbildungsmaßnahme. Der Wandel der ländlichen Gebiete soll z.B. durch die Unterstützung der Diversifizierung der landwirtschaftlichen hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten und die Förderung der Beschäftigung geschehen. Hierzu enthält der Maßnahmenkatalog „eine Berufsbildungsmaßnahme für die Wirtschaftsakteure in den unter die Achse 3 fallenden Bereichen“ (Art. 49).

In den Erwägungsgründen zur Achse 2 „Landbewirtschaftung und Umwelt“ werden weitere Aktivitäten der Berufsbildung und Information angesprochen (Erwägungsgrund 15). Eine entsprechende Maßnahme fehlt jedoch in Achse 2 (Art. 34).

### ***Kommentar***

In der neuen Verordnung kommt im Hinblick auf den schnell fortschreitenden Strukturwandel in der Landwirtschaft und den Problemdruck in vielen ländlichen Regionen Weiterbildungs- und Informationsmaßnahmen eine große Bedeutung zu. Die Option, Maßnahmen zur Weiterbildung anzubieten, wird folgerichtig nicht auf eine Achse beschränkt. Bei der Darstellung zur Achse 2 besteht Überarbeitungsbedarf. Wenn es dazu ebenfalls eine Weiterbildungsmaßnahme geben soll, sollte sie von der EU-Kommission unter den Maßnahmen in Art. 34 aufgeführt werden. Dies würde auch der bisherigen Struktur der Inanspruchnahme entsprechen.

Die Länder/Regionen behalten einen ausreichenden Spielraum und können sich selbst ihre inhaltlichen Schwerpunkte setzen, sofern auch Achse 2 mit einer Berufsbildungsmaßnahme bedacht wird. Der Adressatenkreis für Weiterbildung (Zielgruppe) wird sogar noch ausgeweitet, da in Schwerpunktachse 3 ein weiterer Kreis von Wirtschaftsakteuren gefördert werden können, und der enge Bezug auf Land- und Forstwirtschaft somit aufgehoben wird.

## **6 Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten<sup>7</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Bei der Förderung in benachteiligten Gebieten handelt es sich um eine gebietspezifische - auf eine feste Gebietskulisse zugeschnittene - einzelbetriebliche Förderung landwirtschaftlicher Betriebe. Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde die Förderung von einer flächen- und tierbezogenen Förderung auf eine rein flächenbezogene Förderung umgestellt; daneben werden Betrieben in benachteiligten Gebieten höhere Beihilfesätze für

---

<sup>7</sup> Verfasser: Dr. Reiner Plankl (LR), reiner.plankl@fal.de

investive Maßnahmen gewährt. Die EU-Kofinanzierungssätze liegen bei max. 50 % in Nicht-Ziel 1 und bei max. 75 % in Ziel-1-Gebieten.

Mit Hilfe der Ausgleichszulage sollen natürliche Standortnachteile in den benachteiligten Gebieten ausgeglichen werden. Die Förderung ist auf drei benachteiligte Gebietskategorien (Berggebiete, andere benachteiligte Gebiete und Gebiete mit spezifischen Nachteilen) ausgerichtet. Zum Kreis der Begünstigten zählen mit wenigen Ausnahmen alle Unternehmen der Landwirtschaft, wenn sie die landwirtschaftliche Tätigkeit noch mindestens fünf Jahre fortführen und mindestens drei ha LF bewirtschaften. Für die Höhe der Ausgleichszulage gibt es einen Mindest- sowie Höchstbetrag, letzterer liegt bei maximal 200 Euro je ha. Zur Vermeidung von Überkompensationen können die Mitgliedstaaten Prosperitätsschwellen festlegen.

### ***Neuer Vorschlag***

Die ELER-Verordnung regelt in den Artikeln 34, 35 und 47 die geplante Förderung in benachteiligten Gebieten. Für die Förderung stehen weiterhin das Förderinstrument Ausgleichszulage sowie eine erhöhte Beihilfeintensität für Investitionen zur Verfügung. Die erhöhten Beihilfesätze in benachteiligten Gebieten werden auf Modernisierungsinvestitionen und Investitionen für Wertverbesserungen der Wälder beschränkt; für Junglandwirte werden die Fördersätze in benachteiligten Gebieten um 5 % auf 60 % erhöht. Auch die Höhe der Ausgleichszulage wird für den Fall naturbedingter Nachteile auf 250 Euro je ha LF angehoben, während für Gebiete mit anderen Benachteiligungen der maximale Fördersatz auf 150 Euro je ha reduziert wird. Die Option, den Mindestfördersatz von 25 Euro zu kürzen, ist weggefallen.

Zur Vermeidung von Überkompensationen soll in Zukunft die Ausgleichszulage in Abhängigkeit vom förderfähigen Flächenumfang eines Betriebes degressiv gestaffelt werden. Weggefallen ist die Fördervoraussetzung, wonach Landwirte eine festzulegende Mindestfläche bewirtschaften müssen. Die Gebietskulisse und Gebietskategorien sind zukünftig anhand objektiver allgemeiner Kriterien abzugrenzen. Als Gebietskategorien für die beihilfefähigen Gebiete wird es neben den Berggebieten weiterhin Nicht-Berggebiete geben. Zu letzteren zählen Gebiete mit anderen natürlichen Benachteiligungen sowie Gebiete mit spezifischen Nachteilen. Damit bleibt es bei einer Einteilung in drei Gebietskategorien. Gebiete mit spezifischen Nachteilen sind weiterhin auf maximal 10 % der Fläche des betreffenden Mitgliedstaates begrenzt.

### ***Kommentar***

Gestützt auf die Kritik des EU-Rechnungshofes an der Förderung in benachteiligten Gebieten sowie im Zeichen der GAP-Reform dürfte es im Zuge der ELER-Verordnung zu deutlichen Veränderungen der Förderung in den bislang benachteiligten Gebieten kommen.

Generell soll die Ausgleichszulage von einem ursprünglich agrarstrukturellen Förderinstrument immer mehr zu einem Instrument einer nachhaltigen Landbewirtschaftung werden. Mit der Zuordnung zum Förderschwerpunkt „Landmanagement“ wird die Maßnahme in einen neuen Kontext mit anderen Fördermaßnahmen einer nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und bewaldeter Flächen gestellt.

Die im Zusammenhang mit der Gebietsabgrenzung definierten gebietsspezifischen Ziele sind im neuen VO-Entwurf noch unvollständig und zu wenig konkret. Der Wegfall des Bevölkerungszieles in den ursprünglichen benachteiligten Agrarzonen, sowie die Beschränkung des Ziels „Verbesserung des Fremdenverkehrspotenzials“ ausschließlich auf die Gebiete mit spezifischen Nachteilen, hat bei einer Abgrenzung der Gebiete anhand objektiver Kriterien Konsequenzen auf den möglichen Gebietsumfang.

Für die gebietsspezifische Förderung bedarf es vor dem Hintergrund des neuen VO-Entwurfes einer Neuausrichtung. Derzeit besteht im VO-Entwurf bezüglich der Gebietsbezeichnungen ein „Begriffswirrwarr“. Ob und in welchen Gebieten die Förderung zum Ausgleich „natürlicher Standortunterschiede“ oder auch zum Ausgleich „anderer Benachteiligungen“ dienen soll bzw. kann, bedarf noch weiterer Klarstellungen. In den Berggebieten werden auf Grund der weitgehend identischen Definitionskriterien die Gebietsänderungen eher marginal sein, während in den ursprünglichen benachteiligten Agrarzonen, insbesondere durch den Wegfall der sozioökonomischen Abgrenzungskriterien und durch die Orientierung der Förderung am Ausgleich „natürlicher Benachteiligungen“, mit den größten Veränderungen zu rechnen sein wird. Für die Gebiete mit spezifischen Nachteilen steht nicht ausschließlich der Ausgleich natürlicher Benachteiligungen, sondern der Ausgleich anderer Benachteiligungen im Vordergrund. Der Erhalt des ländlichen Lebensraumes ist hier weiterhin erklärtes Ziel und in Zukunft soll es nicht mehr nur um den Erhalt sondern auch um die Verbesserung des ländlichen Lebensraumes gehen.

Bislang fehlen für die Abgrenzung/Neujustierung der beihilfefähigen Gebiete sowie für die Ausdifferenzierung der Ausgleichszulage konkrete Hinweise auf operationalisierbare Kriterien.

Durch die um 5 %-Punkte höheren EU-Kofinanzierungssätze wird die Förderung in benachteiligten Gebieten für die Mitgliedstaaten insgesamt attraktiver. Eine Anhebung der maximalen Höchstfördersätze auf 250 Euro je ha kommt verstärkt den Betrieben in Berggebieten zugute. Welche Betriebe durch die Absenkung der Fördersätze in Gebieten mit anderen Benachteiligungen zu möglichen Verlierern werden, hängt von der weiteren begrifflichen Klarstellung der „Benachteiligung“ ab. Durch den Fortfall einer zu bewirtschaftenden Mindestfläche können in Zukunft verstärkt kleinere Betriebe in den Kreis der Ausgleichszulagenbegünstigten kommen. Um Überkompensationen zu vermeiden, soll für die Ausgleichszulage eine flächenbezogene Prosperitätsgrenze festgelegt werden. Die in

Deutschland bereits bestehenden Prosperitätsregelungen sind entsprechend zu überprüfen und anzupassen.

## **7 Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen<sup>8</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Zahlungen an Landwirte zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten vorgesehen, die sich für die Bewirtschaftung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen ergeben. Umweltspezifische Einschränkungen sind jene, die bei der Umsetzung gemeinschaftlicher Umweltvorschriften infolge von Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung entstehen. Neben der Wahrung der Umweltbelange wird als Zielsetzung in der VO explizit die Sicherung der Bewirtschaftung in diesen Gebieten aufgeführt. Für die Zahlung ist ein Höchstsatz von 200 Euro je Hektar festgelegt. In der nationalen Umsetzung sind die Gebiete de facto und seit 2003 durch die EU-VO explizit auf die NATURA-2000-Gebiete gemäß der Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG des Rates beschränkt worden.

### ***Neuer Vorschlag***

Der nun vorliegende Verordnungsentwurf sieht im Art. 36 vor, diese Fördermaßnahme mit geringen Änderungen im Wesentlichen fortzuführen. Der Kreis der Begünstigten bleibt unverändert, ebenso wie der Förderhöchstsatz, wobei in Ausnahmen eine Anhebung für fünf Jahre wie in der seit 2003 geltenden Regelung möglich ist. Die Fördermöglichkeit bleibt nun explizit auf die NATURA-2000-Gebiete konzentriert. Zudem ist mit dem Art. 43 eine weitgehend identische Fördermaßnahme neu in die Verordnung aufgenommen worden, die Beihilfen für private Waldbesitzer und deren Vereinigungen zum Ausgleich von Kosten für Nutzungsbeschränkungen von Wäldern und sonstigen bewaldeten Flächen in NATURA-2000-Gebieten ermöglicht. Außerdem sollen zukünftig Beihilfen für nichtproduktive Investitionen sowohl auf landwirtschaftlichen Flächen als auch für Waldflächen gewährt werden, wenn dadurch der öffentliche Wert der Gebiete gesteigert werden kann. Genauere Ausführungen zum möglichen Maßnahmenpektrum fehlen.

### ***Kommentar***

Gemäß den Zielvorstellungen der EU-Politik für ländliche Entwicklung kommt dem Schutz von Umwelt und Landschaft eine besondere Bedeutung zu. Insofern ist die Fortsetzung und Ausweitung der Fördermöglichkeiten von Ausgleichszahlungen in NATU-

---

<sup>8</sup> Verfasser: Wolfgang Roggendorf (LR), wolfgang.roggendorf@fal.de

RA-2000-Gebieten folgerichtig. Konsequenterweise ist in diesem Zusammenhang auch die Aufhebung einer Obergrenze für den Umfang der förderfähigen Gebiete in den einzelnen Mitgliedstaaten zu überdenken. Zu überdenken ist sicherlich die Beschränkung der Förderung auf NATURA-2000-Gebiete. Von verschiedenen Seiten wird gefordert, durch eine Beibehaltung der früheren Regelung auch Kompensationsmöglichkeiten für Bewirtschaftungsbeschränkungen infolge der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie zu schaffen.

In NATURA-2000-Gebieten selbst ist offensichtlich das Zusammenwirken (Kumulierbarkeit) von Art. 36 und 37 regelungsbedürftig, um Ungleichheiten innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete zu vermeiden. Dabei wird sich nachteilig auswirken, dass beide Artikel unterschiedliche Gruppen von Begünstigten vorsehen. Die Möglichkeit zur Erhöhung der Förderbeträge in Ausnahmefällen ist für die Anpassungssubventionen sinnvoll und kann ggf. den vorhandenen Akzeptanzproblemen entgegenwirken.

Wie auch an anderer Stelle in der Schwerpunktachse 2 ist für die Förderung der NATURA-2000-Gebiete eine im Sinne der programmatischen Ausrichtung sinnvolle Flankierung durch investive Maßnahmen eingeführt worden. Über diesen Artikel sind also zukünftig vermutlich einige der Maßnahmen realisierbar, die bislang in der VO (EG) Nr. 1257/1999 über Art. 33 angeboten worden sind. Die vorgesehene Streichung einer breiten Förderpalette unter Artikel 33 und die Einengung der Fördermöglichkeiten auf NATURA-2000-Gebiete und zudem ausschließlich landwirtschaftliche Zuwendungsempfänger ist aus naturschutzfachlicher Sicht allerdings keineswegs sinnvoll.

## **8 Agrarumweltmaßnahmen und Tierschutz<sup>9</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Die Agrarumweltmaßnahmen sind der einzige obligate Förderbestandteil der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Dies ist Ausdruck der hohen Relevanz, die die EU-Kommission diesen Maßnahmen beimisst. Gefördert wird die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, mit den Zielen Schutz und Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen sowie der genetischen Vielfalt. Beihilfeberechtigt sind ausschließlich Landwirte. Der Verpflichtungszeitraum beträgt i.d.R. fünf Jahre. In Ausnahmefällen ist ein darüber hinausgehender Verpflichtungszeitraum zulässig, wenn Umweltschutzerwägungen dies rechtfertigen. Als Agrarumweltmaßnahme sind nur solche Tatbestände genehmigungsfähig, die über die Anwendung der guten landwirtschaftlichen Praxis hinausgehen. Die Festlegung der Standards der guten landwirtschaftlichen Praxis als Baseline oblag den Mitgliedstaaten. Für Deutschland sind

---

<sup>9</sup> Verfasser: Bernhard Osterburg, Karin Reiter (LR) [bernhard.osterburg@fal.de](mailto:bernhard.osterburg@fal.de), [karin.reiter@fal.de](mailto:karin.reiter@fal.de)

dies überwiegend Tatbestände des Umweltfachrechtes zu Düngung und Pflanzenschutz. Die Beihilfe kalkuliert sich aus Einkommensverlusten und zusätzlichen Kosten infolge der eingegangenen Verpflichtung sowie aus einer maximal 20 %-igen Anreizkomponente. Der Kofinanzierungssatz der EU für die nach unterschiedlichen Kulturgruppen differenzierten Förderhöchstbeträge beträgt 60 %.

Mit der Folgeverordnung (EG) Nr. 1783/2003 ist der Tierschutz zusätzlicher Fördertatbestand geworden. Mit der Aufnahme von Tierschutzmaßnahmen wird dem Wunsch der Gesellschaft nach einer Förderung des Tierschutzes (artgerechtere Haltung, Tiergesundheit) Rechnung getragen, da in diesem Bereich ebenso wie beim Umweltschutz in Teilen ein Marktversagen vorliegt. Demzufolge ist die reine Flächengebundenheit der Beihilfe aufgehoben worden. Die Förderhöchstbeträge bemessen sich für diesen Bereich nach Großvieheinheiten.

Nach Art. 33, Tired 8 und 11 der VO (EG) Nr. 1257/1999 sind Flächen unabhängige Maßnahmen zur Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen sowie Maßnahmen zum Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes förderfähig. Die Bundesländer nutzen diesen Förderansatz i.d.R. zur Flankierung und Ergänzung der Agrarumweltmaßnahmen. Förderinhalte sind beispielsweise Maßnahmen mit investivem Charakter wie Flächen- oder Maschinenkäufe, sich nicht jährlich wiederholende Pflegemaßnahmen, wie Kopfweidenschnitt oder Modellvorhaben.

### ***Neuer Vorschlag***

Die wesentlichsten Änderungen erfährt der Förderbereich dadurch, dass a) die Unterstützung von Investitionen zur Einhaltung von Verpflichtungen ein eigener Bestandteil der Förderung im Rahmen von Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen werden soll und b) die Baseline zur Abgrenzung, über die die Fördertatbestände der Art.-37-Maßnahmen hinausgehen müssen, zukünftig in erster Linie durch die Cross-Compliance-Anforderungen gemäß Artikel 5, Anhänge III und IV der VO (EG) Nr. 1782/2003 definiert werden. Zusätzlich sollen allerdings weiter gehende Grundanforderungen für die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln definiert werden.

Der Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger wird auf andere Landbewirtschaftler ausgeweitet, sofern dies zur Erreichung der Umweltziele gerechtfertigt erscheint.

Der Kofinanzierungssatz reduziert sich um 5 %-Punkte auf 55 %. Während die 20 %ige Anreizkomponente der Agrarumweltmaßnahmen ersatzlos gestrichen wird, können Transaktionskosten künftig in die Kalkulation der Flächenprämien einfließen. Unter Einschränkungen werden zukünftig Ausschreibungsverfahren zur Auswahl der Begünstigten zugelassen.



### ***Kommentar***

Beihilfen für nicht produktive Investitionen nach Art. 38 sind zukünftig nur zulässig, wenn diese zur Einhaltung der Agrarumwelt- oder Tierschutzmaßnahmen notwendig sind. Hieraus resultiert einerseits, dass die volle Förderpalette von Artikel-33-Maßnahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 nicht abgedeckt wird, da a) alleinig auf Investitionen abgehoben wird, und b) ein direkter Zusammenhang zu den Artikel-37-Maßnahmen bestehen muss, der beispielsweise bei der Renaturierung von Flussläufen nur schwer herzustellen ist. Andererseits dürfte das potenzielle Spektrum der investiven Maßnahmen besonders für den Bereich Tierschutz groß sein, sodass angesichts knapper Mittel neue Konkurrenzsituationen entstehen können.

Der Ersatz der Standards der guten fachlichen Praxis durch die obligatorischen Grundanforderungen gemäß VO (EG) Nr. 1782/2003 ist zu begrüßen, da hierdurch die Standards der 1. und 2. Säule angeglichen werden. Eine vollständige Gleichbehandlung aller Begünstigten der 1. und 2. Säule soll offenbar aber nicht hergestellt werden, da es weiterhin zusätzliche Grundanforderungen an die Begünstigten der Agrarumweltförderung geben soll. Hinsichtlich des Ausmaßes der Sanktion ist hervorzuheben, dass alle sanktionsrelevanten Verstöße gegen die Cross-Compliance-Tatbestände innerhalb der Artikel-37-Maßnahmen auch direkte Kürzungen für die Direktzahlungen der 1. Säule zur Folge haben werden. Die zukünftig zu erwartenden Sanktionen werden deshalb im Vergleich zur bisherigen Situation deutlich höher ausfallen. Dies resultiert u.a. daraus, dass sich die heutigen Sanktionshöhen bei aller Heterogenität zwischen den Bundesländern häufig am Bußgeldkatalog des jeweiligen Fachrechtes anlehnen und sich die zusätzlich zu einem Bußgeld angewendeten Prämienabzüge bisher ausschließlich auf 2. Säule-Zahlungen bezogen haben.

Zukünftig müssen Artikel-37-Maßnahmen entsprechend den spezifischen Bedürfnissen im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten angeboten werden. Diese Änderung wird keine praktischen Auswirkungen für die Programmgestaltung in Deutschland haben, da die Programme bereits flächendeckend angeboten werden. Die Ausweisung einzelner Gebietskulissen, bspw. für spezifische Maßnahmen in Wasservorranggebieten, wird wie der Passus „entsprechend den spezifischen Bedürfnissen“ vermuten lässt, weiterhin zulässig sein.

Von der Ausweitung der potenziellen Zuwendungsempfänger wird wahrscheinlich vor allem bei Vertragsnaturschutzmaßnahmen Gebrauch gemacht werden.

Von der Möglichkeit, Transaktionskosten in die Prämienkalkulation einzubeziehen, könnten insbesondere Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes profitieren. Ihre Attraktivität ist zurzeit noch verglichen mit flächenstarken Extensivierungsmaßnahmen bei einem relativ geringen Beihilfeumfang und hohen Antragskosten niedrig. Allerdings steht eine

genaue Definition von Transaktionskosten noch aus. Die Streichung der Anreizkomponente ist als Zugeständnis an die WTO-Verhandlungen zu sehen, wonach die Agrarumweltmaßnahmen möglichst wenig handelsverzerrend wirken sollen.

Unter Einschränkungen werden zukünftig Ausschreibungsverfahren zur Auswahl der Begünstigten zugelassen. Unter der Annahme, dass viele potenzielle Teilnehmer zu erwarten und Preisabsprachen nicht wahrscheinlich sind, ist mit solchen Verfahren im Vergleich zu festgelegten Beihilfebeträgen ein höheres Maß an Marktverhalten und damit ein effizienterer Mitteleinsatz zu erwarten.

## **9 Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse<sup>10</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Die Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch Investitionsbeihilfen umfasst Produkte, die unter Anhang 1 des Vertrages fallen, ausgenommen Fischereierzeugnisse und Erzeugnisse aus Drittländern.

In der VO (EG) Nr. 1257/1999 (Art. 25-28) werden neben dem allgemeinen Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung landwirtschaftlicher Erzeugnisse spezielle Ziele aufgelistet, von denen mit einer geförderten Investition mindestens eines erfüllt werden sollte: (1) Anpassung an die Marktentwicklung, (2) Rationalisierung, (3) Produktgestaltung, (4) Anwendung neuer Techniken, (5) innovative Investitionen, (6) Verbesserung der Qualität, (7) Verbesserung der Hygiene und (8) Umweltschutz.

Zielgruppe sind Personen bzw. Unternehmen (Genossenschaften, Erzeugerzusammenschlüsse verschiedener rechtlicher Ausgestaltung und sonstige Unternehmen), die landwirtschaftliche Rohwaren zum Zwecke der Verarbeitung und/oder Vermarktung aufnehmen bzw. nutzen.

### ***Neuer Vorschlag***

Die Förderung der Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch Investitionsbeihilfen umfasst Produkte, die unter Anhang 1 des Vertrages fallen, ausgenommen Fischereierzeugnisse und Erzeugnisse aus Drittländern aber inkl. Forsterzeugnisse. Ziel ist die Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe sowie für Kleinunternehmen die Einhaltung neuer Gemeinschaftsnormen. Die Förderung zielt

---

<sup>10</sup> Verfasser: Dr. Josef Efken (MA), josef.efken@fal.de

weniger deutlich auf die „aufnehmende Hand“, sondern umfasst auch landwirtschaftliche Unternehmen. Beschränkt wird der Kreis der Zuwendungsempfänger auf Kleinst- und kleine Unternehmen gemäß der KMU-Einteilung der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission (ABL. L 124 vom 20.05.2003, S. 36), d.h. Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern und unter 10 Mio. Euro Jahresumsatz oder Bilanzsumme; Kleinstunternehmen haben weniger als 10 Mitarbeiter; unter 2 Mio. Euro Jahresumsatz oder Bilanzsumme.

### ***Kommentar***

Der VO-Entwurf ist bezüglich der Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Artikel 27) weniger detailliert hinsichtlich der inhaltlichen Vorgaben als die bestehende Regelung gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999. Als Zielsetzung wird recht allgemein die Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe genannt. Daneben ist die Unterstützung von Kleinstunternehmen zur Umsetzung neuer Gemeinschaftsnormen ein weiteres Ziel. Hier sind präzisierende Regelungen für die Bewilligungspraxis sowie Evaluation notwendig, um eine Zielerreichung geförderter Projekte messen bzw. (EU-weit vergleichbar) beurteilen zu können.

Die markanteste und in ihren Auswirkungen wohl bedeutsamste Änderung stellt die Begrenzung der Förderung auf Kleinst- und kleine Unternehmen dar. Zumindest in Deutschland werden in erheblichem Maße Unternehmen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse gefördert, die diese Grenzen überschreiten.

Entscheidend wird sein, ob es die EU-Kommission diesbezüglich Mitgliedstaaten erlaubt, eigene Fördermaßnahmen einzuführen, die diese Begrenzung aufheben. Dadurch könnte ein einzelstaatlicher Förderwettbewerb ohne direkte Koordinierung durch EU-Instanzen entstehen. Die Vermutung liegt nahe, dass die EU-Kommission insbesondere dies nicht anstrebt, sondern EU-weit ein Ausschluss mittlerer und größerer Unternehmen (Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitern und über 10 Mio. Euro Jahresumsatz oder Bilanzsumme) von der Förderung gelten wird.

Von Unternehmen dieser Größenordnung wurde im Rahmen der Evaluationen der Fördermaßnahmen in Deutschland in Interviews fast ausnahmslos signalisiert, dass ein Wegfall der Förderung zu tolerieren sei, falls dies EU-weit geschehe, sodass gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen innerhalb der EU bestünden.

Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang ferner, ob es gelingt, die Unternehmensgrößenbegrenzung dahingehend durchzusetzen, dass nicht durch taktische Unternehmensteilungen der Zugang zur Förderung möglich wird.

Eine explizite Begründung der Begrenzungen auf Kleinst- und kleine Unternehmen ist den vorangestellten Erwägungsgründen des VO-Entwurfes nicht zu entnehmen.

## 10 Forstwirtschaft<sup>11</sup>

### *Bisherige Regelungen*

Die Einbeziehung der Forstwirtschaft in das Leitbild einer integrierten Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes erfolgte erstmalig in der VO (EG) Nr. 1257/1999, indem der Forstwirtschaft ein eigenständiges Kapitel gewidmet wurde (Kapitel VIII, Art. 29 bis 32). In der Begründung wird die Förderung der Forstwirtschaft als integraler Bestandteil bei der Entwicklung des ländlichen Raums angesehen, wobei ihre Einbindung in ein integriertes Landmanagementkonzept aber noch wenig entwickelt ist. Die Förderung der Forstwirtschaft orientiert sich an den Zielen nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder, Entwicklung der Forstwirtschaft, Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen sowie der Erweiterung der Waldflächen. Dadurch sollen die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Funktionen der Wälder in den ländlichen Gebieten gesichert werden. Die geförderten Maßnahmen leisten zwar in der Regel einen Beitrag zur Entwicklung des ländlichen Raums, meistens spielen aber ökologische Kriterien eine besondere Rolle. Dies wird an den Beihilfen zur Erhöhung des wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Wertes der Wälder (Art. 30 Abs. 1 Tiert 2) oder für Aufforstungen mit dem Ziel der Bodennutzung und des Umweltschutzes (Erwägungsgrund 38) deutlich.

### *Neuer Vorschlag*

Mit dem Vorschlag der EU-Kommission wird die Einbindung der Forstwirtschaft in die Entwicklung der ländlichen Räume gestärkt. Die in der VO (EG) Nr. 1257/1999 vorgenommene Trennung der beiden Landnutzungsformen Landwirtschaft und Forstwirtschaft sollen nun aufgelockert und ähnliche Tatbestände in der Land- und Forstwirtschaft ähnlich behandelt werden. Damit geht im Grundsatz eine Aufwertung der Forstwirtschaft als wichtiger Aspekt der ländlichen Entwicklung einher. In den Schwerpunktachsen 1 und 2 werden Land- und Forstwirtschaft jeweils gemeinsam behandelt. Dadurch ergibt sich auch eine veränderte Akzentuierung in den Schwerpunkten der forstlichen Beihilfen.

Die gleiche Behandlung ähnlicher Tatbestände in der Land- und Forstwirtschaft wird z.B. daran deutlich, dass nunmehr auch für die Forstwirtschaft Beihilfen für Nutzungsbeschränkungen in NATURA-2000-Gebieten gewährt werden sollen. Diese Zahlungen werden zur Abgeltung von Nutzungsbeschränkungen, die privaten Waldbesitzern (oder deren

---

<sup>11</sup> Verfasser: Frank Setzer, Prof. Dr. Carsten Thoroë (BFH), f.setzer@holz.uni-hamburg.de, c.thoroë@holz.uni-hamburg.de

Vereinigungen) bei der Umsetzung der Richtlinien 79/409/EWG und 92/43/EWG entstehen, gezahlt (Art. 43).

