Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020

Wie bewerten EvaluatorInnen die europäischen Verordnungsentwürfe?

Barbara Fährmann, Regina Grajewski, Angela Bergschmidt, Birgit Fengler, Kristin Franz, Kim Pollermann, Petra Raue, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander

Thünen Working Paper 107

Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesallee 64
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5217
Fax: 0531 596 5599
E-Mail: regina.grajewski@thuenen.de

Dipl.-Ing. agr. Angela Bergschmidt
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft
Bundesallee 63
38116 Braunschweig
Tel.: 0531 596 5193
Fax: 0531 596 5199
E-Mail: angela.bergschmidt@thuenen.de

Dr. Kristin Franz
Thünen-Institut für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie
Leuschnerstraße 91
21031 Hamburg-Bergedorf
Tel.: 040 739 62 321
Fax: 040 739 62 399
E-Mail: kristin.franz@thuenen.de

Achim Sander
entera – Ingenieurgesellschaft für Planung
Fischerstraße 3
30167 Hannover
Tel.: 0511/16789-20
Fax: 511 16789-99
E-Mail: sander@entera.de

Thünen Working Paper 107

Braunschweig/Germany, November 2018

Zusammenfassung

Auf der Grundlage langjähriger Evaluierungserfahrung werden die von der Europäischen Kommission (EU-KOM) im Juni 2018 vorgelegten Verordnungsentwürfe zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 in Bezug auf den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) einer Bewertung unterzogen. Lassen die Verordnungsentwürfe im Vergleich zur laufenden Förderperiode potenzielle Verbesserungen im Umsetzungsregime und eine stärkere Fokussierung auf effektiven Ressourcen- und Tierschutz sowie Impulse für die ländliche Entwicklung erwarten? Unser vorläufiges Fazit fällt ambivalent aus. Die neue Rollenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten eröffnet Chancen. So wird letzteren mehr Spielraum, aber auch Verantwortung in der Gestaltung ihrer Programme in der Form nationaler GAP-Strategiepläne und ihrer Umsetzungssysteme zugewiesen. Die Regelungen für den aufzustellenden GAP-Strategieplan auf Mitgliedstaatsebene berücksichtigen aber die spezifische Situation föderaler Staaten unzureichend. Auch die stärkere Ergebnisorientierung bleibt ein eher inhaltsleeres Schlagwort. Im Kern wird das bestehende Monitoringsystem fortgeschrieben. Es ist aber als Grundlage des jährlichen Leistungsabschlusses zukünftig mit erhöhten Anforderungen an die Datenqualität und Sanktionen verbunden. Erhebliche Investitionen z. B. in IT-Systeme sind erforderlich, die eine „Entlastungsrendite“ der Verwaltungen durch angemessenere Verwaltungs- und Kontrollsysteme schmälern. Inhaltlich setzt der GAP-Strategieplan für den ELER für zentrale Zukunftsthemen keine neuen Impulse und Anforderungen. Es liegt bei den Mitgliedstaaten, wie ambitioniert sie ihren Strategieplan ausgestalten. Durch die Verknüpfung mit Sanktionen kann der Leistungsrahmen entgegen seiner Zielsetzung hierfür eine eher kontraproduktive Wirkung entfalten.

JEL: Q18

Schlüsselwörter: Gemeinsame Agrarpolitik, Vereinfachung, Implementation, öffentliche Güter, Programmperiode nach 2020, Deutschland

Summary

The working paper “The EAFRD within the Common Agricultural Policy post 2020” assesses the legislative proposals of the EU Commission on the basis of a longstanding and profound evaluation experience. The benchmark is the potential contribution to improvements in implementation issues and a stronger focus on public goods like protection of natural resources and animal welfare as well as stimulating rural development. The first conclusion is ambivalent. The new distribution of roles between EU and member states opens up opportunities. The latter will be given more leeway but also responsibility in the design of their CAP strategic plans and their delivery systems. However, the arrangements for the proposed CAP strategic plan at Member State level do not adequately take into account the specific situation of federal states.

The “focus on results” approach remains a rather empty buzzword. In essence, it is based on the already existing monitoring system. However, as a key element of the annual performance clearance, it will in future be linked with increased data quality requirements and sanctions. Significant investments are necessary, for example, in IT systems. These efforts might take up the probable “return of invest” to reduce the burden on administrations by more appropriate management and control systems. Regarding the content design, the CAP Strategic Plan for the EAFRD does provide only little new impulses and requirements for future key issues. It is up to the Member States how ambitiously they shape their plan. By linking with sanctions, the performance framework can, contrary to its objectives, have a rather counterproductive effect.