Bedingt durch die Vereinheitlichung der Zielsetzungen der Förderung für beide Landnutzungsformen kommt es für die Forstwirtschaft zu teilweise deutlichen Korrekturen der bisherigen Förderpolitik. Dies wird deutlich bei der Schwerpunktachse 1, Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Sie war bisher nicht explizites Ziel der forstlichen Förderung. Die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit soll nun u.a. durch eine Erweiterung der Beihilfen auf „Beratungsdienste“ erreicht werden. Im Verordnungsvorschlag werden diesbezüglich Beihilfen für die Inanspruchnahme und den Aufbau von Beratungsdiensten (Art. 19 Buchstabe a) Ziffern iv) und v)) genannt. Vorausgesetzt, Forstbetriebsgemeinschaften werden als Beratungsdienste interpretiert, erweitert sich damit das Förderangebot auch um freie Forstberatungsunternehmen. Entscheidend ist aber, dass die Waldbesitzer nun erstmals Beihilfen für die Inanspruchnahme von Betriebsberatungsdiensten (Art. 23) bekommen sollen. Mit dem Erhalt der Beihilfe können Waldbesitzer selbst entscheiden, ob sie das Beratungs- und/oder Betreuungsangebot der Länder oder eines der freien Forstberatungsunternehmen annehmen. Gleichwohl wird deutlich, dass die EU-Kommission diese Beihilfe für Landwirte und Waldbesitzer überwiegend vereinheitlicht hat bis hin zur gleichen Höhe der Beihilfen.

Ebenfalls zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit beabsichtigt die EU-Kommission, Beihilfen zur Erhöhung der Wertschöpfung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder zu gewähren (Art. 19), sofern die Investitionen auf Waldbewirtschaftungsplänen beruhen (Art. 26). Die EU-Kommission möchte offenbar einen Anreiz schaffen, dass sich kleinere Waldbesitzer zu größeren Einheiten (z.B. Waldbesitzervereinigungen) zusammenschließen, um so überhaupt erst Voraussetzungen für eine wettbewerbsfähige Waldbewirtschaftung zu schaffen.

Für alle forstlichen Maßnahmen der Schwerpunktachse 2 gilt, dass Beihilfeempfänger die relevanten Anforderungen der EU und der Mitgliedstaaten einzuhalten haben (Begründung 21). Zahlungen für Waldumweltmaßnahmen werden nur geleistet, wenn sie über die einschlägigen verpflichtenden Anforderungen hinausgehen (Art. 44 (1)).

Veränderungen sind bei der Förderung der Erstaufforstung zu erwarten. Die Mitgliedstaaten sollen nunmehr Gebiete ausweisen, für die eine Förderung der Erstaufforstung von landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Flächen in Betracht kommt (Art. 47).

### ***Kommentar***

Der vorliegende Vorschlag unterstreicht die Bedeutung der Forstwirtschaft bei der sozio-ökonomischen Entwicklung des ländlichen Raumes. Die EU-Kommission stellt bei der Förderung explizit auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ab und beabsichtigt,

gemeinsame Förderschwerpunkte in der Land- und Forstwirtschaft zu realisieren. Dadurch wird die Förderung der Forstwirtschaft stärker als zuvor integraler Bestandteil der ländlichen Entwicklung.

Zudem werden Beihilfen für Nutzungsbeschränkungen der Forstwirtschaft in NATURA-2000-Gebieten in die Förderung aufgenommen, was im Grundsatz zu einer Gleichbehandlung von Land- und Forstwirtschaft in diesem Zusammenhang führt. Fraglich ist indes, ob die EU-Kommission die Gemeinden und deren Vereinigungen wissentlich als Anspruchsberechtigte ausgeschlossen hat. Anderenfalls scheint an dieser Stelle des Vorschlags Änderung geboten, denn auch bei anderen Fördertatbeständen sind Gemeinden privaten Waldbesitzern gleichgestellt.

Andere Disparitäten in der Behandlung ähnlicher Tatbestände in der Land- und Forstwirtschaft bleiben bestehen, so beispielsweise in der Schwerpunktachse 2. Die in der Landwirtschaft ab 2005 verbindliche Regelung des Cross-Compliance findet auch Einzug in die Beihilfen für die Forstwirtschaft, aber in verschärfter Anwendung. So sollen beispielsweise zukünftig Beihilfen für Wald-Umweltmaßnahmen nur insoweit möglich sein, als sie über die einschlägigen EU- und nationalen Verpflichtungen hinausgehen (21. Begründung sowie Art.44 Abs. 1). Da es jedoch für die Forstwirtschaft nur vereinzelt EU-Umweltstandards gibt, werden in erster Linie die nationalen Regelungen des Mitgliedstaates als Messlatte für mögliche Beihilfen relevant. Die Disparität zwischen der Behandlung von Land- und Forstwirtschaft liegt folglich zum einen in der unterschiedlichen Ebene der maßgeblichen Standards, was auf Grund der Strenge der jeweiligen Standards zu einer Ungleichbehandlung zwischen Land- und Forstwirtschaft führt, zum anderen darin, dass die Gewährung der Direktzahlungen an Landwirte an die Einhaltung von EU-Umweltstandards geknüpft ist. In diesem Zusammenhang hat die auf nationaler Ebene aktuell geführte Diskussion um die „Gute fachliche Praxis“ (GfP) in der Forstwirtschaft einen besonderen Stellenwert.

Auch eine Verschlechterung der Erstaufforstungsförderung ist festzustellen. Untersuchungen haben gezeigt, dass Erstaufforstungen überwiegend in walddreichen Gebieten stattfinden, dort also das Interesse der Landnutzer an einer Erstaufforstung höher ist als in waldarmen Gebieten. Weist der Mitgliedstaat nun vorwiegend waldarme Gebiete als beihilfefähige Gebiete im Sinne der Verordnung aus (weil das politische Ziel aus vorwiegend ökologischen Gründen in der Waldmehrung in waldarmen Gebieten besteht), ist zu erwarten, dass das Interesse an einer Erstaufforstung zurückgeht. Dabei ist unklar, welchen Einfluss die Entkopplung der Direktzahlungen ab 2005 auf die Erstaufforstungsbereitschaft der Landwirte haben wird. Das Interesse an einer Erstaufforstung könnte z.B. durch eine Gleichbehandlung von Landwirten und Nichtlandwirten bei der Gewährung der Prämie und durch einer Differenzierung der Prämienhöhe in Abhängigkeit von dem zu erzielenden Einkommen aus der Landnutzung aufrecht gehalten werden. Eine Gleichstellung der Nichtlandwirte mit Landwirten könnte trotz verkürzter Dauer der Prämienzah-

lungen für Nichtlandwirte Anreiz sein, auch in wenig bewaldeten Gebieten Flächen für eine Erstaufforstung anzubieten; eine Differenzierung der Erstaufforstungsprämie in Abhängigkeit von der Ertragsfähigkeit des Bodens könnte gerade in den ertragsstarken Regionen die Erstaufforstungsbereitschaft stärken. Sollte die EU-Kommission an dieser Stelle keine Änderungen vornehmen, ist zu erwarten, dass die Erstaufforstungsbereitschaft dramatisch abnehmen und damit ein Ziel des Vorschlags, die Waldmehrung, nicht erfüllt werden kann.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass mit dem Verordnungsentwurf ein deutlicher Schritt in die Einbindung der forstlichen Förderung in eine ländliche Entwicklungspolitik vollzogen wird.

## **11 Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten<sup>12</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Nach Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist eine breite Palette an Fördermöglichkeiten zur Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten vorgesehen. Diese reichen von der Flurbereinigung über die Dorferneuerung bis hin zu Maßnahmen wie Förderung von Dienstleistungseinrichtungen, Schutz der Umwelt und Küstenschutz. Weiter gehende Aussagen zur inhaltlichen Ausgestaltung bzw. zur Umsetzung der aufgeführten Fördermöglichkeiten wurden im Rahmen der Verordnung nicht getroffen. Die Bundesländer haben die Fördermöglichkeiten in ihren Entwicklungsplänen in ganz unterschiedlicher Weise genutzt, während einige Bundesländer eine auf wenige Maßnahmen konzentrierte Förderung angeboten haben, haben andere fast das gesamte Spektrum für die Formulierung eigener Maßnahmen genutzt.

### ***Neuer Vorschlag***

Im Entwurf für die neue Verordnung wird der größte Teil der Fördermöglichkeiten des Artikels 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 der Schwerpunktachse 3 zugeordnet. Die einzelnen Maßnahmen sind dabei vier Oberthemen (Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft, Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum, Berufsbildungsmaßnahmen sowie Förderung der Kompetenzentwicklung und zur Animation im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung einer lokalen Entwicklungsstrategie) zugeordnet. In der Schwerpunktachse sind zwei Maßnahmen neu hinzugekommen, nämlich die Förderung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen sowie die

---

<sup>12</sup> Verfasser: Birgit Koch, Andreas Tietz (LR), birgit.koch@fal.de, andreas.tietz@fal.de

Berufsbildung. Dagegen sind die Maßnahmen Flurbereinigung und Küstenschutz entfallen. Erstmals sind im Entwurf auch Aussagen zur Umsetzung des Schwerpunkts enthalten. Die bevorzugte Umsetzungsmethode soll über lokale Entwicklungsstrategien erfolgen, die auf Einheiten unterhalb der Regionsebene abzielen. Diese sollen in enger Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden entwickelt werden oder mittels eines bottom-up-Ansatzes unter Verwendung des LEADER-Konzepts entwickelt und umgesetzt werden (Begründung, Ziffer 22).

### ***Kommentar***

Die Maßnahmen der Schwerpunktachse 3 weisen im Gegensatz zum Artikel 33 der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine stärkere inhaltliche Zusammengehörigkeit und gemeinsame Zielrichtung auf.

Die Maßnahme Flurbereinigung findet im vorliegenden Entwurf keine Berücksichtigung mehr. Lediglich im Rahmen von Schwerpunktachse 1 (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft) sind Maßnahmen zur Erschließung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen förderfähig. Die Erschließung land- und forstwirtschaftlicher Flächen stellt jedoch nur einen Teilaspekt der Flurbereinigung dar. Zudem ist die Zuordnung zur Achse 1 auf Grund der vielfältigen Wirkungen der Flurbereinigung auf die ländlichen Gebiete nicht sinnvoll. In Deutschland wird Flurbereinigung und Dorferneuerung im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklung der GAK eine bedeutende Rolle beigemessen. Ein Wegfall der Förderung der Flurbereinigung in einer neuen Verordnung wäre demzufolge kontraproduktiv.

Eine starke Einschränkung erfährt die Förderung der bisherigen q- und t-Maßnahmen (Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen bzw. Schutz der Umwelt). Im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 war eine Förderung von investiven Projekten (z.B. Gewässerrenaturierungen, einmalige Pflegemaßnahmen), von Flächenkauf und ausgewählten Modellvorhaben möglich. Dies wurde von einigen Bundesländern intensiv genutzt. Im vorliegenden Entwurf wird die Förderung auf touristische Investitionen sowie die Erarbeitung von Bewirtschaftungsplänen beschränkt, und auch in Schwerpunktachse 2 sind Naturschutzinvestitionen lediglich auf landwirtschaftlichen Betrieben in NATURA-2000-Gebieten möglich. Eine Aufwertung des natürlichen Erbes außerhalb dieser Gebiete sowie insgesamt durch öffentliche oder nichtlandwirtschaftliche Träger wird künftig nicht mehr gefördert.

In der Schwerpunktachse 3 sind zwei Maßnahmen neu hinzugekommen. Dies sind die Förderung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen sowie Berufsbildung. Beide Maßnahmen stellen Erweiterungen im Hinblick auf die außerlandwirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums dar. Die Förderung der Gründung und Entwicklung von Kleinstunternehmen wurde bisher bereits in einigen Bundesländern (z.B. Hessen) im



Rahmen anderer Maßnahmen in kleinem Maßstab erfolgreich vollzogen. Die Aufnahme als eigenständige Maßnahme bietet jetzt die Möglichkeit, dieses Engagement auch in anderen Ländern auszubauen.

Die im Entwurf genannten Hinweise zur Umsetzung der Schwerpunktachse 3 und die Verbindung der Schwerpunktachse zu LEADER bleiben unklar. Auf welche Weise eine „bevorzugte“ Umsetzungsform über lokale Entwicklungsstrategien ausgestaltet werden könnte, wird nicht dargestellt.

## 12 LEADER<sup>13</sup>

### *Bisherige Regelungen*

Bisher wurde LEADER als Gemeinschaftsinitiative (GI) über eigenständige Programme umgesetzt. Die Besonderheiten des LEADER-Ansatzes beinhalten die Aspekte gebietsbezogener Ansatz, bottom-up-Ansatz, Umsetzung über lokale Aktionsgruppen (LAGn), integrierter Ansatz, gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit und Vernetzung. In den LAGn sollen auf der Ebene der Entscheidungsfindung mindestens 50 % Wirtschafts- und Sozialpartner sowie andere nicht öffentliche Akteure vertreten sein. Die Gebiete durften bestimmte Grenzwerte hinsichtlich der Einwohnerzahl und –dichte nicht unter- bzw. überschreiten, mussten kohärent und in geografischer wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht homogen sein. Die lokalen Entwicklungsstrategien mussten nachhaltig sein und einen Pilotcharakter aufweisen. Auf Grund der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen waren der Realisierung des Pilotcharakters auf der konkreten Projektebene enge Grenzen gesetzt. Die Auswahl der LAGn erfolgte auf der Basis eines in den Programmplanungsdokumenten definierten klaren und transparenten Auswahlverfahrens im Rahmen eines Wettbewerbs. Förderfähig waren unter LEADER+ Maßnahmen aus dem gesamten Maßnahmespektrum der Strukturfonds (EFRE, ESF und EAGFL-Ausrichtung). Im Rahmen der GI LEADER+ betrug der Kofinanzierungssatz bisher max. 50 % der öffentlichen Ausgaben. Das Aufbringen der nationalen öffentlichen Kofinanzierung war im Rahmen von LEADER+ für viele Gebietskörperschaften angesichts der Haushaltslage ein großes Problem und hat zum Teil zu Verzögerungen in der Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien geführt.

### *Neuer Vorschlag*

Im neuen VO-Entwurf wird LEADER als eine Schwerpunktachse in die Mainstream-Förderung zur ländlichen Entwicklung integriert. Für die Schwerpunktachse LEADER muss mindestens 7 % des Gesamtfinanzansatzes eines Entwicklungsprogramms einge-

---

<sup>13</sup> Verfasserin: Petra Raue (LR), [petra.raue@fal.de](mailto:petra.raue@fal.de)

setzt werden. Die Definition des LEADER-Konzepts entspricht weitgehend der unter LEADER+. Änderungen gibt es hinsichtlich der Abgrenzung der LEADER-Gebiete. Hier wurde die bisherige Beschränkung auf homogene Gebiete mit max. 100.000 Einwohnern bzw. mit einer Bevölkerungsdichte zwischen 10 und 120 E/qkm aufgegeben. Das Gebiet muss stattdessen hinreichend zusammenhängend sein und hinsichtlich der Ressourcen und des wirtschaftlichen Potenzials eine kritische Masse aufweisen. Statt des bisherigen Pilotcharakters müssen die Entwicklungsstrategien jetzt die Umsetzung innovativer Konzepte beinhalten. Der VO-Entwurf enthält keine Vorgaben zur Auswahl der LAGn. Lediglich in der Begründung (Ziffer 22) wird darauf hingewiesen, dass bei der Umsetzung der Achse 3 über das LEADER – Konzept die Auswahl der besten lokalen Entwicklungspläne erfolgen sollte.

Das förderfähige Maßnahmenspektrum beschränkt sich auf die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategie, soweit sie sich auf die Verwirklichung der Ziele einer oder mehrerer der drei anderen Schwerpunktachsen richtet. Der Kofinanzierungssatz für die Schwerpunktachse LEADER beträgt max. 55 %. Schwerpunktachse 3 soll vorrangig über LEADER oder über integrierte Entwicklungskonzepte, die in Abstimmung lokaler, regionaler und nationaler Behörden entwickelt wurden, umgesetzt werden.

3 % der verfügbaren Mittel werden der Gemeinschaftsreserve zur Unterstützung der Umsetzung der Schwerpunktachse LEADER zugewiesen. Die Mittel sollen in den Jahren 2012 und 2013 den Mitgliedstaaten mit der besten Umsetzung der Schwerpunktachse LEADER zugewiesen werden. Die Umsetzung des Schwerpunkts LEADER soll anhand objektiver Kriterien bewertet werden.

### ***Kommentar***

Die Zusammenfassung der Mainstream-Förderung zur ländlichen Entwicklung und des LEADER-Ansatzes in einer einzigen VO mit gleichen Durchführungs-, Verwaltungs- und Kontrollvorschriften kann zu einer Vereinfachung der verwaltungstechnischen Abwicklung führen. Die einzelnen Elemente des LEADER-Konzepts werden weitgehend aus LEADER+ fortgesetzt. Die Veränderung in den Vorgaben zur Gebietsabgrenzung ermöglichen besser als bisher die Berücksichtigung von Land-Stadt-Beziehungen in den Entwicklungsstrategien der LAGn und damit die Abgrenzung kohärenter Gebiete. Hinsichtlich der Auswahl der lokalen Aktionsgruppen wäre eine Konkretisierung der Vorstellungen der EU-Kommission im VO-Text wünschenswert. Die Realisierung innovativer Projekte war bisher auf Grund der wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen mit erheblichen Schwierigkeiten und einem großen Verwaltungsaufwand für die lokalen Bewilligungsstellen verbunden. Wie weit der VO-Entwurf hier größere Spielräume zur Umsetzung von experimentellen und Pilotprojekten schafft, kann erst auf der Basis der Durchführungsbestimmungen eingeschätzt werden.

Das Förderspektrum soll offensichtlich auf das im VO-Entwurf in den drei Schwerpunktachsen benannte Maßnahmenspektrum beschränkt werden. Die Umsetzung eines integrierten sektorübergreifenden Ansatzes ländlicher Entwicklung wird hierdurch erschwert. In der Begründung des VO-Entwurfs (S. 14, Ziffer (46)) wird zwar gesagt, dass eine Unterstützung für andere Maßnahmen, die die ländliche Wirtschaft im weiteren Sinne betreffen, gewährt werden sollte. Eine Konkretisierung/Operationalisierung dieser Aussage im VO-Text fehlt jedoch.

Die bevorzugte Umsetzung der Maßnahmen der Schwerpunktachse 3 über integrierte lokale Entwicklungsstrategien entspricht dem Ansatz der neuen GAK-Fördergrundsätze. Da für die Schwerpunktachsen 3 und 4 unterschiedliche Kofinanzierungshöchstsätze gelten, sollte eine deutlichere Darstellung der Abgrenzung bzw. Verknüpfung zwischen diesen Förderachsen erfolgen.

Die Schaffung der Gemeinschaftsreserve und die Kriterien zu ihrer Verteilung implizieren u.U. einen gewissen *Druck* auf die Mitgliedstaaten, der Umsetzung des LEADER-Konzepts eine größere Priorität hinsichtlich Mittelausstattung und Anzahl der LEADER-Gebiete einzuräumen, als es dem aus den regionalen Gebietsdiagnosen identifizierten Kapazitäten und dem Bedarf entspricht. Weiterhin impliziert die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien nach dem LEADER-Konzept einen prozessorientierten Ansatz ländlicher Entwicklung, der die Möglichkeit von Fehlern und Lernprozessen beinhaltet. Die Verknüpfung der Zuweisung von Finanzmitteln mit dem „Erfolg“ der Umsetzung könnte hier hemmend wirken.

### **13 Programmierung der ländlichen Entwicklungsprogramme<sup>14</sup>**

#### ***Bisherige Regelungen***

Die VO (EG) Nr. 1257/1999 sieht unterschiedliche Programmierungsarten in Abhängigkeit der Maßnahmen und ihrer Finanzierung. In Deutschland sind es im Wesentlichen zwei: Die Begleitmaßnahmen sind generell Gegenstand der Entwicklungspläne für den ländlichen Raum (EPLR), während die übrigen Maßnahmen im Ziel-1-Gebiet im Rahmen der Operationellen Programme in Verbindung mit dem EFRE und ESF und außerhalb des Ziel-1-Gebiets mit den Begleitmaßnahmen zusammen programmiert wurden. Entwicklungspläne wurden in Deutschland auf Ebene der Bundesländer eingereicht. Es wäre auch eine Kombination von Bundesprogramm und Länderprogrammen oder die Einreichung mehrerer Programme je Bundesland möglich gewesen, was aber in der Praxis nicht stattfand. Aber zumindest wurden die Förderbestimmungen der GAK vorab als Rahmenrege-

---

<sup>14</sup> Verfasserin: Regina Grajewski (LR), regina.grajewski@fal.de

lung durch die EU-Kommission genehmigt. Die LEADER+-Programme wurden in einem getrennten zweistufigen Verfahren auf Bundeslandebene und in einem nationalen Programm für die Vernetzungsstelle entwickelt. Die Inhalte der Programme sind in der Verordnung bzw. im Anhang der Durchführungsverordnung festgelegt worden, wobei Unklarheiten in Form und Inhalt von Fördertatbeständen im Rahmen der Programmgenehmigung zu einem erheblichen Überarbeitungsbedarf geführt haben, der durch eine Handreichung der EU-Kommission zur Erstellung der Pläne weitgehend hätte vermieden werden können.

### ***Neuer Vorschlag***

Durch die geänderten Finanzierungsregelungen ist nur noch eine Programmierung erforderlich. Möglich sind entweder ein nationales Programm oder ein Programm je Region. Die Möglichkeit zur Genehmigung einer Rahmenregelung ist nicht vorgesehen. Der Programmierung vorgeschaltet ist die Entwicklung einer europäischen und einer nationalen Strategie zur Entwicklung der ländlichen Räume, in die sich die Entwicklungspläne entsprechend einzupassen haben (3-stufiges-Verfahren). Die generellen Inhalte und die Struktur der Entwicklungspläne sind weitgehend beibehalten worden. Die Finanztabellen sind nur noch bis auf die Ebene der Schwerpunktachsen relevant, eine Aufteilung der Mittel auf Maßnahmen soll nur noch indikativ erfolgen. Die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner und von Nichtregierungsorganisationen an der Erstellung der Entwicklungspläne in Form einer engen Abstimmung wird ausdrücklich gefordert.

### ***Kommentar***

Die Vereinheitlichung der Programmierungsvorschriften bringt eine deutliche Verwaltungsvereinfachung mit sich, allerdings beschränkt durch die Vorschaltung der Entwicklung einer europäischen und nationalen Strategie. Einen deutlichen Vorteil bringt der VO-Entwurf mit sich. Statt bislang 36 unterschiedliche Programme wird es zukünftig maximal 16 Programme geben. Eine weiter gehende Kommentierung der geänderten Programmierungsvorschriften ist auf der Grundlage des Verordnungsentwurfs allerdings nur unzureichend möglich. Hier kommt es im Wesentlichen auf die Festlegungen der Durchführungsvorschriften an. Zusätzlich zu den Durchführungsvorschriften sollte es rechtzeitig noch weiter gehende, für beide Seiten bindende Festlegungen geben. Unklarheiten sollten noch während der Programmierung und nicht erst im Genehmigungsprozess aus dem Weg geräumt werden. Eine weit gehende Kohärenz bei der Interpretation der Verordnung in den einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Regionen dient vor allem der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen.

## 14 Implementation ländlicher Entwicklungsprogramme<sup>15</sup>

### *Bisherige Regelungen*

Durch die Existenz von zwei Finanzquellen und damit Programmarten mussten unterschiedliche Finanzsysteme, Verwaltungs- und Kontrollsysteme, Begleit- und Bewertungssysteme vorgehalten werden. Dies hat zu einer Mehrbelastung in der Verwaltung gerade im Ziel-1-Gebiet geführt.

Im Rahmen der Implementation der Garantie-finanzierten EPLR sind sowohl die finanziellen Regelungen, die Verwaltungs- und Kontrollregelungen wie auch die Modalitäten zu Programmänderungen relevant. Insgesamt sind die Finanzregelungen und die Verwaltungs- und Kontrollregelungen stark von der 1. Säule bestimmt, also angelehnt an jährlich auszuzahlende flächenbezogene Beihilfen. Programmänderungen unterliegen einem komplexen Verfahren. Die Komplexität bezogen auf das Finanzmanagement wird durch die Sondersituation in Deutschland mit 16 Programmen und stattfindenden Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern noch erhöht. Durch Änderungen in den Durchführungsbestimmungen hat es hier inzwischen eine Flexibilisierung gegeben, sodass viele (vor allem finanzielle) Änderungen nur noch anzeige- und nicht mehr genehmigungspflichtig sind. Außerdem wurde eine Bundesfinanztafel entwickelt, die zukünftig Gegenstand von Entscheidungen der EU-Kommission sein wird.

Daneben spielt auch die Organisationsstruktur der Programmumsetzung eine wesentliche Rolle. Neben der Programmkoordination ist vor allem die Zahlstelle und die Bescheinigende Stelle für die EU-konforme Abwicklung des Programms verantwortlich.

### *Neuer Vorschlag*

Durch die Finanzierung aus nur einem Fonds (EFLL) wird es zukünftig auch einheitliche Regelungen geben. Sowohl für die finanzielle Abwicklung (s.u.) wie auch die Verwaltungs- und Kontrollregelungen sollen spezifische Regelungen in Form von Durchführungsbestimmungen getroffen werden. Neu hinzu kommt eine Verschränkung mit den Cross-Compliance-Regelungen der 1. Säule, die im Rahmen bestimmter Maßnahmen im gesamten landwirtschaftlichen Betrieb einzuhalten sind und deren Nichteinhaltung zu sanktionieren ist. Programmänderungen sind auch weiterhin möglich und im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung der Prioritäten der EU-Kommission, wenn die Ergebnisse der Jahresberichte oder der Bewertungen dies erforderlich machen, auch gewünscht. Entscheidungen über Anträge auf Überarbeitung der Entwicklungspläne werden kurz nach der formellen Vorlage bei der EU-Kommission erlassen. Eine flexible Mittelumschichtung innerhalb der Schwerpunkte erleichtert die Anpassung an aktuelle Veränderungen,

---

<sup>15</sup> Verfasserin: Regina Grajewski (LR), regina.grajewski@fal.de

ohne jedes Mal eine formale Entscheidung durch die EU-Kommission nach sich zu ziehen.

Die Neuerungen bezogen auf die Organisation der Programmumsetzung beziehen sich vor allem auf die Ausweitung des Aufgabenbereichs der Verwaltungsbehörde, der nunmehr eine zentrale Stellung in der Umsetzung zukommt. Angelehnt ist das Aufgabenspektrum an die Regelungen in den Strukturfonds.

### ***Kommentar***

Inwieweit beispielsweise Form und Intensität der Kontrollen dem Charakter der ländlichen Entwicklungsmaßnahmen zukünftig besser entsprechen, kann erst auf der Grundlage der Durchführungsbestimmungen beurteilt werden. Dies gilt auch für die Modalitäten der Programmänderung. Zwar werden Programmänderungen auf Grund von finanziellen Änderungen abnehmen, da nur noch bis auf die Ebene der Schwerpunktachsen verbindlich zu programmieren ist. Gleichwohl behält sich die EU-Kommission eine Auflistung der genehmigungspflichtigen Tatbestände vor. Auch ist keine verbindliche Frist genannt, in der über Programmänderungen zu beschließen ist. Gerade in der Vergangenheit war die unkontrollierbare Zeitdynamik seitens der EU-Kommission ein wesentliches Problem bei der Umsetzung der Programme.

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Verwaltungsbehörde und Zahlstelle sollte sich an der bisherigen Aufgabenteilung zwischen Programmkoordination und Zahlstelle orientieren, die sich in dieser Form, das haben auch die Halbzeitbewertungen gezeigt, bis auf wenige Ausnahmen bewährt hat.

## **15 Monitoring und Evaluierung<sup>16</sup>**

### ***Bisherige Regelungen***

Das Monitoringsystem sieht bislang eine Erfassung von finanziellen und physischen Indikatoren auf Maßnahmenebene vor. Grundlage bilden Bewilligungszahlen. Diese sind durch einen jährlich durch den Mitgliedstaat zu erstellenden Lagebericht zu ergänzen. Kritisch bewertet wurde das Monitoringsystem hinsichtlich seiner Aussagefähigkeit, seiner Abstimmung mit anderen Erfassungssystemen, der Eignung für Evaluationszwecke und der zeitlichen Konstanz (GRAJEWSKI; KOCH, 2002). Die Evaluierung hat an Bedeutung zugenommen. Insgesamt sind drei Bewertungen, zu Beginn, zur Halbzeit und nach Abschluss der Förderperiode bis 2008 vorgesehen. Zusätzlich wird eine Aktualisierung der Halbzeitbewertung durchgeführt. Inhaltlich und methodisch hat die EU-Kommission

---

<sup>16</sup> Verfasserin: Regina Grajewski (LR), regina.grajewski@fal.de

ein Bewertungsraster vorgegeben, dass die Qualität und Vergleichbarkeit der Evaluierungsberichte erhöhen soll. Die Vorgabe eines solchen Bewertungsrasters wurde seitens der Evaluatoren für sinnvoll erachtet. Probleme liegen vor allem in der praktischen Anwendbarkeit einzelner Kriterien und Indikatoren (siehe FORSTNER et al., 2004).

Die Einrichtung eines Begleitausschusses ist nur fakultativ vorgesehen. In Deutschland wurde für alle EPLR ein Begleitausschuss auf Bundesebene eingerichtet. Die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner findet im Vorfeld in einer getrennten Veranstaltung statt.

### ***Neuer Vorschlag***

Begleitungs- und Bewertungsaktivitäten sollen ausgeweitet werden. Die bisher unzureichende Abstimmung zwischen Begleitung und Bewertung soll durch einen gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen verbessert werden. Das Begleitsystem soll intensiviert und gemäß vorgeschlagener Finanzierungsverordnung in das Bescheinigungsverfahren einbezogen werden. Die jährlich zu erstellenden Jahresberichte greifen Bausteine der Bewertung auf, indem anhand von Ergebnisindikatoren und gegebenenfalls Wirkungsdikatoren der Fortschritt des Programms gemessen an dessen Zielen darzustellen ist. Der bisherige Bewertungszyklus wird beibehalten; allerdings ergänzt durch eine laufende Bewertung über den gesamten Zeitraum. Die Ex-ante-Bewertung ist wie bisher Bestandteil des vorzulegenden Entwicklungsplans. Halbzeit- und Ex-post-Bewertungen sollen sich auf die laufenden Bewertungen stützen, für die die Mitgliedstaaten ein geeignetes System einrichten müssen. Die Bewertungen sind von unabhängigen Bewertungsbeauftragten durchzuführen. Die Veröffentlichung der Bewertungsberichte ist verbindlich. Vorgesehen sind Maßnahmen zum „capacity building“ im Rahmen der Evaluation. Die Vergabe einer Gemeinschaftsreserve für die Schwerpunktachse „LEADER“ wird u.a. von den Ergebnissen der Halbzeitbewertung abhängig gemacht.

Ein Begleitausschuss ist zwingend einzurichten. Die Wirtschafts- und Sozialpartner sind Mitglied des Begleitausschusses.

### ***Kommentar***

Durch den Verordnungsentwurf werden kritische Punkte bezüglich des bisherigen Begleitungs- und Bewertungssystems aufgegriffen. So ist eine stärkere Vernetzung zwischen Begleitung und Bewertung vorgesehen, wobei die Trennung der Aufgaben und der Zuständigkeiten für Begleitungs- und Bewertungsaktivitäten unscharf wird. Eine Unterscheidung der Aufgabenbereiche Begleitung und Bewertung ist sinnvoll, um verschiedene methodische Herangehensweisen und auch Zuständigkeiten darzustellen. Begleitung dient in erster Linie der Feinsteuerung eines Programms, muss daher in engen zeitlichen Abständen erfolgen und schnell einen vorher festgelegten Datensatz an Indikatoren liefern. Darüber hinaus erfüllt die Begleitung auch eine Rechenschaftspflicht über den Einsatz

öffentlicher Mittel. Die Zuständigkeit sollte auf Ebene der Programmbehörde angesiedelt sein und von den Bewertungsaktivitäten klar abgegrenzt sein. Die im Rahmen der Begleitung gesammelten Daten einer stärkeren Qualitätskontrolle zu unterziehen, ist angesichts der z.T. unzureichenden Qualität der Daten, die den Bewertern für die Halbzeitbewertung zur Verfügung gestellt wurden, sicher sinnvoll. Ob dafür aber das Bescheinigungsverfahren angewandt werden muss, ist zweifelhaft. Für finanzielle Indikatoren ist es sicher geeignet. Für Outputindikatoren sollte aber ein Handbuch mit genauen Ausfüllhinweisen ausreichen, um die Datenqualität sicherzustellen.

In den jährlichen Fortschrittsberichten ist der Stand der Programmdurchführung bezogen auf die gesetzten Ziele anhand von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren abzubilden. Daraus sollte nicht der Schluss gezogen werden, dass Verwaltungsbehörden künftig für die Erfassung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren zuständig sind. Die Erfassung von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren kann nicht Aufgabe der Verwaltungsbehörden sein, sondern ist Gegenstand der Bewertung. In der Arbeitsteilung zwischen Verwaltungsbehörden/beteiligte Fachbehörden und Bewertern kommt den Erstgenannten die Aufgabe zu, im Rahmen der Begleitung kontinuierlich finanzielle und Output-bezogene Indikatoren zu sammeln. Dabei wird die Verwaltung auch in Einzelfällen tiefergehende Daten erfassen (z.B. einzelbetriebliche Angaben) oder floristische bzw. faunistische Untersuchungen veranlassen. Primärdatenerhebungen und intensive Auswertungen von vorhandenen Sekundärdaten zur Ermittlung von Ergebnissen und Wirkungen sind Aufgabe der Bewertung und nicht kontinuierlich, sondern ad-hoc zu den festgelegten Bewertungsphasen vorzunehmen.

Ein weiterer Punkt, der kritisch zu werten ist, ist die Verschränkung der Programmplanung mit der Ex-ante-Bewertung. Bei den durchgeführten Halbzeitbewertungen wurde in vielen Fällen das Fehlen einer geeigneten Ex-ante-Bewertung angemerkt. Durch die Festlegung in Artikel 89 des Verordnungsentwurfs wird nicht deutlich, ob unabhängige Gutachter mit der Bewertung beauftragt werden und wie die Abgrenzung zur Programmerstellung erfolgen soll.

Der Begleitausschuss hat bislang im Wesentlichen formale Aufgaben wahrgenommen. Für die Programmumsetzung wurde er von den Verwaltungsbehörden insgesamt als unwichtig erachtet. Auch zukünftig wird die EU-Kommission nur mit beratender Stimme im Begleitausschuss vertreten sein, sodass auch weiterhin die bilateralen Prozesse zwischen EU-Kommission und Bund oder EU-Kommission und Bundesland wesentlich bedeutender sein werden. Anders wäre es, wenn die EU-Kommission mit tatsächlich schon abgestimmten Positionen im Begleitausschuss auftreten könnte. Die Einbeziehung der Partner in den Begleitausschuss wird dessen Funktion nicht zwingend aufwerten. Auch wird deren Einbeziehung eher formaler Natur sein, da Entscheidungen über die strategische Ausrichtung von Programmen nicht im Begleitausschuss, sondern im Vorfeld auf der politisch-administrativen Ebene innerhalb der Länder getroffen werden. Auf regiona-



ler/lokaler Ebene wird es hingegen zu einer wachsenden Bedeutung der Partner kommen, da durch das LEADER-Element und die Betonung anderer Regionalentwicklungsinitiativen Partner explizit in Planung und Umsetzung eingebunden sind.

## 16 Finanzierungsregelungen und Kofinanzierungsätze<sup>17</sup>

### *Bisherige Regelungen*

Gespeist wurden die ländlichen Entwicklungsmaßnahmen bislang aus dem EAGFL-Ausrichtung und EAGFL-Garantie. Dazu kommen noch Mittel aus dem EFRE für ausgewählte ländliche Entwicklungsmaßnahmen in einigen Ziel-2-Gebieten. Im Rahmen der finanziellen Umsetzung waren demnach einerseits die Bestimmungen aus der Garantie relevant (Jährlichkeitsprinzip und EU-Haushaltsjahr), andererseits die Regelungen aus der Ausrichtung (n+2, Kalenderjahr). Im Rahmen der Vereinfachungsdebatte wurden die Garantieregelungen als zu restriktiv kritisiert und eine Flexibilisierung eingefordert. Die Ergebnisse der Halbzeitbewertungen geben eine differenziertere Einschätzung der Finanzierungsregelungen, kommen aber auch zu dem Schluss, dass eine Übertragbarkeit der Mittel sinnvoll wäre, wie auch eine Angleichung der Haushaltsjahre an das Kalenderjahr.

Bezüglich der finanziellen Ausstattung der einzelnen Schwerpunkte wurden keine Vorgaben gemacht. Nur Agrarumweltmaßnahmen sind zwingend anzubieten, ohne dass eine konkreter Mittelansatz vorgegeben ist.

Die Kofinanzierungsregelungen richten sich zum einen nach den Bestimmungen der VO (EG) Nr. 1257/1999 und der VO (EG) Nr. 1260/1999, was zu erheblichen Unklarheiten bei der Programmierung geführt hat. Deutlich wurde dies an den unterschiedlichen Kofinanzierungsätzen bezogen auf öffentliche Mittel bei der Maßnahme Verarbeitung und Vermarktung, die die EU-Kommission genehmigt hat (bis zu 83,33 %). Die Kofinanzierungsätze lagen zu Beginn der Förderperiode für alle Maßnahmen bei maximal 50 % der öffentlichen Aufwendungen (nach allgemeiner Interpretation); bei Agrarumweltmaßnahmen waren sie auf 50 % fixiert und wurden 2003 auf 60 % heraufgesetzt. Erhöhte Kofinanzierung gab es in den Ziel-1-Gebieten. Im Bereich der Strukturfondsprogramme wurde die Kofinanzierung der europäischen Fonds auf die zuschussfähigen Gesamtkosten bezogen.

### *Neuer Vorschlag*

Das Finanzmanagement aus dem Bereich der Strukturfonds wird für den neuen Landwirtschaftsfonds weitgehend übernommen. Teilweise bleiben jedoch einzelne Finanzre-

---

<sup>17</sup> Verfasserin: Regina Grajewski (LR), regina.grajewski@fal.de

gelungen aus dem Bereich der „Garantie“ bestehen, z.B. die Erstellung von Jahresrechnungen bzw. das Ende des Haushaltsjahres zum 15. Oktober.

Festgelegt werden finanzielle Mindestanteile der Gemeinschaftsbeteiligung an den drei Zielen: 15 % für Schwerpunktachse 1, 25 % für Schwerpunktachse 2 und 15 % für Schwerpunktachse 3 (zuzüglich 7 % und ggfs. 3 % für LEADER). Daneben sind bis zu 4,3 % für die technische Hilfe vorgesehen.

Die Kofinanzierungssätze, einheitlich bezogen auf die gesamten zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben, variieren einerseits zwischen den Schwerpunktachsen und andererseits danach, ob Gebiete im Rahmen des Ziels „Konvergenz“ förderfähig sind oder nicht. Öffentliche Ausgaben werden definiert als jede öffentliche Beteiligung an der Finanzierung von Operationen, die aus dem Haushalt des Staates, der regionalen oder lokalen Behörden oder aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften stammt.

### ***Kommentar***

Die Ergebnisse der Evaluierung bezüglich der bislang geltenden Finanzierungsregelungen haben Vor- und Nachteile der geltenden Bestimmungen aufgezeigt. Das Jährlichkeitsprinzip wurde auch als vorteilhaft angesehen, da es zu einem strikten Finanzmanagement zwingt. Um eine größere Flexibilität zu gewährleisten, wäre anstelle einer n+2-Regelung auch eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln ins nächste Haushaltsjahr möglich gewesen. Das EU-Haushaltsjahr endet für ländliche Entwicklungsmaßnahmen wie auch im Bereich der „Garantie“ weiterhin im Oktober und widerspricht zumindest in Deutschland der nationalen Budgettaktung.

Mindestanteile der Gemeinschaftsanteile für die Schwerpunktachsen und die unterschiedlichen Kofinanzierungssätze spiegeln eine deutliche strategische Ausrichtung der EU-Kommission wider. Besonders Maßnahmen des Landmanagements und im Rahmen von LEADER sind herausgehoben. Es ist fraglich, ob die Setzung dieser Mindestfinanzausstattungen sinnvoll ist vor dem Hintergrund, dass sich die Strategie und damit auch die Maßnahmenstruktur der nationalen/regionalen Entwicklungspläne in erster Linie aus der Stärken-Schwächen-Analyse ableiten sollte und im Sinne des Subsidiaritätsprinzips weniger aus übergeordneten Vorgaben.

Die Aufnahme der technischen Hilfe, die für die EPLR bislang nicht vorgesehen war, ist gerade auch vor dem Hintergrund der Aufnahme der Beitrittsländer sinnvoll. Eine Optimierung der Managementstrukturen und der Datenerfassungssysteme ist angesichts der bisher feststellbaren Defizite und der Komplexität der Programme wichtig.

Die Legaldefinition der öffentlichen Ausgaben ist sinnvoll. In Verbindung mit der Festlegung, dass die Kofinanzierung der EU auf die öffentlichen Ausgaben zu beziehen ist,

schränkt dies allerdings die Möglichkeiten von Projektträgern deutlich ein, zusätzliche Kofinanzierungsmittel von Dritten (z.B. Kirchen, Stiftungen) zu mobilisieren und diese öffentlichen Mitteln gleichzustellen bzw. im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften privatwirtschaftliche Mittel zu mobilisieren, wenn die öffentlichen Haushalte die erforderliche Kofinanzierung nicht aus eigener Kraft aufbringen können. Gerade bei Maßnahmen im Bereich des Artikels 33 bzw. von LEADER + ist das Aufbringen der erforderlichen nationalen öffentlichen Kofinanzierung aufgrund fehlender Landes- oder kommunaler Mittel ein großes Problem..

## **17 Zusammenfassende Wertung des Verordnungsentwurfs**

Der von der EU-Kommission vorgelegte Verordnungsentwurf über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER-VO) in der Förderperiode 2007 bis 2013 bietet zum einen wesentliche Neuerungen in der Programmierung, der Verwaltung und Kontrolle sowie der Gesamtkonstruktion der Förderung. Zum anderen sind einzelne Maßnahmen von inhaltlichen Änderungen betroffen. Dies betrifft insbesondere die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Primärerzeugnissen sowie die forstliche Förderung. Im Wesentlichen werden die derzeit bestehenden Maßnahmen aber fortgeschrieben. Das Begleit- und das Bewertungssystem sollen formal und inhaltlich ein größeres Gewicht erhalten.

Während die sog. Zweite Säule der Agrarpolitik bislang aus zwei verschiedenen Finanzierungsquellen (EAGFL-Garantie und -Ausrichtung) gespeist wird, soll zukünftig nur noch ein Fonds, der Europäische Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung (EFLL), für die sektorale Förderung der Land- und Forstwirtschaft sowie ländliche Entwicklungsmaßnahmen zuständig sein. Dadurch würden die derzeitigen Unterschiede in der Programmierung, der Verwaltung und Kontrolle der Mittel aus der Abteilung Garantie einerseits und aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL andererseits entfallen, was aller Voraussicht nach erhebliche administrative Erleichterungen mit sich bringen würde.

Die Programmierung wird im VO-Entwurf auf der einen Seite vereinheitlicht, auf der anderen Seite kommen durch die vorgeschaltete Strategieentwicklung auf EU- und nationaler Ebene neue Elemente hinzu, die die Programmentwicklung und -umsetzung zeitaufwändiger und wieder komplexer werden lassen. Bezogen auf Verwaltung und Kontrolle der Mittel könnte die Vermischung der unterschiedlichen Regelungen der EAGFL-Bereiche Ausrichtung und Garantie im Detail zu einem zusätzlichem Verwaltungsaufwand führen. Ob die Programmierung und Programmumsetzung insgesamt vereinfacht werden, hängt vor allem von der Ausgestaltung der Finanzierungsverordnung und den Durchführungsbestimmungen zur ELER-VO ab.

Bezüglich der Kohärenz mit den übrigen Gemeinschaftspolitiken lässt der Entwurf offen, wie die Maßnahmen des EFLL im Sinne einer integrierten ländlichen Entwicklung mit den Strukturfonds innerhalb und außerhalb der Konvergenzregionen koordiniert werden sollen.

Die Struktur der Förderung soll zukünftig stärker an drei definierten Zielen ausgerichtet werden:

- (1) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung;
- (2) Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Lebensraums durch Förderung des Landmanagements;
- (3) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.

Diesen Zielen sind drei inhaltliche Schwerpunktachsen zugeordnet. Eine vierte Schwerpunktachse LEADER, die die Förderung lokaler Entwicklungsstrategien beinhaltet, soll zur Erreichung aller drei Ziele gleichermaßen beitragen. Die LEADER-Achse liegt somit quer zu den anderen Schwerpunktachsen und enthält eher organisatorische und strategische Aspekte der Programmumsetzung (z.B. gebietsbezogen, bottom-up und multisektoral).

Das Maßnahmenspektrum der VO (EG) Nr. 1257/1999 ist aufgegliedert und den drei inhaltlichen Schwerpunktachsen zugeordnet. So sind beispielsweise einzelbetriebliche investive Maßnahme zukünftig in allen drei Schwerpunktachsen zu finden. Auch der Bereich der forstlichen Förderung, vorher in einem separaten Kapitel verankert, soll zukünftig mit seinen Einzelmaßnahmen unterschiedlichen Schwerpunktachsen zugeordnet werden. Die Aufspaltung von Maßnahmen macht es erforderlich, die jeweiligen Maßnahmeninhalte und Fördervoraussetzungen abzustimmen. In der konkreten Umsetzung könnte dies zu Problemen führen. Durch die Neuuzuordnung von Maßnahmen bzw. Untermaßnahmen wird die programm- und maßnahmenbezogene Zielstruktur kohärenter. Allerdings passen Maßnahmen wie beispielsweise die Flurbereinigung, die von ihrem Charakter her einen integrierten Ansatz aufweisen und multidimensionale Zielsetzungen verfolgen, nicht mehr in das von der EU-Kommission vorgeschlagene Ziel-Schwerpunktachsen-Maßnahmen-System, sodass auch nur noch ein einzelner Baustein der Flurbereinigung in der neuen Verordnung auftaucht.

Wie bisher ist auch künftig trotz der expliziten Ausweisung des regionsbezogenen dritten Ziels, eine vorwiegend sektorale Ausrichtung der Förderung zu erkennen. Durch die Einbeziehung der Modulationsmittel in die Förderung der Zweiten Säule könnte die sektorale Ausrichtung eher noch gestärkt werden. Die Modulationsmittel werden aus der 1. in die 2.

Säule umgeschichtet. Somit besteht vor allem aus berufsständischer Sicht das Interesse, die Mittel auch zukünftig im Sektor zu belassen und vorrangig zur Flankierung der Auswirkungen der Entkoppelung einzusetzen. Es ist die Frage, wie weit diese stark sektorbezogene Sichtweise sich in den Entwicklungsprogrammen künftig niederschlagen wird.

Die Einbeziehung von LEADER in die Mainstreamförderung ist aus Sicht der Verwaltungsvereinfachung sinnvoll. Fraglich ist, ob dann der mit LEADER verbundene bottom-up-Ansatz in der Praxis noch eingehalten werden kann. Das zukünftig förderbare Maßnahmenspektrum und die Verknüpfung mit den anderen drei Schwerpunktsachsen sind im VO-Entwurf unzureichend beschrieben und bedürfen noch einer Konkretisierung.

Dem Begleitsystem soll künftig formal und inhaltlich eine größere Bedeutung zukommen. Die Einrichtung eines Begleitausschusses wird nicht mehr optional sein; zudem sind die Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Umweltverbände und andere Nichtregierungsorganisationen (als Partner bezeichnet) gemäß VO-Entwurf in den Begleitausschuss einzubeziehen. Ob damit die strategische Aufgabenstellung des Begleitausschusses hinsichtlich der Festlegung von Prioritäten ländlicher Entwicklungspolitik gestärkt wird, ist unklar. Die Berichtspflichten sollen ausgeweitet werden. Die gelieferten Angaben zur Umsetzung sollen gemäß Finanzierungsverordnung zukünftig stärker auf ihre Qualität geprüft werden. Ein Qualitätscheck der vom Monitoring gelieferten Daten ist vor dem Hintergrund der z.T. negativen Erfahrungen in der Halbzeitbewertung sinnvoll. Eine Ausweitung des Bescheinigungsverfahrens auch auf die Daten des Begleitsystems halten wir allerdings für nicht erforderlich, zumal das Monitoring zukünftig auf der Basis von Auszahlungen erfolgen soll und die finanziellen Daten von der Bescheinigenden Stelle sowieso zu prüfen sind.

Nicht immer wird im VO-Entwurf eine deutliche Trennlinie zwischen Begleitung und Bewertung gezogen. Statt einzelner Bewertungsphasen soll es zukünftig eine laufende Bewertung geben, die im Jahr 2010 die Form einer Halbzeitbewertung und im Jahr 2015 einer Ex-post-Bewertung haben soll. Die bislang bestehende Taktung der Bewertung sollte unseres Erachtens beibehalten werden; eine laufende Bewertung wird dagegen für nicht sinnvoll erachtet. Wichtig für spätere Bewertungsphasen ist vor allem eine von unabhängigen Gutachtern erstellte Ex-ante-Bewertung vor der Genehmigung der Programme. Statt einer laufenden Bewertung, deren Erkenntnisfortschritt gering ist, sollte auf eine bessere Abstimmung zwischen Begleitung und Bewertung abgezielt werden, damit ergänzend zu den Sekundärdaten des Begleitsystems zu einigen wenigen Zeitpunkten Primärdatenerhebungen durchgeführt werden können. Der Gedanke der laufenden Bewertung ist besser durch eine Stärkung des formativen Charakters der Evaluationen zu verwirklichen, d.h. eine enge Einbeziehung der verschiedenen Stakeholder in den Evaluationsprozess, eine intensive Rückkoppelung der Arbeitsphasen und Ergebnisse sowie eine stärker umsetzungsorientierte Ableitung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

Die vorliegende Verordnung soll bis zur Sommerpause 2005 verabschiedet werden. Viele Details, die für die konkrete Ausgestaltung der Programme relevant sind, fehlen im vorliegenden VO-Entwurf und müssen folglich in Durchführungsverordnungen geregelt werden. Daneben wird es intensive Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 geben. Bei einer Ausgabenbeschränkung auf 1 % des Bruttonationaleinkommens, wie sie Deutschland und andere Nettozahler gegenwärtig fordern, wird der finanzielle Gestaltungsspielraum für die ländliche Entwicklungspolitik sehr stark begrenzt. Auch wenn die ELER-Verordnung zukünftig einen breiten inhaltlichen Rahmen für ländliche Entwicklungsprogramme bieten sollte, können die finanziellen Restriktionen verbunden mit den finanziellen (Alt)-Verpflichtungen aus der jetzigen Förderperiode dazu führen, dass künftig stärker Prioritäten in der Förderung gesetzt werden müssen (regional, ziel- oder maßnahmenbezogen) oder die Intensität der Förderung stark zu reduzieren ist (Absenkung der Beihilfehöhen, Beibehaltung der Förderpalette bei Reduzierung der Zahl der Zuwendungsempfänger). Auseinandersetzungen zwischen einzelnen Maßnahmeninteressen werden zunehmen. Gerade vor diesem Hintergrund sollte auf der Ebene des Bundes und der Bundesländer intensiv über die zukünftige Förderstrategie im Rahmen der ELER-Verordnung diskutiert werden, um über eine Orientierung für die künftige Auswahl von Maßnahmen zu verfügen.

## **18 Summary Assessment of the Regulation Proposal**

The proposal for a council regulation on support for rural development—the so-called EAFRD Regulation—presented by the EU Commission for the programming period 2007-2013—offers on the one hand significant new elements in terms of programming, administration and monitoring as well as in the total design of the promotion scheme. On the other hand, individual measures are affected by changes in content. This particularly affects the compensation scheme for less-favoured areas, for improvements of processing and marketing of agricultural products as well as for forestry promotion. For the most part, however, existing measures are continued. More emphasis will be placed on the conception and content of the monitoring and evaluation systems.

While the so-called Second Pillar of the Common Agricultural Policy was supported by two different financial sources (EAGGF Guidance and Guarantee section), in the future only one fund, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), will be responsible for the sectoral promotion of agriculture and forestry as well as rural development measures. Thus the current differences in programming, administration and monitoring of the funds from the Guidance section and from the Guarantee section will be dispensed, which presumably will ease the administrative tasks to a significant extent.

In the regulation proposal the programming is simplified, but at the same time new elements are added through provision of development strategies on the EU and national lev-

els that make the program development and implementation more time consuming and more complex. Related to the administration and monitoring of funds, the mix of different rules derived from the EAGGF Guidance and Guarantee sections leads in detail to an additional administrative effort. Whether the programming and implementation will be simplified overall depends generally on the form of the financing regulation and the requirements for implementing the new EAFRD regulation.

Related to the coherence with the other Community policies, the topic is unsettled regarding the question how the measures of the EAFRD will be co-ordinated in the sense of integrated rural development with the structural funds within and outside the “convergence” regions.

The structure of promotion shall in the future be directed more strongly at three defined goals:

- (1) To increase the competitiveness of agriculture and forestry by means of support for restructuring;
- (2) To improve the environment and countryside by means of support for land management;
- (3) To improve the quality of life in rural areas and to encourage diversification of the rural economy.

These goals are assigned to three priority axes. A fourth priority axis of LEADER, containing the promotion of local development strategies, shall likewise contribute to the achievement of all three goals. The LEADER axis is horizontally allocated across the other priority axes and contains rather more organisational and strategic aspects of program implementation (i.e., territorial, bottom up and multi-sectoral).

The spectrum of measures of the Regulation (EC) No. 1257/1999 is broken down and assigned to the three priority axes. So for example, support for investments in agricultural holdings will in the future be found in all three priority axes. The area of forestry, previously attached to a separate chapter, shall in the future be assigned, with its individual measures, to the various priority axes. The splitting up of measures makes it necessary to harmonise the individual content of the measures and eligibility conditions. In particular conditions for implementation this can lead to problems. Through the new assignments of measures, or rather sub-measures, the program and measure-related goal structure becomes more coherent. But measures such as re-parcelling, which follow a multi-dimensional and integrated approach no longer fit in the EU Commission system of goal-related priority axes, so that only a single part of the re-parcelling measure emerges in the new regulation.

In the future as up to now, despite the explicit definition of a third territorial goal, a primarily sectoral approach of promotion can be presumed. Through the inclusion of modulation funds in the promotion of the Second Pillar, the sectoral alignment could be strengthened even more. The modulation funds will be shifted from the First to the Second Pillar of the CAP. Thus in the view of professional organisations, interest exists that in the future funds should be left in the sector and primarily used to accompany the effects of de-coupling. The question emerges to what extent this strongly sector-related orientation will in the future predominate the alignment of rural development programs.

The inclusion of LEADER in the mainstream promotion is, from the perspective of administrative simplification, reasonable. It is questionable whether the bottom-up approach, as it is particularly linked to LEADER, can in practice still be upheld. The future spectrum of qualified measures and the linkages with the other three priority axes are not adequately described in the regulation proposal and require more detailed consideration.

In the future, the monitoring system shall play a larger role in form and content. The establishment of a monitoring committee will no longer be optional, since the economic and social partners as well as the environmental associations and other non-governmental organisations (designated as partners) shall be included in the monitoring committee according to the regulation proposal. In consequence of this partnership it is not clear whether the strategic task of the monitoring committee with regard to the establishment of priorities of rural development policy will be strengthened. The reporting obligations shall be expanded. The delivered information on implementation shall in the future be better tested for quality according to the financing regulation. A quality check of the monitoring data is reasonable based on some negative experiences in the mid term evaluation, but we do not consider an expansion of the certifying procedure with regard to the monitoring data as necessary, particularly because monitoring shall take place on the basis of payments and the financial data of the certifying authorities will be checked in any case.

A clear delineation between monitoring and evaluation is not always drawn in the regulation proposal. Instead of individual evaluation phases in the future an ongoing evaluation will take place which shall take the form of a mid-term evaluation in 2010 and an ex-post evaluation in 2015. The tact set for evaluation up until now should, in our estimation, be continued, therefore an ongoing evaluation is not considered useful. An ex-ante evaluation should be conducted by independent assessors before approval of the program to the advantage of later evaluation phases. Instead of an ongoing evaluation, which could only yield in minimal new insights, a better accordance between monitoring and evaluation should be targeted so that, complementary to the secondary data of the monitoring system, primary data surveys can be carried out at several points in time. The idea of the ongoing evaluation is more viable by a strengthening of the formative character of the evaluations, meaning a close relationship of the different stakeholders in the evaluation process, and



intensive feedback in the working phases about results, as well as a more strongly implementation-based derivation of conclusions and recommendations.

The present proposal should come into operation before the summer recess in 2005. Many details which are important for operational programming are missing in this regulation proposal and must consequently be dealt with in the specific rules of the executive regulation. In addition, intensive negotiations on the financial perspectives 2007 to 2013 will take place. By placing a budget constraint of one percent of the gross national income, as Germany and other net payers are currently requesting, the financial action space for the design of rural development policy will be very limited. Even if the EAFRD regulation should offer a broader framework for rural development programs, the financial restrictions, which are linked to the financial commitments from the current programming period would mean that in the future stronger promotional priorities must be set (regional, goal-specific or measure-related) or otherwise the intensity of promotion must be strongly reduced (reduction of the level of support, continuation of the menu of support measures resulting in a reduction of the number of beneficiaries). Disagreements between individual measure-oriented interests will increase. Particularly against this background, intensive discussions about the future promotional strategy in the framework of the EAFRD regulation at the German and federal state level should take place in order to provide a better orientation for the future selection of measures.

## Literaturverzeichnis

- FORSTNER, B., GRAJEWSKI, R., EFKEN, J. (2004): Arbeitsbericht zum Workshop Zwischenbewertung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 - Erfahrungsaustausch und Verbesserungsansätze, durchgeführt am 27./28. Januar 2004 in Braunschweig. Braunschweig.
- GRAJEWSKI, R., KOCH, B. (2002): Welche Anforderungen gibt es an das Monitoring im Rahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß VO (EG) Nr. 1257/99 aus Sicht von Evaluatoren? [online]. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, zu finden in [http://www.bal.fal.de/download/graj\\_Vortrag.pdf](http://www.bal.fal.de/download/graj_Vortrag.pdf). [zitiert am 15.04.2003].
- KOM (2004): 489 endgültig, VORSCHLAG für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (von der Kommission vorgelegt).
- KOM (2004): 490, Vorschlag für EINE Verordnung des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (von der Kommission vorgelegt).
- VERORDNUNG (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003.
- VERORDNUNG (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds.

## **Anhangsverzeichnis**

- Anhang 1: Ziele, Aufgaben und Grundsätze der Förderinterventionen
- Anhang 2: Vergleich der Programm- und Maßnahmenstruktur der VO (EG) Nr. 1257/1999 mit dem Entwurf der ELER-Verordnung
- Anhang 3: Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben
- Anhang 4: Junglandwirteförderung
- Anhang 5: Förderung der Berufsbildung
- Anhang 6: Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten
- Anhang 7: Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen
- Anhang 8: Agrarumweltmaßnahmen und Tierschutz
- Anhang 9: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Anhang 10: Förderung der Forstwirtschaft
- Anhang 11: Artikel-33-Maßnahmen
- Anhang 12: LEADER-Ansatz
- Anhang 13: Programmierung
- Anhang 14: Implementation
- Anhang 15: Monitoring und Evaluierung
- Anhang 16: Finanzierungsregelungen und Kofinanzierungssätze



## Anhang 1: Ziele, Aufgaben und Grundsätze der Förderinterventionen

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele und Aufgaben</b>		
Die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes flankieren und ergänzen die anderen Instrumente der GAP und tragen so zur Erreichung der Ziele gemäß Art. 33 des EG-Vertrags bei. Sie werden in die Förderung nach Ziel 1 integriert bzw. flankieren die Förderung nach Ziel 2 in den betreffenden Regionen gemäß Art. 158 und 160 des EG-Vertrags.	Förderung nachhaltiger Entwicklung des ländlichen Raumes in Ergänzung zur Markt- und Einkommensstützung der GAP, der Kohäsionspolitik und der Gemeinsamen Fischereipolitik durch: (1) Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft mittels Umstrukturierung, (2) Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Lebensraumes mittels Landmanagement, (3) Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft.	Mit den drei Hauptzielen der ländlichen Entwicklungspolitik der ELER-Verordnung werden zugleich die Schwerpunktsachsen der zugehörigen regionalen Entwicklungsprogramme definiert und in Maßnahmengruppen gebündelt. Daneben werden in einer vierten Schwerpunktsachse die LEADER-Aktivitäten zusammengefasst.
<b>Komplementarität, Kohärenz und Konformität</b>		
Die Kohärenz der Interventionen zur ländlichen Entwicklung mittels EAGFL mit den übrigen Politiken der Gemeinschaft wird innerhalb und außerhalb der Ziel-1-Gebiete durch jeweils unterschiedliche Programmierungsansätze gewährleistet.	EU-KOM und Mitgliedstaaten sorgen für Kohärenz zwischen den Interventionen im Rahmen der ELER-Verordnung und der Politik zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie des Europäischen Fischereifonds mittels strategischer Leitlinien der EU und mit den einzelstaatlichen strategischen Rahmenplänen.	Eine explizite Koordinierung zwischen den Interventionen der ELER-Verordnung und den Maßnahmen des EFRE sowie den übrigen Strukturfonds innerhalb und außerhalb der Konvergenzgebiete ist nicht vorgesehen. Dieser Mangel kann zu Zielkonflikten und Inkonsistenzen beim Mitteleinsatz führen. Allerdings müssen in den operationellen Programmen der Strukturfonds Angaben zur Komplementarität mit den aus dem Landwirtschaftsfonds für ländliche Entwicklung finanzierten Maßnahmen gemacht werden. Die gilt umgekehrt auch für die Entwicklungsprogramme (Artikel 15, Ziffer g).
<b>Partnerschaft</b>		
Über die enge Kooperation von EU-KOM, Mitgliedstaat und regionalen Behörden hinausgehend erstreckt sich die Partnerschaft im Wesentlichen auf die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Programmierung und auf die Information der letztgenannten Gruppen über den Stand der Programmumsetzung.	Partnerschaft wird durch enge Konzertierung zwischen EU-KOM, Mitgliedstaat und den vom Mitgliedstaat benannten Behörden und Stellen (regionale und lokale Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartner, Vertreter der Bürgergesellschaft, NGOs, Einrichtungen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen) umgesetzt. Sie erstreckt sich auf Erstellung des strategischen Rahmenplans sowie Vorbereitung, Durchführung und Begleitung der Entwicklungsprogramme.	Der Kreis der in die Partnerschaft einzubeziehenden Einrichtungen und gesellschaftlichen Gruppen sowie deren Beteiligung an der Programmierung ist wesentlich weiter gefasst. Die Operationalisierung bedarf einer klaren Festlegung der Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse im Verhältnis zur jeweiligen demokratischen Legitimierung der zu beteiligenden Gruppen.
<b>Subsidiarität</b>		
Keine explizite Regelung des Subsidiaritätsgrundsatzes.	Die Mitgliedstaaten sind für die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme entsprechend ihrem institutionellen System verantwortlich.	Die Festlegung der Verantwortlichkeit für die Programmumsetzung garantiert nicht die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wonach die jeweiligen Maßnahmen auf der Ebene geplant, finanziert und durchgeführt werden sollten, auf der sie aufgrund des Wirkungszusammenhangs (externe Effekte) am besten zu regeln sind.
<b>Gleichstellung von Männern und Frauen</b>		
Die Beseitigung von Ungleichgewichten und die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen erfolgt insbesondere durch Beihilfen für Vorhaben, die von Frauen initiiert und durchgeführt werden.	Die Gleichstellung soll in allen Phasen der Programmierung (Konzeption, Umsetzung, Begleitung und Bewertung) gefördert werden.	Der Gleichstellungsgrundsatz ist umfassender formuliert im Vergleich zur alten VO. Die Umsetzung liegt gleichermaßen in den Händen der EU-KOM und der Mitgliedstaaten.

## Anhang 2: Vergleich der Programm- und Maßnahmenstruktur der

<b>Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Flankierung der Gemeinsamen Agrarpolitik</li><li>- Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft</li></ul>	<b>allgemeine Ziele</b>
<b>Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum</b>	
<i>Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Kap. I)</i>	
<i>Niederlassung von Junglandwirten (Kap. II)</i>	
<i>Berufsbildung (Kap. III)</i>	
<i>Vorruhestand (Kap. IV)</i>	
<i>Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Kap. V)</i>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Ausgleich für von der Natur benachteiligte Gebiete</li><li>- Ausgleich für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen</li></ul>	
<i>Agrarumweltmaßnahmen (Kap. VI)</i>	
<i>Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Kap. VII)</i>	
<i>Forstwirtschaft (Kap. VIII)</i>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Aufforstung von nicht-landwirtschaftlicher Flächen</li><li>- Investitionen in Wälder zur Verbesserung ihres wirtschaftlichen, ökologischen oder gesellschaftlichen Wertes</li><li>- Investitionen zur Verbesserung und Rationalisierung der Holzzernte, Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse</li><li>- Erschließung neuer Möglichkeiten für die Nutzung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse</li><li>- Gründung von Waldbesitzervereinigungen</li><li>- Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen</li><li>- Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern</li><li>- Brandschutzstreifen</li></ul>	
<i>Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten (Kap. IX)</i>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Bodenmelioration</li><li>- Flurbereinigung</li><li>- Vertretungs- und Buchführungsdienste für lw. Betriebe</li><li>- Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen</li><li>- Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung</li><li>- Dorferneuerung</li><li>- Diversifizierung</li><li>- Bewirtschaftung lw. Wasserressourcen</li><li>- Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur</li><li>- Förderung von Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeiten</li><li>- Schutz der Umwelt</li><li>- Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotentials sowie Einführung geeigneter vorbeugender Instrumente</li></ul>	
<b>neu seit 2003:</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Einhaltung von Normen (Kap. Va)</li><li>- Tierschutz (Kap. VI)</li><li>- Lebensmittelqualität (Kap. VIa)</li><li>- Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten forstwirtschaftlichen Produktionspotentials sowie Einführung geeigneter vorbeugender Maßnahmen (Kap. VIII)</li><li>- Aufbau von Beratungsdiensten (Kap. IX)</li><li>- Verwaltung integrierter Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums durch örtliche Partnerschaften (Kap. IX)</li></ul>	
<b>Gemeinschaftsinitiative LEADER +</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Förderspektrum EAGFL, EFRE und ESF</li><li>- Leader-Management</li><li>- transnationale Zusammenarbeit</li><li>- Netzwerkbildung</li></ul>	

# VO (EG) Nr. 1257/1999 mit dem Entwurf der ELER-Verordnung

<b>Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Begleitung und Ergänzung der Markt- und Einkommensstützungsmaßnahmen im Rahmen der GAP</li><li>- Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts</li><li>- Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung</li></ul>	<b>allgemeine Ziele</b>
<b>Strategische Leitlinien der Verordnung für die Entwicklung des ländlichen Raums</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung</li><li>- Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Lebensraums durch Förderung des Landmanagements</li><li>- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft</li></ul>	<b>spezifische Ziele</b>
<b>Einzelstaatlichen Strategieplan</b>	
<b>Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum</b>	
<b>Schwerpunktachse 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (Art. 19)</b>	
<b>Stärkung der Humanressourcen</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Berufsbildungsmaßnahmen- und Informationsmaßnahmen</li><li>- Niederlassung von Junglandwirten</li><li>- Vorruhestand</li><li>- Inanspruchnahme von Beratungsdiensten</li><li>- Aufbau von Betriebsführungs-, Vertretungs- und Beratungsdiensten</li></ul>	
<b>Maßnahmen zur Umstrukturierung des physischen Potentials</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe</li><li>- Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder</li><li>- Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Primärerzeugung</li><li>- Verbesserung und Ausbau der mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Infrastruktur</li><li>- Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotentials sowie Einführung geeigneter vorbeugender Aktionen</li></ul>	
<b>Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der landwirtschaftlichen Produktion und der landwirtschaftlichen Erzeugnisse</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Unterstützung der Landwirte bei der Anpassung an anspruchsvolle Normen, die auf Gemeinschaftsvorschriften beruhen</li><li>- Unterstützung von Landwirten, die sich an Lebensmittelqualitätsregelungen beteiligen</li><li>- Unterstützung von Erzeugergemeinschaften bei der Durchführung von Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Erzeugnisse, die unter Lebensmittelqualitätsregelungen fallen</li></ul>	
<b>Übergangsmaßnahmen für neue Mitglieder</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Unterstützung der Semisubsistenz-Betriebe im Umstrukturierungsprozess</li><li>- Unterstützung bei der Gründung von Erzeugergemeinschaften</li></ul>	
<b>Schwerpunktachse 2: Landmanagement (Art. 34)</b>	
<b>Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten</li><li>- Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind</li><li>- Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000</li><li>- Zahlungen für Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen</li><li>- Beihilfen für nicht-produktive Investitionen</li></ul>	
<b>Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung bewaldeter Flächen</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen</li><li>- Ersteinrichtung von Agroforst-Systemen auf landwirtschaftlichen Flächen</li><li>- Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen</li><li>- Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000</li><li>- Zahlungen für Wald-Umweltmaßnahmen</li><li>- Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Produktionspotentials und Einführung vorbeugender Aktionen</li><li>- Beihilfen für nicht-produktive Investitionen</li></ul>	
<b>Schwerpunktachse 3: Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum (Art. 49)</b>	
<b>Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten</li><li>- Unterstützung der Gründung u. Entwicklung von Kleinunternehmen zur Förderung d. Unternehmergeistes u. Stärkung des Wirtschaftsgefüges</li><li>- Förderung des Fremdenverkehrs</li><li>- Schutz, Aufwertung und Bewirtschaftung des natürlichen Erbes als Beitrag zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung</li></ul>	
<b>Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Räumen</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung</li><li>- Dorferneuerung</li><li>- Berufsbildung für Wirtschaftsakteure</li><li>- Förderung der Kompetenzentwicklung und zur Animation im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien</li></ul>	
<b>Schwerpunktachse "LEADER" (Art. 62)</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>- Umsetzung von lokalen Strategien der ländlichen Entwicklung nach dem LEADER-Konzept zur Verwirklichung der Ziele der Schwerpunktachsen</li><li>- Projekte der Zusammenarbeit</li><li>- Arbeit der lokalen Aktionsgruppe, die Kompetenzentwicklung und Animation</li></ul>	
<b>Technische Hilfe (Art. 67)</b>	
<b>Europäisches Netzwerk für ländliche Entwicklung (Art. 68)</b>	
<b>Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum (Art. 69)</b>	

### Anhang 3: Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele</b>		
<p>Erwägungsgrund Nr. 18:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beitrag zur Modernisierung und größeren Wirtschaftlichkeit von I.d.w. Betrieben.</li> </ul>	<p>Art. 25 Nr. 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernisierung von I.d.w. Betrieben;</li> <li>- Verbesserung der Gesamtleistung der Betriebe;</li> <li>- Einhaltung von Gemeinschaftsnormen, die für die betreffende Investition gelten; bei Investitionen zur Erfüllung von Gemeinschaftsnormen wird nur dann eine Beihilfe gewährt, wenn es sich um neu eingeführte Gemeinschaftsnormen handelt; in diesem Fall kann dem Landwirt eine Erfüllungsfrist von max. 36 Monaten ab dem Inkrafttreten der Norm eingeräumt werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kaum materielle Regelungen im ELER-Entwurf; der Begriff der Gesamtleistung des Betriebes ist wenig konkret, wird aber in den Erwägungsgründen Nr. 21 näher bestimmt; dies sollte in der DVO weiter konkretisiert werden;</li> <li>- unklar ist, ob auch höhere nationale Normen künftig förderbar sind; eine Kofinanzierung scheint ausgeschlossen;</li> <li>- die genannte Frist gilt auch bereits bisher; nähere Bestimmungen erfolgten in der DVO (EG) Nr. 445/2002 und in Einzelentscheidungen.</li> </ul>
<p>Art. 4: Differenzierung der Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Senkung der Produktionskosten;</li> <li>- Verbesserung und Umstellung der Erzeugung;</li> <li>- Steigerung der Qualität;</li> <li>- Verbesserung von Umwelt-/Tierschutz, Hygiene;</li> <li>- Diversifizierung der Tätigkeiten des Betriebs.</li> </ul>	<p>Erwägungsgrund Nr. 21: Differenzierung der Ziele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- besserer Einsatz der Produktionsfaktoren;</li> <li>- Verbesserung der Produktqualität;</li> <li>- Diversifizierung innerhalb und außerhalb des I.d.w. Bereichs;</li> <li>- Verbesserung von Umweltschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz, Hygiene und Tierschutz.</li> </ul>	<p>Ein Vergleich der Förderziele ergibt keine erkennbaren Einschränkungen oder Erweiterungen gegenüber der geltenden Verordnung.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diversifizierung der Tätigkeiten des Betriebes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einführung <i>neuer Technologien</i> zur Diversifizierung innerhalb und außerhalb des landwirtschaftlichen Bereichs unter Einbeziehung des Nichtlebensmittelsektors und des Sektors Energiepflanzen.</li> </ul>	<p>Unklar ist, was unter 'neuen Technologien' zu verstehen ist; möglicherweise ist hier eine Einschränkung der Fördermöglichkeiten enthalten; der Bereich der nachwachsenden Rohstoffen wird hervorgehoben; Abgrenzungsprobleme können sich zur SP-Achse 3 (Art. 50) ergeben.</p>
<b>Gegenstand der Förderung</b>		
Keine nähere Bestimmung.	Keine nähere Bestimmung.	Eine Abgrenzung der Förderinhalte, die in der VO (EG) Nr. 1257/1999 zum Art. 33 notwendig war, ist nun zu den SP-Achsen 2 (Art. 38) und 3 (Art. 50) erforderlich.
<b>Begünstigte</b>		
Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen;	Landwirte	Eine ausreichende berufliche Qualifikation wird nunmehr lediglich von Junglandwirten im Rahmen der Niederlassungsförderung und von Semi-Subsistenzbetrieben gefordert; dies ist nicht nachvollziehbar.



### Anhang 3: Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Fördervoraussetzungen</b>		
<p>Art. 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erfüllung der Mindestanforderungen in bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz;</li> <li>- glaubhafte Darlegung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes;</li> <li>- ausreichende berufliche Qualifikation des Betriebsinhabers.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mindest-Standards gemäß Cross Compliance;</li> <li>- entfällt;</li> <li>- entfällt.</li> </ul>	<p>Die bisher geforderte Wirtschaftlichkeit des Betriebes und die Berufsqualifikation werden nun nicht mehr gefordert; insbesondere die Wirtschaftlichkeit des Betriebes sollte weiter gegeben sein. Probleme ergeben sich jedoch hier vermutlich für die Ausgangssituation in den Beitrittsländern. Von Junglandwirten wird dagegen für die Gewährung einer Niederlassungsbeihilfe gefordert, einen Betriebsplan für die Entwicklung ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit vorzulegen. Gleiches gilt für die Semi-Subsistenzbetriebe gemäß Art. 32 der ELER-Entwurfs. Diese Inkonsistenzen sollten bereinigt werden.</p>
<p>Art. 6:</p> <p>Für Investitionen, die auf eine Produktionssteigerung bei Erzeugnissen abzielen, für die keine normalen Absatzmöglichkeiten auf den Märkten gefunden werden können, wird keine Beihilfe gewährt. (Näheres in Art. 2 der DVO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entfällt.</li> </ul>	<p>Unklar ist, ob die bisherigen Einschränkungen für produktionssteigernde Investitionen in Produktionsbereichen ohne gesicherte Absatzmöglichkeiten auf den Märkten aufgehoben werden; dies betrifft v.a. Rindfleisch, Schweine, Geflügel und Milch.</p>
<b>Förderkulisse</b>		
<p>Nein, aber günstigere Fördermöglichkeiten in benachteiligten Gebieten (plus 10 %-Punkte Gesamtbeihilfenswert).</p>	<p>Unverändert.</p>	<p>In Deutschland erfolgt keine Differenzierung der Förderhöhe nach Regionen.</p>
<b>Zuwendung</b>		
<p>Förderhöhe: (Beihilfe in % des förderungsfähigen Investitionsvolumens) (Art. 7 der VO (EG) Nr. 1257/1999)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Max. 40%;</li> <li>- max. 50% in benachteiligten Gebieten;</li> <li>- jeweils um 5%-Punkte erhöht bei Junglandwirten;</li> </ul>	<p>Förderhöhe: (Beihilfe in % des förderungsfähigen Investitionsvolumens) (Anhang I des ELER-Entwurfs)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Max. 40%;</li> <li>- Max. 50% in benachteiligten Gebieten;</li> <li>- jeweils um 10%-Punkte erhöht bei Junglandwirten;</li> </ul> <p>Die Beihilfesätze können höher liegen (Art. 93 des ELER-Entwurfs) bei Investitionen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die überwiegend im öffentlichen Interesse durchgeführt werden im Hinblick auf Kulturlandschaften oder im Zusammenhang mit Aussiedlungen;</li> <li>- zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt;</li> <li>- für die Verbesserung der Hygienebedingungen und den Tierschutz;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- In Deutschland erfolgt keine Differenzierung der Förderhöhe nach Regionen und Junglandwirten.</li> <li>- Die Förderhöhe bleibt weitgehend unverändert; lediglich für Junglandwirte wird der Förderhöchstsatz um 5%-Punkte erhöht.</li> <li>- Hier fehlt eine Konkretisierung der Beihilfesätze; unklar ist, ob die höheren Sätze wiederum nur für neu eingeführte Standards oder auch für höhere nationale Anforderungen sowie besondere Einzelprojekte gelten.</li> </ul>

## Anhang 4: Junglandwirteförderung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele</b>		
Erwägungsgrund Nr. 20: Erleichterung der Niederlassung von Junglandwirten und Ermöglichung der Verbesserung der Betriebsstruktur im Anschluss an die Niederlassung.	Erwägungsgründe 13 und 14: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft durch Verbesserung und Anpassung der Kenntnisse und Fähigkeiten der dort tätigen Menschen; ansonsten unverändert.	Die Förderung der Junglandwirte stellt - zumindest bei Gewährung der Höchstsumme - einen erheblichen Anreiz zur vorübergehenden Übernahme eines landwirtschaftlichen Betriebes dar. Es ist vermutlich nicht sinnvoll, Betriebsleiter von längerfristig nicht entwicklungsfähigen Betrieben zu fördern. Insofern spricht, sofern man die Junglandwirteförderung überhaupt gewähren will, einiges für eine Verknüpfung mit einer umfangreichen Investition in den landwirtschaftlichen Betrieben. Auf diese Weise kann eine gravierende Fehlleitung der Förderung weitgehend ausgeschlossen werden. Mitnahmeeffekte und eine Diskriminierung älterer Landwirte sind jedoch nicht zu vermeiden.
<b>Gegenstand der Förderung</b>		
Keine Konkretisierung.	Keine Konkretisierung.	
<b>Begünstigte</b>		
Art. 8 Nr. 1: Landwirte unter 40 Jahre, die sich erstmalig als Betriebsinhaber niederlassen und über eine ausreichende berufliche Qualifikation verfügen.	Unverändert.	
<b>Fördervoraussetzungen</b>		
Art. 8 i.V.m. Anhang: - Glaubhafte Darlegung der Wirtschaftlichkeit des Betriebes; - Erfüllung der Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz.	Art. 21, Erwägungsgrund 16: - Vorlage eines Betriebsplanes, der die Gewähr bietet, dass der Junglandwirt die ldw. Tätigkeit weiter entwickelt.	- Im Gegenzug zur höheren Förderung soll die Verbindlichkeit auf Seiten des Begünstigten verstärkt werden; dies ist konsequent, wobei die Ausgestaltung dieses Betriebs(entwicklungs)planes unklar bleibt; in Deutschland ohne Bedeutung, da die Niederlassungsförderung ohnehin nur i.V.m. einer Großen Investition und den entsprechenden Auflagen (z.B. Investitionskonzept) gewährt wird.
<b>Zuwendung</b>		
Art. 8 Nr. 2: - Einmalige Prämie von bis zu 25.000 Euro - Zinszuschuss für Darlehen (auch in Form eines kapitalisierten Zuschusses, max. in Höhe des Prämienwertes).	Art. 21 Nr. 2 i.V.m. Anhang I: - Max. 40.000 Euro	- Deutliche Steigerung der Höchstförderung; - Die Form des Zinszuschusses für Darlehen (auch in Form eines kapitalisierten Zuschusses, max. in Höhe des Prämienwertes) entfällt.

## Anhang 5: Förderung der Berufsbildung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Generell</b>		
<p>Eine Förderung der berufsbezogenen Weiterbildung der in landwirtschaftlichen Berufen tätigen Personen war bereits über frühere EU-Verordnungen möglich: Im Rahmen der VO (EG) Nr. 2078/1992 konnten EU-Mittel für den Themenschwerpunkt umweltbezogene Weiterbildung genutzt werden. Ein weiteres Beispiel ist die VO (EG) Nr. 950/1997. Über die VO (EG) Nr. 1257/1999 konnten die Bundesländer ebenso EU-Mittel für die Förderung der Berufsbildung in Anspruch nehmen. Über diese VO hatten sechs Bundesländer die Berufsbildung als Fördermaßnahme in ihre EPLR aufgenommen.</p>	<p>Die Förderung der Berufsbildung sowie von Informationsmaßnahmen ist im neuen VO-Entwurf an verschiedenen Stellen zur Lösung von Problemen und Herausforderungen vorgesehen.</p>	<p>Im Verordnungsentwurf hat die Berufsbildung einen hohen Stellenwert. Die Maßnahme geht auf auf die stetig ändernden Lebens- und Arbeitsbedingungen ein und fördert die Bereitschaft, sich über Weiterbildung in einem aktiven Prozess wichtige Zusatz- und Schlüsselqualifikationen anzueignen. Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen bieten gute Anknüpfungsmöglichkeiten zu anderen Förderbereichen. Gleichzeitig können Synergien zu anderen Maßnahmen entstehen.</p>
<b>Achsen-/Schwerpunktsetzung</b>		
<p>Die Förderung der Berufsbildung wird in einem eigenen Kapitel, in Kapitel III der VO (EG) Nr. 1257/1999 geregelt. Einen thematischen Schwerpunkt bilden Weiterbildungen und Informationen zu umweltverträglichen landwirtschaftlichen Produktionsverfahren. Darüber hinaus sollen Qualifikationen zur „qualitativen Neuausrichtung der Erzeugung“ und solche die dazu dienen, einen wirtschaftlich lebensfähigen Betrieb leiten zu können, vermittelt werden.</p>	<p>Die Berufsbildungsmaßnahme ist in der Schwerpunktsachse 1 als eine von fünf Maßnahmen zur Stärkung der Humanressourcen vorgesehen, weil aufgrund der Entwicklung und Spezialisierung in der Land- und Forstwirtschaft ein angemessen hoher technischer und wirtschaftlicher Bildungsstand erforderlich ist. Die Schwerpunktsachse 3 enthält eine weitere Berufsbildungsmaßnahme. Der Wandel der ländlichen Gebiete soll z.B. durch die Unterstützung der Diversifizierung der landwirtschaftlichen hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten und die Förderung der Beschäftigung geschehen. In den Erwägungsgründen werden darüber hinaus Aktivitäten der Berufsbildung und Information zur Achse 2 "Landbewirtschaftung und Umwelt" angesprochen (Erw.-Grund 15). Eine entsprechende Maßnahme fehlt jedoch in Achse 2 (Art. 34).</p>	<p>Im Hinblick auf den schnell fortschreitenden Strukturwandel in der Landwirtschaft und den Problemdruck in vielen ländlichen Regionen kommt Weiterbildungs- und Informationsmaßnahmen eine große Bedeutung zu. Die Option Maßnahmen zur Weiterbildung anzubieten, wird folgerichtig nicht auf eine Achse beschränkt. Bei der Darstellung zur Achse 2 besteht Überarbeitungsbedarf. Wenn es dazu ebenfalls eine Weiterbildungsmaßnahme geben soll, sollte sie in Art. 34 aufgeführt werden. Dabei könnte über einen wesentlichen Angebotsschwerpunkt aus der alten Verordnung die beachtete nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen weiterhin gefördert werden.</p>
<b>Gegenstand der Förderung</b>		
<p>Berufsbildungsmaßnahmen für Landwirte, Waldbesitzer und andere mit land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten befassten Personen (Art. 9). Die Bundesländer haben den Fördergegenstand in eigenen Richtlinien und Verordnungen konkretisiert. In der Regel waren dies Lehrgänge, Seminare, Tagungen zur beruflichen Weiterbildung (keine Praktika) und Besichtigungsfahrten im Rahmen der Lehrgänge.</p>	<p>Zu Achse 1 und Achse 3 werden jeweils eine Maßnahme zur Berufsbildung aufgeführt:            1.) Achse 1: Berufsbildungs- und Informationsmaßnahmen für Personen die in der Land- und Forstwirtschaft tätig sind (Art. 19).            2.) Achse 3 : Berufsbildungsmaßnahmen für Wirtschaftsakteure, die unter die Bereiche in Achse 3 fallen (Art. 49).            Ausdrücklich ausgeschlossen sind jeweils Lehrgänge oder Praktika, die Teil normaler Ausbildungsprogramme oder -gänge an Schulen des Sekundar- oder höheren Bereichs sind (Art. 20 und 56).</p>	<p>Die Vorgaben zu 1.) entsprechen im Hinblick auf Veranstaltungsform und Personenzielgruppe den alten Regelungen. Welche Personen den Wirtschaftsakteuren unter 2.) zugerechnet werden können, bleibt in der neuen Verordnung offen. Die aufgeführten Bereiche zur Achse 3: Diversifizierung der landwirtschaftlichen hin zu nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten, Entwicklung von Sektoren außerhalb der Landwirtschaft und Förderung der Beschäftigung (Erw.-Grund 45) lassen darauf schließen, dass ein Teil der Weiterbildungsmaßnahmen zukünftig auch für Personen die <u>nicht</u> im landwirtschaftlichen Bereich tätig sind, angeboten werden können.</p>

## Anhang 5: Förderung der Berufsbildung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Begünstigte</b>		
Die Zuwendung können öffentliche und private Organisationen oder Einrichtungen, die diese als Bildungsträger durchführen beantragen und erhalten. Infolge der Förderung konnten diese Bildungsträger die Weiterbildungsveranstaltungen für die Begünstigten kostengünstiger oder sogar kostenlos anbieten. Begünstigte waren haupt- oder nebenberuflich in einem land- oder forstwirtschaftlich Beruf arbeitende Personen.	Siehe Gegenstand der Förderung. <i>Anmerkung: Zur Berufsbildung enthalten die EU-VO aufgrund der besonderen Konstellation Weiterbildungsträger / Veranstaltungsteilnehmer im Gegensatz zu vielen anderen Maßnahmen keine weiteren Angaben.</i>	Die Teilnehmer in den bisher beteiligten Bundesländern konnten haupt- oder nebenberuflich in einem landwirtschaftlichen Beruf tätig sein. Dazu zählten Regel land- und forstwirtschaftliche Betriebsinhaber, mitarbeitende Familienangehörige, Lohnarbeitskräfte aus land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sowie auch in land- und forstwirtschaftlicher Weiterbildung befindliche Personen. Eine Erweiterung dieses Personenkreises im Rahmen der 3. Achse auf Personen die im außerlandwirtschaftlichen Bereich im ländlichen Raum tätig sind, ist insbesondere bei Weiterbildungsmaßnahmen, die an andere Fördermaßnahmen anknüpfen, sinnvoll.
<b>Fördervoraussetzungen</b>		
Die allgemein gehaltenen Vorgaben aus der EU-VO haben die Bundesländer in eigenen Richtlinien aufgegriffen und dort grundsätzliche Eckpunkte zur Maßnahme festgelegt, wie Gegenstand der Förderung, Zuwendungsvoraussetzungen, Art und Umfang der Förderung oder zum Teil auch inhaltliche Vorgaben oder Konkretisierungen zu den Veranstaltungen.	Siehe Gegenstand der Förderung. <i>Anmerkung: Zur Berufsbildung enthalten die EU-VO im Gegensatz zu vielen anderen Maßnahmen keine weiteren Angaben. Nähere Voraussetzungen legen die Bundesländer fest.</i>	Die Länder haben weiterhin genügend eigenen Gestaltungsraum, dadurch können sie selbst eigene Schwerpunkte in den Bildungsmaßnahmen setzen.
<b>Höhe der Zuwendung</b>		
Die EU-VO enthält zur Zuwendungshöhe (Beträge pro Lehrgang oder Teilnehmer) keine Angaben. Die förderfähigen Kosten und ihre Zuwendungshöhe sind in den jeweiligen Länderrichtlinien festgelegt.	Die EU-VO enthält wie die alte VO zur Zuwendungshöhe (Beträge pro Lehrgang oder Teilnehmer) keine Angaben.	Die Berufsbildungsmaßnahme ist gekennzeichnet von vielen kleinen Maßnahmen. Es wurde in der laufenden Förderperiode versucht, eine Pauschalierungsregelung einzuführen. Die EU-KOM steht einer solchen Pauschalierungsregelung bislang ablehnend gegenüber. Aus Sicht einer Verwaltungsvereinfachung wäre eine solche Regelung gegenüber einer einzelfallbezogenen Abrechnung der Kosten sehr sinnvoll.

## Anhang 6: Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele</b>		
<p><b>Hauptziele der AZ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Dauerhafte Nutzung</b> landwirtschaftlicher Flächen</li> <li>- Gewährung des <b>Fortbestandes</b> der landwirtschaftlichen <b>Bodennutzung</b></li> <li>- Erhalt des <b>ländlichen Lebensraums</b></li> <li>- Erhaltung und Förderung von <b>nachhaltigen Bewirtschaftungsformen</b>, die insbesondere den <b>Belangen des Umweltschutzes</b> Rechnung tragen</li> </ul>	<p><b>Hauptziele der AZ:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Dauerhafte Nutzung</b> landwirtschaftlicher Flächen</li> <li>- Erhalt des <b>ländlichen Lebensraums</b></li> <li>- Erhaltung und Förderung von <b>nachhaltigen Bewirtschaftungsformen</b></li> </ul>	<p>An den drei wesentlichen <b>Hauptzielen</b> der AZ hat sich <b>nichts</b> Grundlegendes verändert. Das Ziel "Gewährung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung" dürfte sich in dem Ziel "Dauerhafte Nutzung landwirtschaftlicher Flächen" niederschlagen. Auch der neue VO-Entwurf <b>verzichtet</b> auf eine <b>Gewichtung der Ziele</b> nach Ober- und Unterzielen. Eine <b>Spezifizierung</b> der Ziele der AZ nach Gebietskategorien wird <b>nicht</b> vorgenommen; in den Ausführungen zur Gebietsdifferenzierung und -abgrenzung findet eine eingeschränkte weitere Zielspezifizierung statt. Sowohl zu den implizit enthaltenen Zielen der Bewertungsfragen gemäß EU-Dok. VI/12004/00 als auch zu den Zielen in den Fördergrundsätzen der Bundesländer in Deutschland gibt es auffallende Unterschiede zu den hier genannten Zielen. Wengleich die Förderung in benachteiligten Gebieten dazu dient, natürliche Standortunterschiede auszugleichen, fehlt bei der Festsetzung des Beitrags der AZ zum Ausgleich der natürlichen Nachteile der Hinweis auf das Ziel <b>Einkommensausgleich</b></p> <p>In der Begründung zum neuen VO-Entwurf, Pkt. 8 soll die einkommensmäßige Grundsicherung der Landwirte durch die 1. Säule erreicht werden.</p>
<b>Gegenstand der Förderung</b>		
<b>Grundlegendes</b>		
<p>Die Förderung der AZ in benachteiligten Gebieten wurde bereits 1975 in die GAP eingeführt. Die Fördermaßnahme war bis zum Inkrafttreten der VO (EG) Nr. 1257/1999 eine Einzelfördermaßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur. Die wesentlichen Rechtsgrundlagen bis zur VO (EG) Nr. 1257/1999 bildeten die RL 75/268/EWG sowie die VO (EG) 950/97. Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde die Förderung in benachteiligten Gebieten integrierter Bestandteil in den Programmen zur Förderung der Entwicklung ländlicher Räume.</p>	<p>Die Förderung der AZ bleibt auch im neuen VO-Entwurf ein fakultatives integriertes Förderinstrument in den sogenannten "<b>beihilfefähigen Gebieten</b>". Die Maßnahme für benachteiligte Gebiete ist jedoch, was die Abgrenzung der <b>Zwischengebiete</b> betrifft, neu zu definieren (Pkt.20 der Begründung des neuen VO-Entwurfs).</p>	<p>Auch in Zukunft wird es bei einer <b>gebietsbezogenen</b> Förderung anhand gebiets-spezifischer Indikatoren bleiben. Eine <b>einzelbetriebliche Abgrenzung</b> anhand von Indikatoren für die jeweiligen betrieblichen Erschwernisse sieht der neue VO-Entwurf nicht vor (die Option bleibt).</p>
<b>Achsen-/Schwerpunktuordnung</b>		
<p>Mit Einführung der Agrarreform 1992 erhielten Umweltaspekte in der Landwirtschaft eine zunehmende Bedeutung. Im Zuge der weiteren Reform der GAP wurden die drei <b>flankierenden Maßnahmen</b> (Vorruhestand, Umweltschutz und Aufforstung) durch die Regelung für die benachteiligten Gebiete und die Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen ergänzt und die Maßnahmen in den integrierten Programmen zur Entwicklung ländlicher Räume <b>zusammengeführt</b> (VO (EG) Nr.1257/1999). Die Förderung der AZ ist in <b>Kapitel V</b> der VO (EG) Nr.1257/1999 geregelt.</p>	<p>Die AZ ist dem Förderschwerpunkt 2 "<b>Landmanagement</b>" zugeordnet und stellt eine von 12 Maßnahmen aus dem Unterabschnitt Förderung der <b>nachhaltigen Bewirtschaftung</b> landwirtschaftlicher und bewaldeter Flächen dar.</p>	<p>Die AZ steht weiterhin im <b>Kontext</b> mit anderen Fördermaßnahmen, die einer nachhaltigen Bewirtschaftung dienen. Die Zusammenführung mit den Zahlungen für Tierschutzmaßnahmen, Beihilfen für nichtproduktive Investitionen und Maßnahmen stellt ein neues Element dar.</p>
<b>Finanzierung</b>		
<p>Sowohl in Ziel 1 als auch außerhalb von Ziel 1-Regionen erfolgt die Finanzierung der AZ aus dem EAGFL, Abteilung <b>Garantie</b></p>	<p>siehe allgemeine Ausführungen</p>	

## Anhang 6: Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Kofinanzierung</b>		
Die EU-Finanzierungssätze liegen bei - 50 % in <i>Nicht-Ziel 1</i> -Gebieten - 75 % in <i>Ziel 1</i> -Gebieten	Die EU-Finanzierungssätze liegen bei - 55 % in <i>nicht Konvergenzregionen</i> - 80 % in <i>Konvergenzregionen</i> (Art. 71, Abs. 3);	Die EU-Kofinanzierungssätze werden um 5% erhöht. Hierdurch könnte es zu einer Steigerung der Attraktivität der AZ kommen.
<b>Begünstigte</b>		
Die AZ wird landwirtschaftlichen Betrieben für Eigentums- und Pachtflächen gewährt. Hierfür gelten die folgenden Voraussetzungen: - Fortführung der ldw. Tätigkeit um mindestens <b>5 Jahre</b> - Die Landwirte müssen eine festzulegende <b>Mindestfläche</b> (VO (EG) Nr. 950/1997 ging noch von 3 ha LF aus) bewirtschaften (Art. 14, VO (EG) Nr. 1257/1999)	Für die Gewährung der AZ gilt: - Fortführung der ldw. Tätigkeit um mindestens <b>5 Jahre</b> (Art. 35, Abs. 2)	Die Vorgabe für eine zu bewirtschaftende <b>Mindestfläche</b> ist im neuen VO-Entwurf <b>entfallen</b> . Hierdurch dürften in Zukunft mehr kleinere Betriebe in den Genuss der AZ gelangen. Einschränkende Regelungen hinsichtlich der Art landwirtschaftlicher Betriebe sieht der neue VO-Entwurf nicht vor.
<b>Fördervoraussetzungen</b>		
<i>Flächenbezogene Förderung</i>		
Mit der VO (EG) Nr. 1257/1999 wurde die flächen- und tierbezogene Förderung auf eine <b>rein flächenbezogene</b> Förderung umgestellt.	Die Zahlungen werden jährlich je ha landwirtschaftlich genutzter Fläche gewährt.	Die Umstellung auf eine reine flächengebundene Förderung <b>bleibt</b> bestehen. Eine Differenzierung der Förderung nach Acker- bzw. Grünland ist in dem neuen VO-Entwurf nicht vorgesehen.  Sollten in Zukunft die üblichen Cross-Compliance-Bedingungen in speziellen Gebieten mit Bodenerosion oder Lawinengefahr nicht ausreichen, könnte in solchen Gebieten eine AZ-Förderung, die eine Weidewirtschaft mit einem Mindesttierbesatz vorsieht, sinnvoll erscheinen und eine entsprechend <b>tierbezogene Förderung</b> rechtfertigen. Auch aus touristischen Überlegungen könnte eine Weidewirtschaft von Nutzen sein. Laut neuer VO spielen touristische Ziele nur in den Nicht-Berggebieten mit spezifischen Nachteilen eine Bedeutung.
<b>Förderkulisse</b>		
Ursprünglich war die AZ auf die Berggebiete und Kerngebiete beschränkt. Mitte der 80iger Jahre ist die AZ auf alle benachteiligten Gebiete ausgedehnt worden.  <b>Berggebiete (Art.18, VO (EG) Nr. 1257/1999)</b> - <b>Erhebliche Einschränkungen</b> der Möglichkeiten für die <b>Nutzung des Bodens</b> und bedeutend <b>höhere Arbeitskosten</b> wegen ...ungewöhnlich <b>schwieriger klimatischer Verhältnisse</b> infolge der Höhenlage, die eine erheblich verkürzte Vegetationszeit zur Folge haben  ... <b>starke Hangneigung</b> des größten Teils der Flächen in geringer Höhenlage, sodass keine oder nur besondere, kostspielige Maschinen oder Geräte eingesetzt werden können, oder	Die AZ ist für Berg- sowie Nicht-Berggebiete vorgesehen  a) Vorgaben für <b>Berggebiete</b> (Art. 47, Abs. 2) - <b>Erhebliche Einschränkungen</b> der Möglichkeiten für die <b>Nutzung</b> des Bodens und bedeutend <b>höhere Arbeitskosten</b> wegen ... ungewöhnlich <b>schwieriger klimatischer Verhältnisse</b> infolge der Höhenlage, die eine erheblich verkürzte Vegetationszeit zur Folge haben  ...in geringerer Höhenlage <b>starke Hangneigung</b> des größten Teils der betreffenden Flächen, sodass keine oder nur besondere, kostspielige Maschinen oder Geräte eingesetzt werden können	Für die Gewährung der AZ ist <b>weiterhin</b> eine <b>Gebietsabgrenzung</b> erforderlich.  Hinsichtlich der Gebietsabgrenzung besteht ein "Begriffswirrwarr". In <b>Art. 47</b> des neuen VO-Entwurfs werden bei der Unterteilung der Gebietskategorien " <b>Berggebiete</b> " und Gebiete, die " <b>Nicht-Berggebiete</b> " sind, definiert. In <b>Art. 35</b> wird hingegen von " <b>Berggebiete mit naturbedingten Nachteilen</b> " und " <b>andere Gebiete mit Benachteiligungen</b> " gesprochen.(Im Anhang I heißt es: <b>Gebiete mit anderen Benachteiligungen</b> ). <b>Art. 47, Abs. 3</b> definiert wiederum " <b>Nicht-Berggebiete</b> " als Gebiete mit " <b>anderen natürlichen Benachteiligungen</b> ". Letztendlich scheint es entsprechend den Vorgaben auch nach

## Anhang 6: Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<p>...ein Zusammentreffen dieser <i>beiden Gegebenheiten</i> , wenn die Benachteiligung durch jede dieser beiden Gegebenheiten für sich genommen zwar geringer ist, beide zusammen aber eine ebenso große Benachteiligung ergeben.</p>	<p>...ein Zusammentreffen dieser <i>beiden Gegebenheiten</i> , wenn die Benachteiligung durch jede dieser beiden Gegebenheiten für sich genommen zwar gering ist, beide zusammen aber eine ebenso große Benachteiligung darstellen.</p> <p>Mitgliedstaaten können Berggebietskulisse bestätigen oder ändern.</p>	<p>dem neuen VO-Entwurf <b>3 Gebietskategorien</b> zu geben, wenn auch nur noch von "Berggebieten" und "Nicht-Berggebieten" gesprochen wird. Entsprechend den vorgegebenen Kriterien dürften bei den Berggebieten die wenigsten Veränderungen resultieren.</p>
<p>Ursprünglich <i>benachteiligte Agrarzonen</i> (Art. 19, VO (EG) Nr. 1257/1999)</p> <p>- Gebiete in denen die <i>Aufgabe der Landnutzung</i> droht und der <i>ländliche Lebensraum erhalten</i> werden muss.</p> <p>Es muss sich hinsichtlich der natürlichen Produktionsbedingungen um <i>homogene landwirtschaftliche Gebiete</i> handeln, die sämtliche folgenden Merkmale aufweisen</p> <p>...<i>schwach ertragsfähig</i> und für den Anbau wenig geeignete (übermäßige Kosten) ldw. Flächen (hauptsächlich für extensive Viehhaltung)</p> <p>...als Folge <i>geringer natürlicher Ertragsfähigkeit</i> deutlich unterdurchschnittliche Ergebnisse bei den Hauptindikatoren der ldw. Wirtschaftsleistung</p> <p>...<i>geringe</i> oder <i>abnehmende Bevölkerungsdichte</i> , wobei die Bevölkerung überwiegend auf die Landwirtschaft angewiesen ist und ihr beschleunigter Rückgang die Lebensfähigkeit des betreffenden Gebietes und seine dauerhafte Besiedlung in Frage stellen würde</p>	<p>b) Vorgaben für <i>Nicht-Berggebiete</i> (Art. 47, Abs. 3)</p> <p>- <i>Andere natürliche Benachteiligungen</i> insbesondere</p> <p>...geringe Bodenproduktivität oder</p> <p>...schwierige klimatische Verhältnisse</p> <p>und</p> <p>...die Erhaltung einer extensiven Landwirtschaft für die Landbewirtschaftung wichtig ist.</p>	<p><i>Handlungsbedarf</i> liegt verstärkt bei den Nicht-Berggebieten und hier im Speziellen bei den Gebieten, die den ursprünglichen <i>Agrarzonen</i> entsprechen. Hier bedarf es einer Klarstellung, ob es sich um Flächen mit natürlichen Benachteiligungen handelt und welche Art von "anderen" Benachteiligungen vorliegen. Auswirkungen auf die Abgrenzung dieser Gebietskategorien resultieren ferner aus dem <i>Wegfall</i> der Kriterien geringe oder abnehmende <i>Bevölkerungsdichte</i>.</p>
<p>Ursprünglich <i>kleine Gebiete</i> (Art. 20, VO (EG) Nr. 1257/1999)</p> <p>- Gebiete mit <i>spezifischen Nachteilen</i>, in denen die Landwirtschaft, sofern erforderlich und ggf. mit besonderen Auflagen</p> <p>...zur Erhaltung oder Verbesserung der <i>Umwelt</i></p> <p>...zur Erhaltung des <i>ländlichen Lebensraums</i> und ihrer Eignung für den <i>Fremdenverkehr</i> oder</p> <p>...aus Gründen des <i>Küstenschutzes</i> fortgeführt werden sollte.</p>	<p>- Betroffenheit durch <i>spezifische Nachteile</i> und die Landwirtschaft einen Beitrag leistet zur Erhaltung</p> <p>...oder Verbesserung der <i>Umwelt</i></p> <p>...des <i>ländlichen Lebensraums</i></p> <p>...des <i>Fremdenverkehrspotentials</i></p> <p>...oder Verbesserung des <i>Küstenschutzes</i></p> <p>Generell muss es sich hinsichtlich der natürlichen Produktionsbedingungen um homogene landwirtschaftliche Gebiete handeln.</p> <p>Die <i>Neuabgrenzung der "Zwischengebiete "</i> soll entsprechend der Begründung (Pkt.20) für den neuen VO-Entwurf basieren auf</p> <p>- <i>Bodenproduktivität</i> und <i>klimatischen</i> Bedingungen und</p> <p>- Der Bedeutung <i>umfassender Landwirtschaftsaktivitäten</i> für das Landmanagement</p> <p>Berggebiete und die <i>Nicht-Berggebiete</i> sind anhand <i>objektiver allgemeiner Kriterien</i> auszuweisen. Hinweise für die Gebietsabgrenzung gemäß VO 950/97 werden aufgehoben (Gründe zum neuen VO-Entwurf, Pkt. 43)</p>	<p>Bei den Gebiete mit <i>spezifischen Nachteilen</i> werden explizit <i>mehrere Ziele</i> genannt, u.a. bleibt der Bezug zum Ziel</p> <p>Verbesserung des ländl. Lebensraums erhalten. Fremdenverkehrsziel wird als <i>Erhalt</i> oder <i>Verbesserung</i> des FV-<i>Potenzials</i> definiert.</p> <p>Der von 4 auf 10 % angehobene Anteil für die Gebiete mit spezifischen Nachteilen gemäß VO (EG) Nr. 1257/1999 bleibt auch in der neuen VO bestehen.</p> <p>In der Begründung zum neuen VO-Entwurf wird eine neue Abgrenzung für die "Zwischengebiete" gefordert. Die Ausführungen in der Begründung lassen jedoch vieles offen.</p> <p>Der neue Terminus "Zwischengebiete" ist nicht definiert und es <i>fehlen</i> für die Neujustierung konkrete <i>Hinweise</i> für <i>operationalisierbare</i> Kriterien.</p>

## Anhang 6: Förderung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Zuwendung</b>		
<b>Mindest- und Höchstbetrag</b>		
Mind. <b>25 Euro</b> je ha (plus Kürzungsoption) Max. <b>200 Euro</b> je ha (Anhang zu VO (EG)1257/99)	Mind. <b>25 Euro</b> je ha bei naturbedingten Nachteilen Max. <b>250 Euro</b> je ha bei naturbedingten Nachteilen Max. <b>150 Euro</b> je ha in Gebieten mit anderen Benachteiligungen (Art. 35, Abs.3, Anhang I)	Eine <b>Reduzierung des Mindestbetrages</b> als Vorbeugung gegen Überkompensationen ist <b>entfallen</b> (hierfür wurde die degressive Staffelung eingeführt).  Die <b>Maximalregelung</b> im neuen VO-Entwurf differenziert zwischen Gebieten mit "naturbedingten Nachteilen" und Gebieten mit "anderen Benachteiligungen". Für letztere Gebietskategorien, sofern es sich hierbei um die ursprünglichen Agrarzonen und kleinen Gebiete handelt, kommt es zu einer <b>Absenkung</b> der maximalen Prämie. Zu den <b>Gewinnern</b> könnten die Betriebe in Berggebieten werden, denen eine um 50 Euro höhere AZ gewährt werden kann. (Aussage hängt von einer Klarstellung bei der Gebietsabgrenzung ab; vgl. Pkt. Gebietsabgrenzung)
<b>Obergrenzen</b>		
Die alten EU-VO-Regelungen macht keine Vorgaben zur Prosperitätsgrenze. Länder hatten vollen Gestaltungsspielraum.	Die AZ ist oberhalb einer festzulegenden Fläche <b>degressiv</b> auszurichten (Art. 35, Abs. 4).	Mit der Festlegung einer <b>flächenabhängigen</b> Prosperitätsschwelle sollen Überkompensationen vermieden werden. Weitere Aussagen zur Vermeidung von Überkompensationen sowie ein Hinweis auf objektive Kriterien für Überkompensation fehlen in dem neuen VO-Entwurf. In Deutschland sieht die Ausgestaltung der AZ bereits AK-bezogene Obergrenzen sowie vereinzelt einkommensabhängige Prosperitätsgrenzen vor. Die ersten Auswertungen der Halbzeitbewertung lassen <b>keine eindeutigen Hinweise</b> auf eine Überkompensation bei größeren landwirtschaftlichen Betrieben erkennen, während am <b>Einkommen orientierte Prosperitätsschwellen</b> durchaus als Option gesehen werden.
<b>Verknüpfung mit anderen Fördermaßnahmen</b>		
Der Prozentsatz des förderfähigen Investitionsvolumens liegt in benachteiligten Gebieten <b>5 % höher</b> als in nicht benachteiligten Gebieten.	Die Beihilfeintensität liegt in benachteiligten Gebieten <b>5 % höher</b> als in nicht benachteiligten Gebieten.	Über die <b>erhöhten Beihilfesätze</b> erfahren die Betriebe in benachteiligten Gebieten auch <b>weiterhin</b> eine zusätzliche finanzielle Unterstützung.
Die Sätze in benachteiligten Gebieten liegen bei - <b>50 %</b> - bei Junglandwirten <b>55 %</b>	Die Sätze in benachteiligten Gebieten liegen bei a) Modernisierung (Art. 25, Abs. 2, Anhang I) - <b>50 %</b> - bei Junglandwirten <b>60 %</b> b) Wertverbesserung der Wälder (Art. 26, Abs. 3, Anhang I) - <b>50 %</b> (40 % in den übrigen Gebieten)	Mit den <b>erhöhten Sätzen</b> für die <b>Junglandwirte</b> wird die Junglandwirteförderung attraktiver ausgestaltet.  Bei Maßnahmen zur <b>Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder</b> profitieren die Betriebe in benachteiligten Gebieten durch einen erhöhten Fördersatz.



## Anhang 7: Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele</b>		
Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen		keine explizite Zieldefinition
<b>Gegenstand der Förderung</b>		
Flächenbezogene Zahlung zum Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten, die sich durch die Umsetzung von auf gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften beruhenden Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung ergeben.	Ausgleich von Kosten und Einkommensverlusten durch die Umsetzung der RL 79/409/EWG und 92/43/EWG	
<b>Begünstigte</b>		
Landwirte	zusätzlich private Waldbesitzer oder deren Vereinigungen	Durch die Einführung des Art. 43 wird der Kreis der Begünstigten erweitert und eine Ausdehnung der Fördermöglichkeiten auf Wälder und sonstige bewaldete Gebiete erreicht. Damit kommt die Kommission wesentlichen Forderungen von Naturschutzseite entgegen.
<b>Förderkulisse</b>		
Seit der Novellierung 2003 Einschränkung auf NATURA-2000-Gebiete gemäß EG-Vogelschutz- und FFH-RL (RL 79/409/EWG und 92/43/EWG)	Explizite Einschränkung auf die RL 79/409/EWG und 92/43/EWG	Die VO (EG) Nr. 1257/1999 sah ursprünglich im Art. 16 eine umfassende Möglichkeit zur Kompensation von Bewirtschaftungsbeschränkungen in Folge von EU-Umweltvorschriften vor, die aber bereits durch die Novellierung 2003 stark eingeschränkt wurde. Die jetzige Festlegung schließt z.B. aus, zukünftig auch Bewirtschaftungsbeschränkungen in Folge der Umsetzung der WRRL über die neue VO zu entschädigen.
<b>Zuwendung</b>		
Höchstbetrag 200 Euro/ha LF	Normale Höchstzahlung 200 Euro/ha LF (Art. 36)	Möglichkeit der Gewährung von vertikalen top-ups scheint wie in der Vergangenheit nicht gegeben zu sein. In Artikel 93, Abs.3 sollte daher analog zur novellierten VO (EG) Nr.1257/1999 auch Bezug auf Art. 36 hergestellt werden, damit eine zusätzliche Förderung möglich wird, wenn die Nutzungseinschränkungen zu Einkommensverlusten führen, die höher als 200 Euro liegen.
	Zwischen 40 und 200 Euro je ha für forstliche Flächen (Art. 43)	
Anfangshöchstbetrag 500 Euro/ha LF für 5 Jahre auf degressiver Grundlage nach Einführung einer neuen Beschränkung nach Gemeinschaftsrecht.	Anfangshöchstbetrag für 5 Jahre bis zu 500 Euro/ha	Erhöhung der Förderbeträge nur für Anpassungssubventionen anwendbar. Im forstlichen Bereich nicht vorgesehen.
Beschränkung der Fläche mit umweltspezifischen Einschränkungen (Art. 16) sowie der Gebiete mit spezifischen Nachteilen (Art. 20) auf 10 % der Gesamtfläche des betreffenden Mitgliedstaates	Keine Beschränkung (entsprechende Beschränkung gilt nur für benachteiligte Gebiete nach Art. 34 a) ii, die nicht Berggebiete sind.	
Investive Maßnahme im Rahmen von Art. 33 (zum Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes) auch in NATURA 2000 möglich.	Neu: Beihilfen für nichtproduktive Investitionen gemäß Art. 38, durch die der öffentliche Wert des betreffenden NATURA-2000-Gebietes gesteigert wird	Neue Regelung kann die wegfallenden Fördermöglichkeiten aus Art. 33 der VO (EG) Nr.1257 / 1999 nur eingeschränkt innerhalb der Gebietskulisse ersetzen. Überschneidungen mit Investitionsförderung möglich.
Die Höhe der Zahlungen ist so festzulegen, dass eine Überkompensation vermieden wird; das gilt insbesondere im Fall von Zahlungen in benachteiligten Gebieten.	Kein Hinweis	

## Anhang 8: Agrarumweltmaßnahmen und Tierschutz

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förderung umwelt- und ressourcenschonender Bewirtschaftungsformen</li> <li>- Förderung umweltfreundlicher Extensivierung und Weidehaltung geringer Intensität</li> <li>- Erhaltung bedrohter, landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaften sowie historischer Merkmale auf landwirtschaftlichen Flächen</li> <li>- Einbeziehung der Umweltplanung in die landwirtschaftliche Praxis</li> <li>- Verbesserung des Tierschutzes</li> </ul>	<p>Übergeordnete Zielformulierung: Beitrag zur Umsetzung der sechsten Umweltaktionsprogramms der EU, wichtige Bereiche mit Handlungsbedarf: u.a. Biodiversität, Bewirtschaftung von NATURA-2000-Gebieten, Schutz von Wasser und Boden, Abschwächung der Klimawandels, nachhaltiger Einsatz von Schädlingbekämpfungsmittel (Beweggründe (30)). Detaillierte Zielformulierung: keine Änderung (Beweggründe (34))</p>	<p>Der Fundort der Zielformulierung verlagert sich aus dem Artikelbereich in den Bereich der Beweggründe</p>
<b>Gegenstand der Förderung</b>		
<p>Agrarumweltmaßnahmen obligater Bestandteil</p> <p>Agrarumweltmaßnahmen und Tierschutz</p>	<p>Keine Änderung</p>	<p>Tierschutz wurde erst mit der VO (EG) Nr. 1783/2003 als Fördergegenstand aufgenommen. Künftig kann hier eine neue Konkurrenzsituation in der Förderung zwischen Umwelt- und Tierschutzmaßnahmen entstehen.</p>
<b>Begünstigte</b>		
<p>Begünstigte sind Landwirte</p>	<p>Begünstigte der Agrarumweltmaßnahmen können auch andere Landbewirtschaftler sein, soweit dies zur Erreichung der Umweltziele gerechtfertigt ist</p>	<p>Relevant z.B. im Vertragsnaturschutz, für spezielle Maßnahmen können auch Verbände oder Unternehmen gefördert werden.</p>
<b>Fördervoraussetzungen</b>		
<p>Laufzeit mindestens fünf Jahre, soweit erforderlich längerer Verpflichtungszeitraum möglich</p> <p>Verpflichtungen gehen über die Anwendung der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne hinaus.</p>	<p>Keine Änderung</p> <p>Grundanforderungen gemäß Art. 5, Anhänge III und IV der VO (EG) 1782/2003 („Cross Compliance“) sind einzuhalten, zusätzlich im Programm ausgewiesene Grundanforderungen für die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln.</p>	<p>Angleichung an einheitliche Grundanforderungen für den Erhalt von Direktzahlungen bedeutet Vereinfachung; die Beibehaltung einer „guten Praxis“ im Pflanzenschutz- und Düngebereich führt zur Beibehaltung paralleler, nicht deckungsgleicher und daher schwer nachvollziehbarer Anforderungen.</p>
<b>Förderkulisse</b>		
	<p>Verpflichtung zur Umsetzung im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten</p>	<p>Für Deutschland nicht relevant, da flächendeckendes Angebot von Agrarumweltmaßnahmen vorhanden</p>
<b>Zuwendung</b>		
<p>Zahlungen berechnet anhand der Kriterien Einkommensverluste, zusätzliche Kosten und notwendiger Anreiz</p>	<p>Zahlungen dienen zur Deckung von Einkommensverlusten und zusätzlicher Kosten sowie ggf. Transaktionskosten</p>	<p>Wegfall der Anreizkomponente bedeutet weniger formal zugestandenen Spielraum für die Prämienfestlegung; dies ist als Zugeständnis gegenüber der Welthandelsorganisation (WTO) zu sehen, wonach Agrarumweltmaßnahmen möglichst wenig handelsverzerrend wirken sollen. Berücksichtigung von Transaktionskosten kann vor allem Maßnahmen mit geringen Förderbeträgen begünstigen.</p>
<p>Kosten nichtproduktiver, zur Einhaltung der Verpflichtungen notwendiger Investitionen können in jährlicher Beihilfe berücksichtigt werden</p>	<p>Beihilfen für nichtproduktive Investitionen werden gemäß Art. 38 gesondert gewährt.</p> <p>Flächenbezogene Zahlungen unverändert, können aber angehoben werden, Förderung bedrohte Tierrassen bis 200 Euro/GV</p> <p>Neu: Auswahl der Begünstigten soweit angemessen im Wege einer Ausschreibung</p>	<p>Abgrenzung zwischen Investition und Agrarumweltmaßnahme mit jährlicher Zahlung formal sinnvoll, führt aber ggf. zu höheren Transaktionskosten. Überschneidungen mit Investitionsförderung möglich.</p> <p>Prämienfestlegung kann auf dem Ausschreibungswege weiterhin mit Anreizkomponente erfolgen, expliziter Verweis könnte Anwendung von Ausschreibungen befördern.</p>

## Anhang 9: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele</b>		
<p><b>Allgemein:</b> Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung landwirtschaftlicher Erzeugnisse</p> <p><b>Speziell:</b> Die Beihilfe soll mindestens einem der folgenden Ziele dienen: 1 Anpassung an Marktentwicklung 2 Rationalisierung 3 Produktgestaltung 4 Anwendung neuer Techniken 5 Innovative Investitionen 6 Verbesserung Qualität 7 Verbesserung Hygiene 8 Umweltschutz</p>	<p><b>Allgemein:</b> Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Primärerzeugung</p> <p><b>Speziell:</b> Die Beihilfe soll - bei Kleinst- und Kleinunternehmen die Gesamtleistung der Betriebe verbessern, - Kleinunternehmen bei der Einhaltung kürzlich eingeführter Gemeinschaftsnormen unterstützen.</p>	<p>In der Zielsetzung des VO-Entwurfes wird der Bezug zu den landwirtschaftlichen Erzeugern stärker betont. Dies entspricht der Ausrichtung des VO-Entwurfes, da unter diesem Fördertatbestand ebenfalls landwirtschaftliche Unternehmen Fördermittel beantragen können.</p> <p>Während in der jetzt gültigen VO Investitionen verschiedenen explizit genannten Zielen zumindest teilweise entsprechen müssen, ist dies nach dem Entwurf zukünftig nicht mehr nötig. Die Herausnahme von Unterzielen macht vordergründig Sinn, da Investitionen ohnehin immer eines der ausgewählten Ziele erfüllen. Allerdings fehlen dann detaillierte Informationen über die Ausrichtung und Zielsetzung der geförderten Investitionen. Es ist davon auszugehen, dass im Rahmen von Durchführungs-VO bzw. von Monitoringleitfäden entsprechendes geregelt wird.</p> <p>Im VO-Entwurf ist die Verbesserung der Situation der Betriebe das hauptsächliche Ziel der Unterstützung. Es wird nicht weiter präzisiert. Genau diese Präzisierung muss jedoch erfolgen, will man Angaben zur Zielerreichung vom Antragsteller fordern, bzw. später Zielerreichung messen und beurteilen.</p>
<b>Gegenstand der Förderung</b>		
<p>Investitionsbeihilfen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die unter Anhang 1 des Vertrages fallen, ausgenommen Fischereierzeugnisse und Erzeugnisse aus Drittländern</p>	<p>Investitionsbeihilfen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die unter Anhang 1 des Vertrages fallen, ausgenommen Fischereierzeugnisse aber inklusive Forsterzeugnisse</p> <p>Investitionen zur Einhaltung kürzlich eingeführter Gemeinschaftsnormen</p>	<p>Derzeit findet sich im VO-Entwurf kein Ausschluss der Drittlandware. Diesbezüglich ist eine Klärung notwendig.</p>
<b>Begünstigte</b>		
<p>Personen bzw. Unternehmen, die landwirtschaftliche Rohwaren zum Zwecke der Verarbeitung und/oder Vermarktung aufnehmen bzw. nutzen. Die Einzelhandelsstufe ist ausgenommen.</p>	<p>Personen bzw. Unternehmen, die landwirtschaftliche Rohwaren zum Zwecke der Verarbeitung und/oder Vermarktung aufnehmen bzw. nutzen.</p> <p>- Ausschließlich Kleinunternehmen (&lt;10 Mitarbeiter; &lt;2 Mill. Euro Umsatz oder Bilanzsumme), wenn es sich um die Einhaltung kürzlich eingeführter Gemeinschaftsnormen handelt. - Ausschließlich Kleinunternehmen (&lt;10 Mitarbeiter; &lt;2 Mill. Euro Umsatz oder Bilanzsumme), wenn es die forstliche Erzeugung betrifft. - Ausschließlich Kleinst- und kleine Unternehmen (&lt;50 Mitarbeiter, &lt;10 Mill. Euro Umsatz oder Bilanzsumme) bei anderen Investitionen</p> <p>Die Einteilung Kleinst- und kleine Unternehmen erfolgt gemäß der Empfehlung 2003/361/EG der Kommission (ABL. L 124 vom 20.05.2003, S. 36)</p>	<p>Hinsichtlich des Begünstigtenkreises sind offensichtlich die gravierendsten Änderungen im VO-Entwurf enthalten: Die EU-Kommission strebt eine Eingrenzung der Investitionsförderung im Bereich Verarbeitung und Vermarktung auf Kleinst- und kleine Unternehmen (auch als Mikrounternehmen bezeichnet) an.</p> <p>Keine staatliche Förderung nach dieser VO erfolgt für Unternehmen mit &gt;50 Mitarbeitern und &gt; 10 Mill. Euro Umsatz oder Bilanzsumme.</p> <p>In dieser Kommentierung wird unterstellt, dass die EU-Kommission keine Ausdehnung der Förderung von Investitionen in die Verarbeitung und Vermarktung auf mittlere und größere Unternehmen durch einzelne Mitgliedstaaten notifizieren wird, damit die hier zum Ausdruck kommende Strategie nicht umgangen wird. Die Interpretation legt der derzeit geltende Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen nahe.</p>

## Anhang 9: Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
		<p>Im Falle Deutschlands würde ein erheblicher Teil der bisher geförderten Unternehmen im Bereich Verarbeitung und Vermarktung von der Förderung ausgeschlossen.</p> <p>Eine staatlich geförderte Verlagerung von Verarbeitungs- und Vermarktungskapazitäten mittlerer und größerer Unternehmen in Regionen mit besseren Förderkonditionen ist nicht möglich. D.h. durch eine EU-weite Vereinheitlichung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen kann in diesem Bereich kein Förderkonditionenwettbewerb zwischen Regionen entstehen.</p> <p>Dies entspricht durchaus den in vielen Interviews mit mittleren und größeren Unternehmen der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Deutschland gewonnenen Informationen: Die weit überwiegende Mehrheit dieser Unternehmen würde auf eine Förderung verzichten können, wenn entsprechend EU-weit keine Fördermöglichkeiten für konkurrierende Unternehmen beständen.</p> <p>Insgesamt fehlt in dem VO-Entwurf wie auch in den dort aufgelisteten Erwägungsgründen eine explizite Begründung für die Einführung derartiger Begrenzungen.</p> <p>Letztendlich muss die Konkretisierung im Rahmen von überarbeiteten VO-Entwürfen bzw. nachfolgenden DurchführungsVO abgewartet werden, um präziser Änderungen und zu erwartende Wirkungen benennen zu können.</p>
<b>Fördervoraussetzungen</b>		
<p>Wirtschaftlichkeit des Antragstellers</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erfüllung der Mindestanforderungen bzgl. Umwelt, Hygiene, Tierschutz</li> <li>- Nachweis normaler Absatzbedingungen für die betroffenen Erzeugnisse</li> <li>- Nachweis eines wirtschaftlichen Vorteiles für die landwirtschaftlichen Erzeuger</li> </ul>	<p>Unternehmen in Schwierigkeiten im Sinne der Leitlinie der Gemeinschaft kommen für die Beihilfe nicht in Betracht.</p>	<p>Bzgl. der Fördervoraussetzungen ist der VO-Entwurf wenig detailliert. Es wird davon ausgegangen, dass Beihilfen auch unter einer neuen VO nur gewährt werden dürfen, wenn die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens gewährleistet werden kann, die Mindestvoraussetzungen bzgl. Hygiene etc. erfüllt werden sowie ein Nachweis für den Nutzen der landwirtschaftlichen Erzeuger notwendig ist. Dies wird vermutlich an anderer Stelle geregelt.</p>
<b>Zuwendung</b>		
<p>Gesamtwert der Beihilfe beträgt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maximal 50 % in Ziel-1-Regionen</li> <li>Maximal 40 % in den übrigen Regionen</li> </ul>	<p>Gesamtwert der Beihilfe beträgt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maximal 65 % in den Gebieten in äußerster Randlage</li> <li>Maximal 50 % in Konvergenzregionen</li> <li>Maximal 40 % in den übrigen Gebieten</li> </ul>	<p>Die strategische Differenzierung der Fördersätze zwischen den Gebiets-einteilungen wird beibehalten.</p>

## Anhang 10: Förderung der Forstwirtschaft

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele</b>		
<p>- <b>Nachhaltige Bewirtschaftung</b> der Wälder und Entwicklung der Forstwirtschaft</p> <p>- Erhaltung und <b>Verbesserung der forstlichen Ressourcen</b></p> <p>- <b>Aufforstung</b> unter dem Gesichtspunkt Bodennutzung und des Umweltschutzes sowie zur Versorgung mit forstlichen Erzeugnissen</p>	<p><i>Hauptziele</i></p> <p>- <b>Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit</b> der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung</p> <p>- Verbesserung der Umwelt und des ländlichen Raumes durch <b>Förderung des Landmanagements</b></p> <p>- <b>Aufforstungen</b> zum Schutz vor Naturgefahren und zum Klimaschutz</p> <p>- Unterstützung der <b>Maßnahmen im Rahmen von NATURA 2000</b></p> <p>- Förderung freiwilliger <b>Wald-Umweltverpflichtungen</b></p>	<p>Die Einbindung der Forstwirtschaft in die Entwicklung der ländlichen Räume wird mit der neuen Verordnung gestärkt. Es erfolgt ein Neuorientierung in der Zielsetzung: Ökologische Ziele werden durch überwiegend ökonomische Ziele ersetzt. Der Beitrag der Forstwirtschaft beim Landmanagement wird stärker gewichtet.</p> <p>Die Zahlungen im Rahmen von NATURA 2000 werden erstmals in einer VO aufgenommen und dienen der Akzeptanzsteigerung.</p>
<b>Gegenstand der Förderung</b>		
<p>Investitionen in Wälder zur Verbesserung ihres <b>wirtschaftlichen, ökologischen oder gesellschaftlichen Wertes</b> und zur Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern.</p> <p>Investitionen zur Verbesserung und Rationalisierung der Holzernte, Verarbeitung und Vermarktung forstw. Erzeugnisse (einschl. Erschließung neuer Möglichkeiten zur Vermarktung)</p> <p>Aufforstung landwirtschaftlicher Fläche</p> <p>Gründung von <b>Waldbesitzervereinigungen</b></p> <p>Wiederaufbau nach Naturkatastrophen</p>	<p>- <b>Aufbau und Inanspruchnahme</b> von Beratungsdiensten durch Waldbesitzer</p> <p>- Zahlungen im Rahmen von <b>NATURA 2000</b></p> <p>- Zahlungen für <b>Wald-Umweltmaßnahmen</b></p> <p>- Verbesserung des <b>wirtschaftlichen Wertes</b> von Wäldern und Diversifizierung</p> <p>- Verbesserung der forstwirtschaftlichen Infrastruktur</p> <p>- höhere Wertschöpfung der forstwirtschaftlichen Primärproduktion</p> <p>- Wiederaufbau nach Naturkatastrophen</p> <p>- <b>Agroforstsysteme</b></p>	<p>Durch Erweiterung der Beihilfen auf "Beratungsdienste" werden auch Waldbesitzervereinigungen eingeschlossen. Der Waldbesitzer erhält erstmals eine Beihilfe für die Inanspruchnahme von Beratungsdiensten.</p> <p>Die Verbesserung des ökologischen und gesellschaftlichen Wertes von Wäldern ist nur noch für Leistungen möglich, die über den einschlägigen Standards liegen. Da Zahlungen für Wald-Umweltmaßnahmen von "einschlägig verpflichtenden" Anforderungen abhängen, ist die Bedeutung dieser Beihilfen vor dem Hintergrund der derzeitigen nationalen Diskussion zu den GfP-Kriterien in der Forstwirtschaft noch nicht absehbar.</p> <p>Die in der VO (EG) Nr. 1257/1999 enthaltenen Beihilfen zur Verbesserung des wirtschaftlichen, ökologischen oder gesellschaftlichen Wertes der Wälder werden auf die Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes begrenzt.</p> <p>Die Bezugsdauer der Erstaufforstungsprämie ist auf 10 Jahre (früher 20 Jahre), die Prämienhöhe wird auf 500 Euro/ha bzw. 150 Euro/a begrenzt.</p>
<b>Begünstigte</b>		
<p>In Abhängigkeit von der Maßnahme:</p> <p>- überwiegend private Eigentümer oder deren Vereinigungen oder Gemeinden oder Gemeindeverbänden (außer bei Wiederaufbau nach Naturkatastrophen und Erstaufforstung)</p> <p>- Klein- und Kleinstunternehmen</p>	<p>In Abhängigkeit von der Maßnahme</p> <p>- überwiegend private Eigentümer oder deren Vereinigungen oder Gemeinden oder Gemeindeverbänden</p> <p>- Landwirte</p> <p>- Kleinstunternehmen</p> <p>- natürliche Personen oder juristische Personen des Privatrechts</p>	<p>Neu ist die Begrenzung der Beihilfen zur Erhöhung der Wertschöpfung der forstwirtschaftlichen Primärerzeugung auf Kleinstunternehmen. Die Erstaufforstungsprämie wird nicht mehr für Gemeinden oder deren Vereinigungen gewährt</p>

## Anhang 10: Förderung der Forstwirtschaft

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Fördervoraussetzungen</b>		
<p>- Beihilfen stützen sich auf nationales Forstprogramm oder Verpflichtungen zum Schutz der Wälder in Europa</p>	<p><b>Schwerpunktachse 1:</b> für Investitionsbeihilfen sind Waldbewirtschaftungspläne erforderlich (Art. 19 b-Maßnahmen)</p> <p><b>Schwerpunktachse 2:</b> Einhaltung der forstwirtschaftlich relevanten Anforderungen der EU und der Mitgliedstaaten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstaufforstung muss in einem durch den Mitgliedstaat ausgewiesenen Gebiet liegen</li> <li>- Für Beihilfen zu NATURA 2000 müssen tatsächliche Kosten berechnet werden</li> </ul>	<p>Da Investitionsbeihilfen an Waldbewirtschaftungsplänen gebunden werden, sind die Anforderungen an diese Pläne zu <b>konkretisieren</b>. Unklarheit besteht, ob das Forsteinrichtungswerk/Betriebsgutachten diesen Anforderungen entsprechen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ungleichbehandlung mit Landwirtschaft, weil es kaum EU-Verordnungen für die Forstwirtschaft gibt; daher werden nationale Standards relevant</li> <li>- Die Kalkulationsmethode der tatsächlichen Kosten, für die Beihilfen für Nutzungsbeschränkungen nach NATURA 2000 bezogen werden können, ist unklar. Eine Konkretisierung der Methode wäre für eine einheitliche Kalkulation zwischen den Regionen und den Mitgliedsstaaten sinnvoll.</li> </ul>
<b>Zuwendung</b>		
<p><b>Maßnahmenabhängige Festbetragsfinanzierung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erstaufforstungsprämie (bis zu 725 Euro/ha*a) für Landwirte oder deren Vereinigungen</li> <li>- für sonstige Personen des Privatrechts 185 Euro/ha*a (bis zu 20 Jahren)</li> </ul> <p>Für Investitionen gelten die Bestimmungen der Kap. I und VII. Für Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern gemäß Art. 32 (1) zwischen 40 und 120 Euro je ha</p>	<p><b>Festbetragsfinanzierung für</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- für Wald-Umweltmaßnahmen oder NATURA 2000 (zw. 40-200 Euro/ha*a)</li> <li>- Erstaufforstungsprämie (bis zu 500 Euro/ha bzw. 150 Euro/ha) (bis zu 10 Jahre)</li> </ul> <p><b>Anteilsfinanzierung für die</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inanspruchnahme der Beratungsdienste (80 % bis max. 1.500 Euro)</li> <li>- Verbesserung des wirtschaftlichen Wertes der Wälder (40 bzw. 50 %)</li> <li>- Erhöhung der Wertschöpfung der forstw. Erzeugung (40 %)</li> <li>- Anlegungskosten bei Erstaufforstung (40 %)</li> </ul>	<p>Durch die Reduzierung der Erstaufforstungsprämie von 20 auf 10 Jahre und der Senkung der Erstaufforstungsprämie kommt es insgesamt zu einer Verringerung der Beihilfen für die Erstaufforstung. Fraglich ist, ob der zu kompensierende Einkommensverlust durch die Entkoppelung der Direktzahlungen im gleichen Maße abnimmt. Anderenfalls kann ein Rückgang des Erstaufforstungsinteresses nicht ausgeschlossen werden.</p>
<b>Sonstiges</b>		
	<p>Neben formalen Unstimmigkeiten (Verweis in Art. 26 Abs. 1 ist ohne Ziffer; Verweis in Art. 43 erfolgt auf Art. 31 anstatt auf Art. 34) wirft der Vorschlag auch inhaltliche Fragen auf. So sollte der Kreis der Anspruchsberechtigten nach Art. 43 ebenso überprüft werden wie der Verweis in Art. 47 Abs. 1 auf Art. 34 b) Ziffer vi), wonach der Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Produktionspotentials und vorbeugender Aktionen nur in den Gebietskulissen nach Art. 47 Abs. 1 möglich ist.</p>	<p>Um der vorsätzlichen Waldzerstörung in den Gebieten außerhalb der Gebietskulissen zur Verfolgung anderer Landnutzungen entgegenzuwirken, sollte der Verweis in Art. 47 Abs. 1 gestrichen werden.</p>

## Anhang 11: Artikel-33-Maßnahmen

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
Gegenstand der Förderung		
Flurbereinigung	Achse 1 b) IV Verbesserung und Ausbau der mit der Entwicklung und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Infrastruktur, Die Beihilfe gemäß Artikel 19 Buchstabe b) Ziffer iv) deckt insbesondere die Kosten von Maßnahmen zur Erschließung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen, zur Energieversorgung und zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen.	Die bisher breiter angelegte Förderung der Flurbereinigung wird auf die Förderung von Infrastruktur beschränkt. Die Einordnung in Achse 1 erscheint aufgrund der vielfältigen Wirkungen und Ziele der FB wenig sinnvoll.
Förderung von Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeiten	Achse 3 a) III a) Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft: iii) Förderung des Fremdenverkehrs, Die Beihilfe gemäß Artikel 49 Buchstabe a) Ziffer iii) betrifft: a) kleine Infrastruktureinrichtungen wie Informationszentren oder Ausschilderung von Tourismusstätten, b) Erholungsinfrastruktur, die Zugang zu natürlichen Gebieten ermöglicht, sowie kleine Beherbergungsbetriebe, c) die Entwicklung und Vermarktung von Tourismusprodukten mit Bezug zu ländlichem Tourismus.	Präzisere Formulierung, die der tatsächlichen Umsetzung entspricht.
Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes	Achse 3 a) IV a) Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft: iv) Schutz, Aufwertung und Bewirtschaftung des natürlichen Erbes als Beitrag zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung; Die Beihilfe gemäß Artikel 49 Buchstabe a) Ziffer iv) betrifft Aktionen zur Sensibilisierung für den Umweltschutz, die touristische Aufwertung sowie die Ausarbeitung von Schutz- und Bewirtschaftungsplänen für Natura-2000-Gebiete und sonstige Lebensräume mit hohem Naturwert.  NEU Achse 3 a) II a) Maßnahmen zur Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft: ii) Unterstützung der Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen zur Förderung des Unternehmergeistes und Stärkung des Wirtschaftsgefüges, Die Beihilfe gemäß Artikel 49 Buchstabe a) Ziffer ii) ist nur für Kleinunternehmen gemäß der Definition, die in der Empfehlung der Kommission 2003/361/EG vom 6. Mai 2003 festgelegt ist, bestimmt.  NEU Achse 3 c) eine Berufsbildungsmaßnahme für die Wirtschaftsakteure in den unter die Schwerpunktachse 3 fallenden Bereichen; Die Beihilfen gemäß Artikel 49 Buchstabe c) umfassen keine Lehrgänge oder Praktika, die Teil normaler Ausbildungsprogramme oder -gänge an Schulen des Sekundar- oder höheren Bereichs sind.  NEU Für Achse 3 - ländliche Entwicklung im weiteren Sinne, geht die bevorzugte Umsetzungsmethode über lokale Entwicklungsstrategien, die auf Einheiten unterhalb der Regionsebene abzielen. Diese werden in enger Zusammenarbeit zwischen nationalen, regionalen und lokalen Behörden entwickelt oder entwickelt und umgesetzt mittels eines bottom-up Ansatzes unter Verwendung des LEADER-Konzepts. Die horizontale Umsetzung bestimmter Maßnahmen unter Achse 3 bleibt möglich.	Inhaltlich starke Einschränkung. Die Förderung von Flächenkäufen oder Gewässerrenaturierungen ist zukünftig nicht mehr möglich. Zudem eine starke Fokussierung auf touristisch nutzbare Gebiete.  Die Förderung, die mit dieser Maßnahme eröffnet wird, verdeutlicht die Tendenz zur stärker außerlandwirtschaftlichen Entwicklung des ländlichen Raums.  Eine neue Fördermöglichkeit, bei der bisher noch nicht abzuschätzen ist, welche Inhalte sie in Abgrenzung zum ESF haben wird.  Erstmalige Aussagen zur Umsetzung der Schwerpunktachse. Es bleibt allerdings unklar, wie eine solche Umsetzungsmethode aussehen kann.

## Anhang 12: LEADER-Ansatz

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Ziele</b>		
Förderung integrierter Ansätze, die von aktiven, auf lokaler Ebene tätigen Partnerschaften erarbeitet und umgesetzt werden. Experimentierstätte für die Entwicklung und Erprobung neuer integrierter und nachhaltiger Entwicklungsansätze, die die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums in der Gemeinschaft beeinflussen, ergänzen und/oder verstärken sollen	Keine spezifischen Ziele der Schwerpunktsachse LEADER im VO-Text, es sollen allerdings weiterhin experimentelle und Pilotprojekte mit LEADER umgesetzt werden (Begründung zur VO).	Der Anspruch der Umsetzung von experimentellen und Pilotprojekten hat die lokalen Aktionsgruppen bereits bisher vor erhebliche Probleme gestellt. Die Prüfung innovativer Projekte hinsichtlich der Einhaltung des EU-Wettbewerbsrecht hat in den LAGn sowie den zuständigen Bewilligungsstellen zum Teil erhebliche Kapazitäten gebunden. Wie weit der VO-Entwurf hier größere Spielräume zur Umsetzung von experimentellen und Pilotprojekten schafft, kann erst auf der Basis der Durchführungsbestimmungen eingeschätzt werden.
<b>LEADER - Konzept</b>		
Die Besonderheiten von LEADER waren bisher folgendermaßen charakterisiert: gebietsbezogener Ansatz, bottom-up-Ansatz, Umsetzung über lokale Aktionsgruppen, integrierter Ansatz (multisektorales Gesamtkonzept), Entwicklungsstrategie mit Pilotcharakter, gebietsübergreifende und transnationale Zusammenarbeit, Vernetzung	Wie bisher, allerdings wird statt des bisherigen Pilotcharakters der Entwicklungsstrategie die Umsetzung innovativer Konzepte gefordert	
<b>Vernetzung</b>		
Vernetzung der LEADER-Gruppen über nationale Vernetzungsstellen und eine europäische Beobachtungsstelle	Einrichtung eines europäischen sowie nationaler Netzwerke für die ländliche Entwicklung. Diese sollen sämtliche Organisationen und Verwaltungen einbeziehen, die im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums tätig sind.	Es wird nicht deutlich, wie weit im Bereich der Vernetzung an die bereits bestehenden LEADER+-Netze angeknüpft werden soll.
<b>Gebietsabgrenzung</b>		
Gebiete, die geographisch, wirtschaftlich und sozial gesehen eine homogene Gesamtheit bilden. Die ausgewählten Gebiete müssen auf jeden Fall in sich selbst kohärent sein und hinsichtlich der Humanressourcen, der Mittelausstattung und des wirtschaftlichen Potentials eine ausreichende kritische Masse erreichen.  mindestens 10.000 und höchstens 100.000 Einwohner Bevölkerungsdichte max. 120 Einwohner/qkm	Das Gebiet muss hinreichend zusammenhängend sein und hinsichtlich der Ressourcen und des wirtschaftlichen Potentials eine kritische Masse aufweisen.	Der Verzicht auf eine Begrenzung von Einwohnerzahl und -dichte ermöglicht besser als bisher die Berücksichtigung von Land-Stadt-Beziehungen in den Entwicklungsstrategien der LAGn und die Abgrenzung von zusammenhängenden Gebieten. Der Begriff der "kritischen Masse" kann entsprechend den jeweiligen regionalen Gegebenheiten soweit erforderlich konkretisiert werden.
<b>Auswahl der Gebiete</b>		
Ein Auswahlverfahren mit klaren und transparenten Auswahlkriterien musste festgelegt werden, um einen echten Wettbewerb zwischen den LAG gewährleisten und die Qualität der ausgewählten LAGn sicherzustellen.	Keine Angaben im Verordnungstext. Lediglich in der Begründung wird darauf hingewiesen, dass bei der Umsetzung der Achse 3 über das LEADER-Konzept die Auswahl der besten lokalen Entwicklungspläne erfolgen sollte.	Hinsichtlich der Modalitäten der Auswahl von lokalen Entwicklungsstrategien unter LEADER sollte deutlicher dargestellt werden, ob seitens der KOM grundsätzlich ein wettbewerbsorientiertes Auswahlverfahren angestrebt wird.



## Anhang 12: LEADER-Ansatz

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Maßnahmespektrum</b>		
Die Förderung von Maßnahmen aus dem gesamten Maßnahmespektrum der Strukturfonds war möglich.	Die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien ist förderfähig, soweit sie sich auf die Verwirklichung der Ziele einer oder mehrerer der drei Schwerpunktsachsen richtet.	Im Vergleich zu LEADER+ wird das mögliche Förderspektrum auf das im VO-Entwurf in den drei Schwerpunktsachsen benannte Maßnahmespektrum eingeschränkt. Die Umsetzung eines integrierten sektorübergreifenden Ansatzes ländlicher Entwicklung wird hierdurch erschwert. In der Begründung des VO-Entwurfs (S.14, Punkt (46)) wird zwar ausgeführt, dass eine Unterstützung für andere Maßnahmen, die die ländliche Wirtschaft im weiteren Sinne betreffen, gewährt werden sollte. Eine Konkretisierung/Operationalisierung dieser Aussage im weiteren VO-Text fehlt jedoch.
Die Arbeit der LAG (Geschäftsstelle) ist förderfähig.	Die Arbeit der LAG - ist förderfähig.	
<b>Finanzielle Mittelausstattung</b>		
Für die Gemeinschaftsinitiative LEADER + waren - bezogen auf EU-15 - etwa 0,3 Mrd. Euro EU-Mittel jährlich vorgesehen. Bezogen auf das Mittelvolumen der 2. Säule (EAGFL-Garantie und -Ausrichtung und LEADER +) lag der Anteil von LEADER + bei ca. 4,2 %.	Zukünftig soll der Anteil der Schwerpunktsachse LEADER bei 7 % liegen (zuzüglich 3 % über die leistungsgebundene Reserve). Bezogen auf geplante jährliche Mittel von ca. 12,7 Mrd. Euro, wären dies 0,9 Mrd. Euro an jährlich zur Verfügung stehenden LEADER-Mitteln zuzüglich 0,4 über die leistungsgebundene Reserve (EU-27).	Relativ betrachtet, steigt die Bedeutung von LEADER in der ländlichen Entwicklungspolitik deutlich an. Eine Einschätzung der absoluten Mittelverfügbarkeit ist abhängig von der finanziellen Vorausschau. Basierend auf den derzeit gültigen Planzahlen, stehen auch absolut mehr Mittel für den LEADER-Ansatz zur Verfügung. Hier ist zu bedenken, dass schon heute Probleme im Mittelabfluss bei LEADER bestehen und die Absorptionsmöglichkeiten in den Beitrittsländern ohne LEADER-Erfahrung geringer als in EU-15 einzuschätzen sind.
<b>Kofinanzierungssatz</b>		
Bisher max. 50 % der öffentlichen Ausgaben	Max. 55 % der öffentlichen Ausgaben	Das Aufbringen der nationalen öffentlichen Kofinanzierung war im Rahmen von LEADER+ für viele Gebietskörperschaften angesichts der Haushaltslage ein großes Problem und hat zum Teil zu Verzögerungen in der Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien geführt. Daher könnte die Anhebung des Kofinanzierungssatzes zu einer gewissen Entlastung der Gebietskörperschaften führen. Die gleichzeitige Einengung der Definition "öffentlicher Ausgaben" (Art.2 i) dürfte die Probleme der lokalen Ebene hinsichtlich des Aufbringens der nationalen öffentlichen Kofinanzierung jedoch erheblich verschärfen.

## Anhang 12: LEADER-Ansatz

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Gemeinschaftsreserve</b>		
In der VO (EG) Nr. 1260/1999 war die Zuweisung einer leistungsgebundenen Reserve in Höhe von 4 % basierend auf der Beurteilung jedes einzelnen OP/EPPD durch den Mitgliedstaat in Abstimmung mit der KOM anhand festgelegter Indikatoren vorgesehen (Art. 44 der VO (EG) Nr. 1260/1999). Dies galt allerdings <b>nicht</b> für LEADER+.	3 % der verfügbaren Mittel, die Mittel sollen in den Jahren 2012/2013 den Mitgliedstaaten mit der besten Umsetzung der Schwerpunktachse LEADER zugewiesen werden. Die Umsetzung des Schwerpunkts LEADER soll anhand objektiver Kriterien bewertet werden: - die dem LEADER-Konzept eingeräumte Priorität - der gebietlichen Abdeckung durch das LEADER-Konzept - des Umsetzungsstands bei der Schwerpunktachse LEADER - der Hebelwirkung in Bezug auf Privatkapital - der Ergebnisse der Halbzeitbewertung	Die Schaffung der Gemeinschaftsreserve und die Kriterien zu ihrer Verteilung implizieren u.U. einen gewissen Druck auf die Mitgliedstaaten, der Umsetzung des LEADER-Konzepts eine größere Priorität hinsichtlich Mittelausstattung und Anzahl der LEADER-Gebiete einzuräumen, als es dem aus den regionalen Gebietsdiagnosen identifizierten Kapazitäten und dem Bedarf entspricht. Allerdings impliziert die Umsetzung von lokalen Entwicklungsstrategien nach dem LEADER-Konzept einen prozessorientierten Ansatz ländlicher Entwicklung, der die Möglichkeit von Fehlern und Lernprozessen beinhaltet. Die Verknüpfung der Zuweisung von Finanzmitteln mit dem „Erfolg“ der Umsetzung könnte hier hemmend wirken. Aufgrund der Erfahrungen in LEADER+ erscheint weiterhin fraglich, ob die Lokalen Aktionsgruppen in der Lage sein werden, die dann 2012/2013 zugewiesenen Mittel in dem noch zur Verfügung stehenden Zeitraum auszugeben.
<b>Verknüpfung mit den Schwerpunktsachsen 1 - 3</b>		
Förderung als GI mit eigenem Programm, das ergänzend zu den Förderprogrammen der Mainstream-Programme sein sollte	Die lokalen Entwicklungsstrategien unter LEADER sollen zu den Zielen der drei anderen Schwerpunktsachsen beitragen. Schwerpunktachse 3 soll vorrangig über von öffentlichen Behörden der verschiedenen Ebenen erarbeitete Entwicklungsstrategien oder über LEADER umgesetzt werden.	Im Gegensatz zu den Schwerpunktsachsen 1 - 3, die konkrete Maßnahmen festlegen, die zur Erreichung der Ziele des VO-Entwurfs beitragen, beinhaltet die Schwerpunktachse LEADER die Festlegung einer "Vorgehensweise" zur Umsetzung der möglichen Fördermaßnahmen. Wieweit hierzu eine eigene Schwerpunktachse sinnvoll ist, ist fraglich.  Eine klarere Darstellung der Verknüpfung bzw. Abgrenzung von LEADER insbesondere zur Schwerpunktachse 3 wäre wünschenswert.

## Anhang 13: Programmierung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Art der Programmierung</b>		
<p><b>EAGFL-Garantie innerhalb und außerhalb von Ziel-1-Gebieten</b>  Einstufiges Programmierungsverfahren je Bundesland, Erarbeitung eines Entwicklungsplans für den ländlichen Raum, gemäß Art. 40 (4) der VO (EG) Nr. 1257/1999 war die Genehmigung von Rahmenregelungen (GAK) vorgesehen.</p> <p><b>EAGFL-Ausrichtung in den Ziel-1-Gebieten</b>  Mehrstufiges Programmierungsverfahren in den Ziel-1-Gebieten:  1) Gemeinschaftliches Förderkonzept für das gesamte Ziel-1-Gebiet,  2) 6 Operationelle Programme für jedes Bundesland,  3) Ergänzung zur Programmplanung als praktische Umsetzungsplanung</p> <p><b>LEADER +-Programme</b>  Zweistufiges Programmierungsverfahren mit LEADER+-Programm und Ergänzung zur Programmplanung in 13 Bundesländern  Zweistufiges Programmierungsverfahren mit LEADER+-Programm und Ergänzung zur Programmplanung für nationale Vernetzungsstelle</p>	<p>Der eigentlichen Programmierung vorgeschaltet sind die Entwicklung einer EU-weiten und nationalen Landentwicklungsstrategie.  Die Programmierung orientiert sich an der Programmierung der aus dem EAGFL-Garantie finanzierten Programme. D.h., es gibt ein einstufiges Programmierungsverfahren, das alle erforderlichen Angaben zur Prüfung auf Kompatibilität mit der VO, der wettbewerbsrechtlichen Prüfung und administrativen Umsetzung enthält.  Ein Mitgliedstaat kann entweder ein einziges Programm für sein gesamtes Hohheitsgebiet oder ein Programm je Region vorlegen (Art. 15).</p>	<p>Die Programmierung wird einfacher, weil sie zukünftig einem einheitlichen Verfahren unterliegt. Durch die vorgeschalteten Strategiepläne wird die Programmierung allerdings wieder komplexer. Dies ist aber ein spezifisches Problem eines föderalen Staatsaufbaus, das bislang Pläne ausschließlich auf Ebene der Bundesländer eingereicht hat. Vermutlich werden sich die Bundesländer nicht darauf verständigen können, einen gemeinsamen Plan unter Federführung des Bundes einzureichen. Zusätzlich zu den Länderplänen ist daher ein nationaler Strategieplan einzureichen, der ansonsten unmittelbar in einen nationalen Plan einfließen könnte. Entfällt die bisherige Genehmigung von Rahmenregelungen (GAK), würde dies die Programmierung erschweren.</p>
<b>Programme und Maßnahmen</b>		
<p><b>Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum</b>  (Art. 35 der VO (EG) Nr. 1257/1999)  Innerhalb von Ziel-1-Gebieten: Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, Vorruhestand  Außerhalb von Ziel-1-Gebieten: das gesamte Maßnahmenspektrum der VO (EG) Nr. 1257/1999</p> <p><b>Operationelles Programm</b>  Alle Maßnahmen mit Ausnahme der Begleitmaßnahmen (Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, Vorruhestand)</p> <p><b>LEADER +-Programm</b>  Titel 1 "Gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter", beinhaltet v.a. Maßnahmen, die auch im Rahmen der Mainstreamprogramme (EAGFL-Ausrichtung, EFRE, ESF) förderfähig sind, und das LAG-Management.  Titel 2 "Förderung der Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten"  Titel 3 "Vernetzung"</p>	<p>Nur noch ein Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum, das alle Maßnahmen der ELER-Verordnung beinhaltet.</p>	<p>Ob das Mainstreaming von LEADER ein sinnvoller Ansatz sein wird, wird erst die Umsetzung zeigen.</p>

## Anhang 13: Programmierung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Programminhalte</b>		
<p><b>EAGFL-Garantie innerhalb und außerhalb von Ziel-1-Gebieten</b> Festgelegt in Art. 43 der VO (EG) Nr. 1257/1999 und detailliert beschrieben im Anhang der DurchführungsVO:</p> <p>a) SWOT-Analyse, b) Beschreibung der Strategie und der quantifizierten Ziele, c) Bewertung bezüglich der erwarteten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Wirkungen, d) indikativer Gesamtfinanzierungsplan, e) Beschreibung der Maßnahmen, auch unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten, f) Benennung der zuständigen Behörden, g) Bestimmungen zur effizienten und ordnungsgemäßen Durchführung der Pläne, h) Ergebnisse der Konsultationen mit den Partnern</p> <p><b>EAGFL-Ausrichtung innerhalb von Ziel 1</b> Operationelles Programm folgt weitgehend der obigen Struktur, Detailfestlegungen sind aber Bestandteil der Ergänzung zur Programmplanung.</p> <p><b>LEADER +-Programm</b> Vergleichbar zu den anderen Programmen, wesentlicher Baustein sind die Kriterien für die Auswahl der LAG, das Verfahren und der Zeitplan</p>	<p><b>Entwicklungsplan für den ländlichen Raum</b></p> <p>a) SWOT-Analyse, Strategie und Ex-ante-Bewertung, b) Begründung der ausgewählten Prioritäten im Hinblick auf die EU- und nationale Strategie sowie die aufgrund der Ex-ante-Bewertung erwarteten Auswirkungen, c) Schwerpunktsachsen, Maßnahmen, nachprüfbar Ziele und Indikatoren, d und e) 3 Finanzierungspläne (gesamt, nach Schwerpunkten, informationshalber für jede Maßnahme, jeweils getrennt für Konvergenzregion und außerhalb). f) Elemente zur Bewertung von Wettbewerbsregeln und Beihilfeinventar, g) Externe Kohärenz h) Bestimmungen zur Umsetzung des Programms (u.a. Einzelheiten zur Umsetzung des LEADER-Konzepts) i) Benennung der Partner und Ergebnis der Konsultationen</p>	<p>Die grobe Gliederung des Programmplanungsdokuments bleibt weitgehend bestehen. Klare Vorgaben für den Bereich der LEADER-Achse fehlen noch. Die Programmierung im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 war allerdings geprägt von den großen Interpretationsspielräumen, die sowohl die VO wie auch die Durchführungsverordnung ließen. Demzufolge waren die eingereichten Programme von ihrer Struktur, der Darstellungstiefe und ihrer Qualität höchst unterschiedlich. Hier sollte es zukünftig klarere Arbeitshinweise der EU-KOM geben, welche Angaben zu den einzelnen Gliederungspunkten tatsächlich benötigt werden, damit das Konsultationsverfahren sich auf wesentliche Fragen konzentrieren kann.</p>
<b>Finanztabelle</b>		
<p>Detaillierte Finanztabelle nach Maßnahmen (EU, nationale Kofinanzierung, private Beteiligung) und Jahren</p>	<p>Drei verschiedene Finanztabellen: a) Insgesamt nach Jahren, b) nach Schwerpunktsachsen und Jahren, c) nach Maßnahmen (öffentliche und private Ausgaben).</p>	<p>Bisherige Struktur der Finanztabelle nach Maßnahmen sollte beibehalten werden, da sie wesentliche Informationen sowohl für die Begleitung und Bewertung auf Programmebene enthält. Dass finanzielle Programmänderungen zukünftig nur noch die Ebene der Schwerpunkte berücksichtigen, bleibt davon unbenommen. Die Finanztabellen sollten eine einheitliche Struktur über den Programmzeitraum behalten und die Integration von Altverpflichtungen in das neue Programm getrennt ausweisen.</p>
<b>Konsultationsverfahren</b>		
<p>Die Entwicklungspläne im Bereich der VO (EG) Nr. 1257/1999 waren spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten der VO vorzulegen. Genehmigung innerhalb von sechs Monaten durch EU-KOM bzw. STAR-Ausschuss.</p>	<p>Entwicklungspläne können vorlegt werden, wenn sowohl EU-Strategieplan, als auch nationaler Strategieplan abgestimmt vorliegen. Die EU-KOM nimmt jedes Entwicklungsprogramm so bald wie möglich nach seiner formellen Vorlage an.</p>	<p>Die Halbzeitbewertungen haben gezeigt, dass das Konsultationsverfahren seitens der EU-KOM sehr komplex ist. Die Programmgenehmigung durchlief mehrere Phasen mit Fragen aller Kommissionsdienststellen. Dadurch konnte in fast allen Fällen auch der 6-Monats-Zeitraum nicht eingehalten werden. Dieses doppelte Konsultationsverfahren sollte gestrafft werden, indem die Bündelungsfunktion der Programmzuständigen innerhalb der EU-KOM gestärkt wird. Auch sollten im Vorfeld klarere Absprachen über den gesamten "Fahrplan" getroffen werden. Dies beinhaltet auch die Festlegung einer verbindlichen Frist für die Programmgenehmigung.</p>

## Anhang 14: Implementation

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Finanzmanagement</b>		
<p>Unterschiedliche Regelungen für die EPLR und OPs, keine Umschichtung von Mitteln möglich zwischen dem EAGFL-Ausrichtung und -Garantie. Möglichkeit der Umschichtung von nicht verausgabten Mitteln des EAGFL-Garantie zwischen Bundesländern war in den ersten Jahren ungeklärt. Inzwischen wurde eine Regelung mit der KOM gefunden, die die praktizierten Umschichtungen auf eine rechtliche Grundlage stellt.</p>	<p>Durch einheitlichen Fonds sind Mittelverschiebungen möglich. Dies erleichtert insgesamt das Finanzmanagement. Die finanzielle Beteiligung des EFLL an den Ausgaben der Landentwicklungsprogramme für im Rahmen eines jeden Programms festgelegt. D.h., die politische Mittelverteilung wird zwar auf der Ebene der Mitgliedstaaten erfolgen, die verbindliche Festlegung aber zunächst für jedes Programm.</p>	<p>Auch wenn durch die n+2-Regelung (s.u.) eine größere Flexibilität beim Finanzmanagement gewährleistet ist, so wird die Notwendigkeit zu Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern auch weiterhin gegeben sein. Die EU-KOM wird Mittelbindungen, die nach 2 Jahren nicht zu einer Auszahlung geführt haben, automatisch aufheben. Das Problem der nicht-verausgabten Mittel wird so eventuell nur zeitlich verschoben. Daher sollten die Bundesländer schon bei Programmgenehmigung eine verbindliche Regelung mit der EU-KOM treffen, ob und wie zukünftig Mittelumschichtungen zwischen den Bundesländern möglich sind.</p>
<b>Verwaltungs- und Kontrollregelungen</b>		
<p>Kontrollen und Sanktionen sind in Artikel 46 der DurchführungsVO geregelt und lehnen sich zumindest für die flächenbezogenen Maßnahmen stark an die InVeKoS-Bestimmungen der 1. Säule an.</p>	<p>"Verstärkte Kontrolle, Evaluierung und Berichterstattung. Das Prüfsystem des Rechnungsabschlusses wird auf alle Teile der Landentwicklung ausgedehnt." (Pressemitteilung der KOM (IP/04/920) Artikel 74 und 75 geben erste Hinweise über die einzurichtenden Kontrollsysteme. Einzelheiten zu den Kontrollsystemen bezogen auf einzelne Maßnahmen werden in der DurchführungsVO geregelt. Weiterhin, und darauf verweist auch die FinanzierungsVO, werden zusätzlich zu den Kontrollen der Mitgliedstaaten auch Kontrollen durch EU-KOM vorgenommen werden.</p>	<p>Das Problem mit der Umsetzung von Kontrollen in der derzeitigen Förderperiode liegt v.a. in der Vervielfachung von Kontrollen durch unterschiedliche Institutionen aller beteiligten Ebenen. Des Weiteren gibt es zwar eine Rahmenregelungen für die Art der durchzuführenden Kontrollen, ob die festgelegten Prüfpfade und -kriterien allerdings den Anforderungen der Prüfer genügen, kann erst bei konkreten Prüfungen festgestellt werden. Neben den allgemeinen Rahmenregelungen hat die KOM ein Handbuch herausgegeben, dass zwar keine Rechtsverbindlichkeit hat, aber dennoch Standards für Prüfungen setzt, die als Beurteilungsmaßstab genutzt werden. Zukünftig sollten Kontrollen durch die EU-KOM v.a. in Systemprüfungen bestehen, d.h. in Prüfungen, ob die national vorhandenen Systeme ausreichend sind, eine ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen.</p>
<p>Die verwaltungsmäßige Umsetzung der garantiefinanzierten Maßnahmen war stark von den Regelungen der 1.Säule bestimmt. Neben der Programmkoordination kommen daher v.a. der Zahlstelle und der Bescheinigenden Stelle eine wesentliche Bedeutung zu, um die EU-konforme Abwicklung der Maßnahmen sicherzustellen.</p>	<p>In der ELER-VO ist in Art. 59 die Einrichtung einer Verwaltungsbehörde vorgesehen (vergleichbar mit der StrukturfondsVO), die u.a. zukünftig sicherstellen soll, dass die Zahlstelle vor der Bewilligung der Zahlungen alle notwendigen Auskünfte über die angewendeten Verfahren und die durchgeführten Kontrollen bei den für eine Finanzierung ausgewählten Operationen erhält. Daneben ist die Zahlstelle verantwortlich für die Bewilligung, Ausführung und Verbuchung der Zahlungen. Der Bescheinigenden Stelle obliegt es weiterhin, die wirksame Funktionsweise des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu überprüfen.</p>	<p>In dem Beziehungsgeflecht zwischen Programmkoordination und Zahlstelle wird der Programmkoordination in Form einer Verwaltungsbehörde zukünftig ein größeres Gewicht zukommen. Ob die Reduzierung der Aufgaben der Zahlstelle auf reine Zahlungsvorgänge sinnvoll ist, bleibt abzuwarten. Bislang hatte die Zahlstelle eine wichtige Position, um durch Dienstanweisungen ein einheitliches Verwaltungshandeln über alle Maßnahmenbereiche herzustellen.</p>
<b>Modalitäten zu Programmänderungen</b>		
<p>Die Modalitäten zu den Programmänderungen sind in Art. 44 der DurchführungsVO geregelt und schon mehrfach geändert worden. Die Prozeduren für Programmänderungen standen erheblich in der Kritik der Mitgliedstaaten, da selbst kleinere finanzielle Umschichtungen zwischen den Maßnahmen häufig eine Programmänderung nach sich zogen. Inzwischen sind die anzeige- und genehmigungspflichtigen Änderungen genauer gefasst und den Mitgliedstaaten wurde eine größere Flexibilität eingeräumt.</p>	<p>Art. 18 beschreibt die Revisionsmöglichkeiten eines Programms. Demnach kann ein Programm auf Initiative des Mitgliedstaates und der EU-KOM überarbeitet werden. Zweck ist, den Ergebnissen der Bewertung und der Jahresberichte Rechnung zu tragen, um so die Prioritäten der EU-KOM stärker oder anders zu berücksichtigen. Des Weiteren ist ein Programm zu ändern, wenn ihm eine LEADER-Reserve zugeteilt wird. Entscheidungen über Änderungen erlässt die EU-KOM kurz nach der formellen Vorlage eines Antrags durch den Mitgliedstaat. Welche Änderungen genehmigungspflichtig sind, wird in der DurchführungsVO geregelt.</p>	<p>Die Modalitäten zu Programmänderungen können erst abschließend beurteilt werden, wenn die Durchführungsbestimmungen vorliegen. Durch die Programmierung nur bis auf die Ebene der Schwerpunktachsen werden sicher viele finanzielle Änderungen wegfallen, die sich rein auf die Verschiebung von Mitteln zwischen Maßnahmen einer Achse beziehen. Bislang ging der Anstoß zu Programmänderungen v.a. von den Mitgliedstaaten aus. Nunmehr behält sich die EU-KOM ein Initiativrecht für Änderungen vor, das sich bislang eher auf Fragen beschränkte, wieweit der Mitgliedstaat z.B. Empfehlungen der Bewerter zu berücksichtigen beabsichtige. Wie sich die EU-KOM zukünftig stärker in die Programmumsetzung einbringt, kann aber auch erst nach Vorlage der DurchführungsVO abschließend beurteilt werden.</p>

## Anhang 15: Monitoring und Evaluierung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Monitoring</b>		
<p><b>Begleitung</b> erfolgt nach einem gemeinsam zwischen EU-KOM und Mitgliedstaat vereinbarten Verfahren anhand spezifischer materieller und finanzieller Indikatoren, die im voraus vereinbart und festgelegt werden (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999).</p> <p>Der KOM ist jährlich ein <b>Lagebericht</b> vorzulegen (Art. 48 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999). Bestandteile:</p> <p>a) Änderung der Rahmenbedingungen, von nationalen, regionalen oder sektoriellen Politiken;</p> <p>b) Stand der Durchführung der Maßnahmen und Schwerpunkte, bezogen auf die quantifizierten Ziele;</p> <p>c) Vorkehrungen zur Sicherung der Qualität und der Effizienz der Durchführung (z.B. finanzielle Kontrolle, Bewertungsaktivitäten, Probleme in der administrativen Umsetzung); Maßnahmen, die zur Gewährleistung der Vereinbarkeit mit den Gemeinschaftspolitiken getroffen werden (Art. 53 der VO (EG) Nr. 445/2002)</p> <p><b>Begleitausschüsse</b> sind optional (Art. 48 (3) der VO (EG) Nr. 1257/1999).</p>	<p><b>Begleitung</b> wird von Verwaltungsbehörde und Begleitausschuss anhand von Finanz-, Umsetzungs- und Ergebnisindikatoren vorgenommen (Art. 83 (2)). Zwischen EU-KOM und Mitgliedstaat wird ein Rahmenkonzept zur Begleitung und Bewertung ausgearbeitet, das eine begrenzte Anzahl von Indikatoren vorsieht, die zwingend für jedes Programm zu erfassen sind. Indikatoren sind zunächst in den einzelstaatlichen Strategieplänen festzulegen und dann in den Entwicklungsplänen aufzugreifen und zu ergänzen.</p> <p>Jährlicher <b>Fortschrittsbericht</b> durch Verwaltungsbehörde mit folgenden Bestandteilen:</p> <p>a) Änderung der Rahmenbedingungen;</p> <p>b) Stand der Programmdurchführung bezogen auf die gesetzten Ziele anhand von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren;</p> <p>c) finanzielle Abwicklung des Programms (für jede Maßnahme), für Konvergenzregionen getrennt;</p> <p>d) Vorkehrungen zur Sicherung der Qualität und der Effizienz der Programmumsetzung;</p> <p>e) Erklärung über die Vereinbarkeit der Intervention mit der Gemeinschaftspolitik;</p> <p>f) Stand der Durchführung und finanziellen Abwicklung der Aktionen im Rahmen des LEADER-Konzepts;</p> <p>g) Überblick über die Wiederverwendung von Mitteln, die wieder eingezogen wurden.</p> <p>Der Bericht ist eine Bedingung für die Zwischenzahlungen durch die EU-KOM. Dazu muss er zwingend alle Bestandteile enthalten.</p> <p>Ein <b>Begleitausschuss</b> ist verbindlich binnen drei Monaten nach der Entscheidung über die Programmgenehmigung einzusetzen (Art. 81 (1)). Die Zusammensetzung wird durch den Mitgliedstaat festgelegt und schließt die Partner mit ein. KOM ist mit beratender Stimme beteiligt. Aufgaben des Begleitausschusses sind in Artikel 82 festgelegt.</p>	<p>Sinnvoll ist eine frühzeitige Festlegung der Begleitindikatoren. Diese sollten einfach zu erfassen, aussagekräftig und möglichst mit den verschiedenen vorhandenen Datenbanken verknüpft werden können. Um eine möglichst einheitliche Erfassung und damit auch Vergleichbarkeit zwischen den Indikatoren herzustellen, sollte es ein entsprechendes Handbuch durch die EU-KOM geben.</p> <p>Der formale und inhaltliche Stellenwert der jährlichen Fortschrittsberichte ist deutlich aufwertet worden. Allerdings sollte auf eine deutliche Trennung zu den Aufgaben der Bewertung geachtet werden. Ein jährlicher Fortschrittsbericht kann zwar Ergebnisse der Bewertung hinsichtlich der Wirkungen des Programms aufgreifen. Eine kontinuierliche Berichterstattung über Wirkungsindikatoren ist aber wenig sinnvoll. Hier sollte sich die Verwaltungsbehörde auf Finanz-, Umsetzungs- und Ergebnisindikatoren stützen. Des Weiteren sollte darauf geachtet werden, dass Doppelarbeiten vermieden werden. So sind von den Zahlstellen Jahresrechnungen vorzulegen, die wesentliche finanzielle Angaben zur Programmabwicklung schon enthalten.</p> <p>In der Halbzeitbewertung wurde herausgestellt, dass dem Begleitausschuss (BGA) in der Programmumsetzung und -begleitung eine geringe Rolle zugemessen wird. Zwei Gründe werden angeführt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Die KOM ist nur mit beratender Stimme vertreten. Sie kommentiert nur verhalten die Vorschläge und kann keine endgültigen Entscheidungen treffen;</li> <li>2) inhaltlich unterscheidet sich der BGA nur unwesentlich von den Bund-Länder-Koordinierungsreferententreffen, er ist nur formalisierter.</li> </ol> <p>Insgesamt hat der BGA in seiner derzeitigen Form eine geringe Management- und strategische Funktion. Ob durch die stärkere Funktionszuweisung, mehr Sitzungen und die Einbeziehung der Partner die Management- und strategische Funktion des BGA gestärkt wird, bleibt abzuwarten. Wie bisher bleibt die Rolle der KOM eine beratende, sodass in den jeweiligen BGA-Sitzungen nur Beschlüsse gefasst werden können, die keine formale Zustimmung der KOM erfordern. Die formale Einbeziehung der Partner, die bislang in einer getrennten Veranstaltung im Vorfeld der BGA-Sitzungen erfolgte, wird die BGA-Diskussion sicher verändern und komplexer gestalten.</p>

## Anhang 15: Monitoring und Evaluierung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
Für die deutschen EPLR wurde ein zentraler Begleitausschuss eingerichtet, der einmal jährlich tagt und im Wesentlichen über die Programmänderungsanträge befindet.	Für jedes Entwicklungsprogramm ist ein BGA einzusetzen.	Unklar ist, ob die Einrichtung eines bundesweiten BGA für alle Entwicklungsprogramme (sofern sich die Bundesländer nicht auf die Entwicklung nur eines Programms verständigen können) auch weiterhin möglich ist.
	Dargestellt werden soll die finanzielle Abwicklung des Programms je Maßnahme (Höhe der an die Begünstigten gewährten Zahlungen) (Art. 86, 2 c)	In der laufenden Förderperiode wurde das Begleitsystem kritisiert, weil es auf Bewilligungen abhob, wogegen die Programmsteuerung anhand der Auszahlungsdaten vorgenommen wurde. Aus diesem Grund sind die Angaben aus dem Begleitsystem nur unzureichend mit den Finanzplänen der Entwicklungspläne vergleichbar. Wird das Begleitsystem zukünftig auf die Auszahlungen umgestellt, dann ist damit eine gewisse Vereinheitlichung zwischen Finanzberichterstattung und Begleitsystem hergestellt.
Die Vorgaben zum Begleitsystem waren bislang von einer geringen Stringenz gekennzeichnet. Erst für die Erfassung der Indikatoren zum Lagebericht 2001 hat die KOM ausführliche Erläuterungen herausgegeben und die Tabellensätze vereinfacht. Dies hatte zur Folge, dass das Berichtssystem während des laufenden Programms umgestellt werden musste.	Für die Begleitung sollen zuverlässige computergestützte Verfahren eingerichtet werden (Art. 75, 2h).	Dies setzt voraus, dass frühzeitig Indikatoren festgelegt werden, Hinweise zum Ausfüllen der einzelnen Felder gegeben werden, damit die entsprechende Software entwickelt bzw. Schnittstellen zu bestehenden Datenbanken geschaffen werden können. Es sollte unbedingt geprüft werden, ob nicht die bisherige Kreuzchenliste eine geeignete Basis bildet, ein solches Begleitsystem aufzubauen.
<b>Evaluierung</b>		
Die <b>Bewertung</b> erfolgt auf der Grundlage der Artikel 40 bis 43 der VO (EG) Nr. 1260/1999, weitere Anforderungen an die Bewertungen im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999 waren in der Durchführungsverordnung geregelt.	Anforderungen an die Bewertung sind in Art. 84, 85 und 88-91 geregelt. Kein Verweis mehr auf die StrukturfondsVO, die andere Regelungen vorsieht (Ex-ante, Halbzeitzeit- und Ex-post-Bewertung, darüber hinaus ad-hoc-Evaluierungen, falls größere Abweichungen der tatsächlichen von der geplanten Programmumsetzung und bei Programmanpassungen)	
Drei Bewertungsphasen sind vorgesehen: Ex-ante-Bewertung, Halbzeitbewertung und Ex-post-Bewertung. Im Gegensatz zu den Strukturfonds ist eine Aktualisierung der Halbzeitbewertung im Bereich der Garantie-finanzierten Programme nur optional.	Gemäß Art. 88 (1) gibt es weiterhin drei Bewertungsphasen. Bewertungen sind grundsätzlich von unabhängigen Bewertungssachverständigen durchzuführen. Für jedes Entwicklungsprogramm hat der Mitgliedstaat ein System zur jährlichen laufenden Bewertung einzurichten (Art. 90).	Das grundsätzliche Problem der Taktung der Bewertungsphasen mit dem Politikzyklus bleibt bestehen und lässt sich auch nur begrenzt auflösen. Der Verzicht auf das Up-date der Halbzeitbewertung ist in diesem Zusammenhang nicht nachvollziehbar, da diese am ehesten Erkenntnisse für die neue Förderperiode liefert.
<b>Ex-ante-Bewertung</b> dient als Grundlage für die Ausarbeitung der Pläne und ist Teil von diesen; wird unter Verantwortung der Behörden vorgenommen, die für die Ausarbeitung der Pläne zuständig sind.	<b>Ex-ante-Bewertung</b> als Bestandteil der Ausarbeitung jedes Entwicklungsprogramms, wird unter Verantwortung des Mitgliedstaats durchgeführt.	Die Verknüpfung der Ex-ante-Bewertung mit der Programmplanung ist problematisch. Die Beziehung zwischen Programmplaner und unabhängigem Evaluator bedarf einer unbedingten Klarstellung. Soll sich der Evaluator als Moderator verstehen, der den Programmplanungsprozess begleitet. Oder soll er sich aktiv einbringen, indem auf Schwachstellen hingewiesen wird und eigene Positionen eingebracht werden. Wie sollen die Interaktionen zwischen Programmplaner und Evaluator dargestellt werden?

## Anhang 15: Monitoring und Evaluierung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<p><b>Ex-ante-Bewertung</b> analysiert die Disparitäten, Rückstände und Möglichkeiten der derzeitigen Situation, Kohärenz der vorgeschlagenen Strategie mit der Situation und den Zielen und den allgemeinen Bewertungsfragen. Beurteilung der voraussichtlichen Wirkungen, Quantifizierung der Ziele, Prüfung der Durchführungsmodalitäten und der Kohärenz mit der gemeinsamen Agrarpolitik.</p>	<p>In Artikel 89 finden sich vergleichbare Formulierungen für die Inhalte der Ex-ante-Bewertung.</p>	<p>Wie kann der mögliche Widerspruch zwischen politischen Zielvorgaben - ein Programm ist Ausdruck einer politischen Strategie - und dem, was Ergebnis einer Stärken-Schwächen-Analyse wäre, aufgelöst werden? Ist die Ex-ante-Bewertung getrennt von dem Programmplanungsdokument einzureichen, dann sollte ein klarer Termin gesetzt werden, zu dem das Programmplanungsdokument extern beurteilt wird. Soll die Ex-ante-Bewertung integraler Bestandteil des Programmplanungsdokuments werden, dann ist das spezifische Beitrag eines Bewerter nur schwer getrennt darstellbar.</p>
<p>Die <b>Halbzeitbewertung</b> misst die ersten Ergebnisse der Maßnahmen, ihre Relevanz und die Verwirklichung der angestrebten Ziele. Sie beurteilt außerdem die Verwendung der Finanzmittel sowie den Verlauf der Begleitung und Durchführung, spätestens zum 31.12.2003 (idealerweise 3 Jahre nach Programm-genehmigung) Durchführung von einem unabhängigen Bewertungssachverständigen. (formativ)</p>	<p>System zur <b>jährlichen laufenden Bewertung</b>. Verwaltungsbehörde und Begleitausschuss sollen sich auf laufende Bewertung stützen, um Zielerreichung zu überprüfen, Qualität der Programme und ihre Durchführung zu verbessern, Vorschläge für eine wesentliche Änderung der Programme zu prüfen und die Halbzeitbewertung und Ex-post-Bewertung vorzubereiten.</p>	<p>Die Inhalte einer Ex-ante-Bewertung müssen von der programmherstellenden Behörde geliefert werden. Im Rahmen einer externen Bewertung kann dann nur noch geprüft werden, ob die Programme alle erforderlichen Bestandteile enthalten und nachvollziehbar sind.</p>
	<p>Im Jahr 2010 hat die jährlich laufende Bewertung die Form einer <b>Halbzeitbewertung</b>, enthält Vorschläge zur Verbesserung der Qualität der Programme und ihrer Umsetzung. Zugleich sollen die Mittelverwendung, die Wirksamkeit und Effizienz der Programmplanung, die sozio-ökonomischen Wirkungen und die Wirkungen im Sinne der Prioritäten der Gemeinschaft dargestellt werden.</p>	<p>Die Kritikpunkte an der bisherigen Taktung der Bewertungsphasen lassen sich nicht durch die Einrichtung einer jährlichen laufenden Bewertung beheben. Bei der Einrichtung einer jährlichen laufenden Bewertung werden die Grenzen zur Begleitung unscharf. Die EU-KOM sollte das Begleitsystem aufwerten und besser mit Bewertungserfordernissen abstimmen. Eine laufende Bewertung mit jährlichen Berichtspflichten kann letztlich auch nur die auf der Inanspruchnahme beruhenden Indikatoren aktualisieren, bringt gegenüber dem jährlichen Fortschrittsbericht, den die Verwaltungsbehörde zu erstellen hat, keine wesentlichen zusätzlichen Erkenntnisse. Die Erhebungen und Analysen, die im Rahmen einer Bewertung durchgeführt werden, werden sinnvollerweise in gewissen zeitlichen Abständen durchgeführt, um Veränderungen auch messen zu können. Dies spricht allerdings nicht dagegen, eine Bewertung begleitend anzulegen, d.h. in einem Dialog mit den Programmverantwortlichen und auf die Initiierung von Lernprozessen abzielend.</p>
		<p>Der formative Charakter einer Halbzeitbewertung sollte noch stärker eingefordert werden. Der summative Charakter, der auch für die kommende Programmplanung relevant ist, wäre dann in einem Up-date stärker zu berücksichtigen. Der Zeitpunkt der Halbzeitbewertung ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der laufenden Förderperiode dem tatsächlichen Verlauf der Programmumsetzung anzupassen, also zur Mitte der jeweiligen tatsächlichen Programmdurchführung.</p>



## Anhang 15: Monitoring und Evaluierung

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<p><b>Ex-post-Bewertung</b> gibt Aufschluss über die Verwendung der Mittel, die Wirksamkeit und Effizienz der Interventionen und ihre Auswirkungen. Sie wird von einem unabhängigen Bewertungssachverständigen durchgeführt (summativ) spätestens drei Jahre nach Abschluss der Intervention.</p>	<p>Die jährliche laufende Bewertung hat im Jahr 2015 die Form einer <b>Ex-post-Bewertung</b>. Dargestellt werden sollen die Mittelverwendung, die Wirksamkeit und Effizienz der Programmplanung, die sozio-ökonomischen Wirkungen und die Wirkungen im Sinne der Prioritäten der Gemeinschaft.</p>	<p>In der Ex-post-Bewertung sollten ausgewählte thematische Fragen im Vordergrund stehen, die für die dann laufenden Programme wesentlich sind.</p>
<p>Die für die Verwaltung des Programmplanungsdokuments verantwortliche Behörde zieht für die Bewertung geeignete Hilfsmittel heran und stützt sich dabei auf die im Rahmen der Begleitung ermittelten Ergebnisse, die erforderlichenfalls durch zusätzlich erfasste Informationen ergänzt werden (Art. 54 (3) der VO (EG) Nr. 445/2002)</p>	<p>Die Mitgliedstaaten stellen die für die Durchführung der Bewertungen erforderlichen Personalressourcen und Finanzmittel bereit, organisieren die Bereitstellung und Sammlung der erforderlichen Daten und nutzen die verschiedenen aus dem Begleitsystem stammenden Angaben (Art. 88 (5)).</p>	<p>Die Trennung zwischen den Aufgaben der Verwaltungsbehörde und den Evaluatoren sollte deutlicher getroffen werden. Im Gegensatz zur laufenden Periode sollen die Mitgliedstaaten zukünftig die Bereitstellung und Sammlung erforderlicher Daten organisieren. Es ist genauer zu definieren, um welche Daten es sich handelt. Die Bewertung stützt sich zum einen auf in den Mitgliedstaaten oder Bundesländern bzw. Fachverwaltungen vorhandene Daten (auch außerhalb des eigentlichen Begleitsystems). Diese sollten Evaluatoren zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich sind aber Daten erforderlich, um bestimmte Fragestellungen zu beantworten. Dafür sind aber z.T. nur Erhebungen bei einer Stichprobe von Zuwendungsempfängern oder einzelne Fallstudien erforderlich. Solche Daten sind ad-hoc zu erheben. Deren Sammlung liegt im Zuständigkeitsbereich der Evaluatoren und nicht der Mitgliedstaaten. Die Begrifflichkeiten Sekundär- und Primärdaten wären geeignet, um die Zuständigkeiten für die Sammlung von Daten eindeutig zu regeln.</p>
<p>KOM hat Leitfäden herausgegeben mit allgemeinen methodischen Hinweisen zur Durchführung der Bewertungen und einen Katalog mit Fragen, Kriterien und Indikatoren, der die Grundlage für die Bewertung bildet. Diese Fragen waren für die Garantie-finanzierten Programme verbindlich, für die aus der Ausrichtung finanzierten Programme nur zu beachten. Für LEADER+ gibt es ein spezifisches Bewertungsraster, das sich aber in seiner Struktur stark an das Raster für die Entwicklungspläne anlehnt.</p>	<p>Die Mitgliedstaaten und die KOM werden methodische Einzelheiten und Bewertungsstandards vereinbaren, die sowohl für die Begleitung und Bewertung die Grundlage bilden (Rahmenkonzept mit einer begrenzten Anzahl von gemeinsamen Indikatoren). Zusätzlich wird die KOM auf eigene Initiative Maßnahmen zur Fortbildung, zum Austausch bewährter Verfahrensweisen und zur Information für die mit den laufenden Bewertungen Beauftragten, die Sachverständigen in den Mitgliedstaaten und die Mitglieder des Begleitausschusses veranstalten.</p>	<p>Bei der Entwicklung eines Rahmenkonzepts sollte die KOM die Erfahrungen der Halbzeitbewerter aufgreifen und frühzeitig in einen Abstimmungsprozess auf der Arbeitsebene mit den Mitgliedstaaten und Bewertern eintreten, um auf dieser Grundlage ein Konzept zu entwickeln, das in der Praxis realisierbare Anforderungen setzt. Die fehlende Kommunikation über Bewertungsmethoden und -ergebnisse wird in der Halbzeitbewertung vielfach kritisiert (sowohl von seiten der Evaluatoren wie auch von den Programmbehörden). Daher ist es sinnvoll, dass die KOM diesen Austausch organisieren will und auch entsprechende Finanzmittel über die technische Hilfe zur Verfügung hat.</p>
<p>Die Bewertungsergebnisse werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.</p>	<p>Ergebnisse werden gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 öffentlich gemacht.</p>	<p>Da es in der Vergangenheit des öfteren Unklarheiten bezüglich der Veröffentlichung bzw. dem Zeitpunkt der Veröffentlichung gegeben hat, wird mit Verweis auf die Verordnung das Prinzip der Transparenz deutlich herausgestellt. Ziel sollte eine vollständige und zeitnahe Veröffentlichung der Berichte nach ihrer Abnahme durch die Auftraggeber sein.</p>

## Anhang 16: Finanzierungsregelungen und Kofinanzierungsätze

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
<b>Fonds</b>		
<p>Unterschiedliche <b>Finanztöpfe</b>: EAGFL-Ausrichtung und EAGFL-Garantie und zusätzlich seit 2005 Mittel aus der Kürzung der Direktzahlungen (Modulation), daneben Mittel aus dem EAGFL-Ausrichtung für die Gemeinschaftsinitiative LEADER + und die spezifischen, bis 2006 geltenden, Programme in den Beitrittsländern (kofinanziert aus dem EAGFL-Garantie und dem EAGFL-Ausrichtung).</p> <p><b>Finanzieller Umfang</b> rund 10,5 Mrd. Euro im Jahr 2006 (EU-27)</p>	<p>Zusammenfassung der beiden wesentlichen Finanzierungsinstrumente für die 2. Säule in einen Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung (EFL), gespeist aus dem EAGFL-Garantie und -Ausrichtung für EU-15 + EU-10 (plus Bulgarien und Rumänien anhand von Planzahlen), zusätzlich Mittel aus der Modulation gemäß VO (EG) Nr. 1793/2003, Artikel 10.</p> <p>Finanzieller Umfang geplant rund 89 Mrd. Euro, zusätzlich Modulationsmittel von rund 7 Mrd. Euro, in Artikel 70 ist festgelegt, dass mindestens 31,3 Mrd. Euro in die Konvergenzregionen fließen sollen. Finanzieller Umfang je Jahr durchschnittlich rund 12,7 Mrd. Euro (EU-27) plus 1 Mrd. Modulationsmittel jährlich. Grundlage für die Finanzplanung ist, dass sich die Mitgliedstaaten auf die Bereitstellung von Haushaltsmitteln in Höhe von 1,14 BNE einigen.</p>	<p>Zusammenfassung der Finanzierungsinstrumente in einem Fonds sinnvoll, da dadurch auch getrennte Programmierung und zwei unterschiedliche Umsetzungsprozeduren entfallen.</p> <p>Zukünftige finanzielle Ausstattung der 2. Säule ist abhängig von der finanziellen Vorausschau und der Höhe der von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Haushaltsmittel. Wenn sich die Mitgliedstaaten auf 1 % des BNE einigen, dann würde die Finanzausstattung der 2. Säule gegenüber der Vorgängerperiode deutlich sinken.</p>
<b>Finanzierungsregelungen</b>		
<p>Getrennte Regelungen für den EAGFL-Ausrichtung und den EAGFL-Garantie im Rahmen der VO (EG) Nr. 1257/1999</p>	<p>Einheitliche Regelung für den EFL, die Elemente aus beiden Fondsbestandteilen aufgreift</p>	<p>Neben Finanzierungsbestimmungen aus dem Bereich der "Garantie" kommt das Finanzmanagement aus dem Bereich der "Ausrichtung" zum Einsatz. Dies kann auch darauf zurückgeführt werden, dass es weiterhin zwei Fonds geben wird, nämlich den EGFL und den EFL, und hier die EU-KOM die Absicht hegt, durch ein so weit wie möglich ähnliches Funktionssystem der beiden Fonds die erwünschte Vereinfachung für die Mitgliedstaaten zu erzielen.</p>
<p>Jährlichkeitsprinzip (Garantie), n+2-Regelung (Ausrichtung)</p>	<p>n+2-Regelung</p>	<p>Das Jährlichkeitsprinzip wurde auf Grund seiner fehlenden Flexibilität, nicht verausgabte Mittel in das folgende Haushaltsjahr übertragen zu können, stark kritisiert. V.a. für investive Maßnahmen wurde es als ungeeignet angesehen. Für flächenbezogene Maßnahmen mit ihren jährlichen Auszahlungen sind die Finanzflüsse von vornherein besser planbar.</p> <p>Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung stellten hinsichtlich des Jährlichkeitsprinzips sowohl Vor- wie auch Nachteile heraus. Vorteil ist, dass es zu einem strikten Finanzmanagement zwingt. Nachteilig ist v.a. die Auswirkung des Jährlichkeitsprinzips auf die Programmstruktur, da nicht verausgabte Mittel kurz vor Haushaltsschluss v.a. in konsumptive Maßnahmen fließen oder generell der Mittelabfluss ein wesentlich Projektauswahlkriterium wird. Als Alternative zur n+2-Regelung wäre auch eine begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln möglich.</p>

## Anhang 16: Finanzierungsregelungen und Kofinanzierungsätze

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
EU-Haushaltsjahr (Garantie) vom 16. Oktober bis zum 15. Oktober des nächsten Jahres, EU-Haushaltsjahr (Ausrichtung) = Kalenderjahr	EU-Haushaltsjahr dauert weiterhin vom 16. Oktober bis zum 15. Oktober des nächsten Jahres (bezogen auf Anträge von Zwischenzahlungen, Art. 26 (6) der FinanzierungsVO), für die n+2-Regelung gilt das Kalenderjahr (Art. 29 (1) der FinanzierungsVO)	Die unterschiedliche Taktung des nationalen Haushaltsjahres (Kalenderjahr) und des EU-Haushaltsjahres (16.10-15.10) war im Finanzmanagement v.a. ein Problem in Verbindung mit Programmänderungsentscheidungen, über die z.T. erst im Sommer entschieden wurde, der späten Freigabe der erforderlichen nationalen Kofinanzierung und dem knappen Zeitraum zwischen den dann möglichen Bewilligung und Auszahlung bis Mitte Oktober. Ob die Regelungen der FinanzierungsVO hier Abhilfe schaffen und das Kalenderjahr zukünftig maßgeblich ist, kann nicht eingeschätzt werden.
<b>Finanzielle Ausstattung der Schwerpunkte</b>		
Keine Festlegung der Aufteilung der Finanzmittel auf Schwerpunkte, nur die allgemeine Aussage in Art. 43 (2) der VO (EG) Nr. 1257/1999, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Pläne entsprechend den spezifischen Bedürfnissen in ihrem gesamten Hoheitsgebiet Agrarumweltmaßnahmen vorsehen und für das notwendige Gleichgewicht zwischen den Fördermaßnahmen sorgen müssen.	Artikel 16 des VO-Entwurfs legt folgende Mindest-Mittelverteilung fest: Schwerpunktachse I "Wettbewerb" 15 %, Schwerpunktachse II "Landmanagement" 25 %, Schwerpunktachse 3 "Diversifizierung und Lebensqualität" 15 %, LEADER-Achse 7 % (+3 % aus der Gemeinschaftsreserve); zusätzlich 0,03 % für die technische Hilfe der EU-KOM, bis zu 4 % für technische Hilfe der Mitgliedstaaten	Klar wird die Absicht der EU-KOM, die Mitgliedstaaten dazu zu zwingen, ein breites Maßnahmenspektrum anzubieten. Damit soll verhindert werden, dass Mitgliedstaaten beispielsweise ihre Maßnahmen danach auswählen, ob sie einen raschen Finanzabfluss gewährleisten und damit beispielsweise ein Übergewicht an eher konsumptiv ausgerichteten Maßnahmen umgesetzt wird. Es ist nur die Frage zu stellen, ob durch Mindestfinanzumfänge eine ausgewogene Strategie herzustellen ist und was die EU-KOM unter dem Begriff "ausgewogen" fasst. Die Strategie sollte sich zuallererst aus der Stärken-Schwächen-Analyse der Entwicklungspläne ableiten lassen. Wenn eine Region überwiegend Probleme z.B. im Umweltbereich herausstellt und dies in der SWOT-Analyse nachvollziehbar begründet, sollte dieser Region auch die Möglichkeit gegeben werden, die finanziellen Mittel in Schwerpunktachse 2 zu konzentrieren.
<b>Kofinanzierungsätze</b>		
Kofinanzierungsätze richten sich nach den Bestimmungen der Artikel 29 und 30 der VO (EG) Nr. 1260/1999	In der ELER-VO geregelt (Art. 71)	
Beteiligung der Fonds wird im Verhältnis zu den zuschussfähigen Gesamtkosten oder im Verhältnis zu den öffentlichen oder gleichgestellten zuschussfähigen Ausgaben (nationale, regionale oder lokale und gemeinschaftliche Ausgaben) für die einzelnen Interventionen berechnet.	Beteiligung des Fonds auf der Grundlage der gesamten zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben (Art. 71 (2))	
In der Umsetzung der Entwicklungspläne wurde versucht, öffentliche Ausgaben weit zu definieren, um den Kofinanzierungsspielraum zu erhöhen. V.a. betrifft dies die finanziellen Aufwendungen von Teilnehmergeinschaften und Kirchen (bei letzteren hat die EU-KOM Zustimmung signalisiert).	Öffentliche Ausgabe wird definiert als jede öffentliche Beteiligung an der Finanzierung von Operationen, die aus dem Haushalt des Staates, der regionalen oder lokalen Behörden, oder aus dem Gesamthaushaltplan der Europäischen Gemeinschaften stammt (Art. 2, Buchstabe i).	Legaldefinition ist sinnvoll, schränkt aber die Möglichkeit ein, zusätzliche Kofinanzierungsmittel von Dritten zu mobilisieren und diese den Mitteln der öffentlichen Hand gleichzustellen. Gerade fehlende nationale öffentliche Kofinanzierung ist z.B. bei LEADER + ein wichtiges Umsetzungshemmnis.

## Anhang 16: Finanzierungsregelungen und Kofinanzierungsätze

Bisheriger Stand	Verordnungsentwurf	Kommentar
Gemeinschaftsbeteiligung höchstens 50 % der gesamten beihilfefähigen Kosten und in der Regel mindestens 25 % der beihilfefähigen öffentlichen Ausgaben in Gebieten, die nicht unter Ziel 1 oder 2 fallen (VO (EG) Nr. 1257/1999, Art. 47)	In den übrigen Regionen 50 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben für Schwerpunktachse 1 und 3, 55 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben für Schwerpunktachse 2 und 4, Mindestbeteiligungssatz 20 %	Deutliche Schwerpunktsetzung für Maßnahmen des Landmanagements und LEADER +
Höchstens 75 % der zuschussfähigen Gesamtkosten und in der Regel mindestens 50 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben für Maßnahmen in den Regionen, die unter Ziel 1 fallen (VO (EG) Nr. 1260/1999, Art. 29)	In Konvergenzregionen 75 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben für Schwerpunktachse 1 und 3, 80 % der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben für Schwerpunktachse 2 und 4, Mindestbeteiligungssatz 20 %	s.o.
Spezifische Kofinanzierungsätze für einnahmenschaaffende Investitionen (VO (EG) Nr. 1260/1999, Art. 29)	Keine Regelungen vorgesehen	
Für Agrarumweltmaßnahmen 85 % in Ziel-1-Gebieten und 60 % in den übrigen Gebieten (VO 1257/1999, Art. 47)	s.o.	
Technische Hilfe gab es im Rahmen der Garantie nicht, nur bei den Strukturfonds (Art. 29 (6) der VO (EG) Nr. 1260/1999)	Maßnahmen der technischen Hilfe, die auf Initiative oder im Auftrag der KOM durchgeführt werden, werden zu 100 % kofinanziert.	Eine Möglichkeit, technische Hilfe einzusetzen, kann sinnvoll sein. So ist beispielsweise ein EU-weiter Austausch der Evaluatoren über die Erfahrungen mit der Halbzeitbewertung daran gescheitert, dass die zuständigen Dienststellen der KOM keine entsprechenden Finanzierungsmöglichkeiten hatten.
Mehrwertsteuer ist keine zuschussfähige Ausgabe, es sei denn, sie wird tatsächlich und endgültig von dem Endbegünstigten getragen (Regel Nr. 7 der VO (EG) Nr. 1685/2000), Sollzinsen nicht kofinanzierungsfähig (Regel Nr. 3 der VO (EG) Nr. 1685/2000), Erwerb von Grundstücken nicht mehr als 10 % der gesamten zuschussfähigen Ausgaben für die Aktion, es sei den die KOM hat anderen Betrag genehmigt (Regel Nr. 5 der VO (EG) Nr. 1685/2000), bei Aktionen zur Umwelterhaltung gelten Ausnahmeregelungen.	Von der Kofinanzierung ausgeschlossen sind folgende Kosten: a) Mehrwertsteuer, b) Sollzinsen, c) Landkäufe in Höhe von mehr als 10 % der zuschussfähigen Gesamtausgaben der betreffenden Operation (Art. 72 (4))	Festlegung, dass Mehrwertsteuer generell nicht kofinanzierungsfähig ist, führt zu Problemen bei den Zuwendungsempfängern, die nicht vorsteuerabzugsfähig sind (z.B. private Zuwendungsempfänger in der Dorferneuerung). Landkäufe werden im Umfang stark begrenzt. Bislang wurden in einigen Bundesländern von den Naturschutzverwaltungen umfangreiche Flächenankäufe (z.T. auch für Tauschzwecke) getätigt, um diese Flächen dann später einer naturschutzfachlichen Nutzung zuzuführen. Diese Praxis wäre gemäß des neuen VO-Entwurfs nicht mehr möglich.