JEL: Q18

Keywords: Common Agricultural Policy, simplification, implementation, public goods, Programming period post 2020, Germany

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung i

Abbildungsverzeichnis III

Tabellenverzeichnis III

Abkürzungsverzeichnis V

1 Einleitung 1

2 Rechtsarchitektur der GAP und Einbindung in die Gesamtarchitektur der europäischen Politikfelder 3

3 Strukturelle Neuerungen der GAP: Chancen und Risiken sowie Anforderungen an die Umsetzungsebene 5

3.1 Der GAP-Strategieplan – Struktur und Steuerung 5

3.2 Verwaltungs- und Kontrollsysteme: weniger EU – mehr Mitgliedstaat 9

3.3 Neues System der Rechenschaftslegung: Von der Rechtmäßigkeits- zur Leistungsüberprüfung 10

3.4 Mehr finanzielle Verantwortung für 2. Säule in den Mitgliedstaaten 12

4 Leistungsrahmen: Chancen, Risiken und Anforderungen an die Umsetzungsebene 15

4.1 Indikatoren 16

4.2 Rolle des Monitorings im neuen Umsetzungsmodell 18

4.3 Evaluierungssystem 20

4.4 Für Evaluierungszwecke nutzbare Daten 21

5 Ziele und Inhalte: Chancen und Risiken sowie Anforderungen an die Umsetzungsebene 23

5.1 „Pflichtelemente“ – zwischen Flexibilität und EU-Mehrwert 23

5.2 Neue Impulse für die ländliche Entwicklung? 24

5.3 Grüne Architektur: Höheres Anforderungsniveau und mehr Ressourcenschutz durch neue Instrumente und ein neues Policy-Design? 26

5.4 Bleibt Tierwohl Nebensache? 29

5.5 Finanzinstrumente – neue Offensive für den Ladenhüter 30

5.6 Effekte für den Klimaschutz (weiterhin) ein reines Rechenspiel? 31
5.7 Schlechterstellung der Gleichstellung von Männern und Frauen 32
5.8 Passt der neue Rahmen für investive Maßnahmen und Existenzgründungen im ländlichen Raum? 33
5.9 Ist noch Platz für den Wald? 34

6 Fazit 37

Literaturverzeichnis 41

Verordnungsverzeichnis 43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wesentliche Elemente des Leistungsrahmens 15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Maximale ELER-Beteiligungssätze im Vergleich der Förderperioden 12

Tabelle 2: Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Ökoregelungen (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (2. Säule) 28

Abkürzungsverzeichnis

A	
Art.	Artikel
AGZ	Ausgleichszulage
AKIS	Agricultural Knowledge and Information System
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
B	
BGA	Begleitausschuss
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BS	Bescheinigende Stelle
C	
CLLD	Community-Led Local Development
D	
DG Agri	DG AgriGeneraldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Europäischen Kommission DK
E	
EFRE	Europäischen Fonds für regionale Entwicklung
EGFL	Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft
EIP	Europäische Innovationspartnerschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EPLR	Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESI	Europäische Investitions- und Strukturfonds
EU	Europäische Union
EU-Invest	Plattform aller von der EU angebotenen Finanzinstrumente
EU-KOM / EU-COM	EU-Kommission / EU-Commission
F	
FADN	Farm Accountancy Network
FFH	Flora-Fauna-Habitat
G	
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
I	
InVeKoS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
L	
LAG	Lokale Aktionsgruppe
LEADER	ELER-Fördermaßnahmen (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale = Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
M	
MFR	Mittelfristiger Finanzrahmen
N	
NEC	National Emission Ceilings

S	
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWD	Staff Working Document von der EU-Kommission
T	
THG	Treibhausgas
V	
VB	Verwaltungsbehörde
VO	Verordnung
W	
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1 Einleitung

Die Grundlage für die vorliegende Stellungnahme zu den von der Europäischen Kommission (EU-KOM) vorgelegten GAP-Verordnungsentwürfen nach 2020 sind langjährige Evaluierungserfahrungen von ländlichen Entwicklungsprogrammen und -maßnahmen seit den 1990er Jahren und verstärkt seit 2000, dem Startjahr der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der jetzigen Struktur. Der Fokus des Beitrags liegt sowohl auf den Eckpunkten für das neue Umsetzungsmodell als auch auf potenziell möglichen Förderinhalten. Wir gehen der Frage nach, ob sich Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus der Evaluierung des Politikfeldes[1] in den Entwürfen wiederfinden lassen. Im Vorfeld jeder neuen Förderperiode stellen wir die Frage: Wird es dadurch schlimmer oder besser?

Zunächst geht es uns um eine erste Einschätzung zu Chancen und Risiken des in den Verordnungsentwürfen dargelegten neuen Umsetzungsmodells und den daraus erwachsenden Anforderungen an die Umsetzungsebene. Hierbei wird die Perspektive eines föderalen Staates eingenommen. Die Einschätzung basiert auf der Grundlage wesentlicher Evaluierungserkenntnisse für einen „Reformbedarf“ der 2. Säule und orientiert sich an den von der EU-KOM selbst postulierten Kernzielen für die GAP nach 2020:

- Klare Rechtsarchitektur für die GAP und insbesondere für den ELER;
- stärkere Ergebnisorientierung, verbunden mit einer Änderung des Kontrollregimes und des Rechenschaftslegungssystems;
- stärkere Gestaltungsfreiheit und Verantwortung auf Ebene der Mitgliedstaaten sowohl im Bereich der inhaltlichen und finanziellen Förderausgestaltung als auch der Umsetzungsbestimmungen.

Messlatte aus unserer Sicht ist der potenzielle Beitrag zu

- einem verringerten Verwaltungsaufwand, schlanken Umsetzungsstrukturen, angemessenen Förderverfahren, Kontrollen und Sanktionen, weniger Misstrauen im System und einer wieder steigenden Akzeptanz der EU-Förderung,
- einem stärkeren Fokus auf öffentliche Güter für einen effektiven Ressourcen- und Tierschutz sowie Impulse für die ländliche Entwicklung.

Zu Beginn befasst sich die Stellungnahme mit dem neuen rechtlichen Rahmen sowie den Neuerungen für die Planungs- und Umsetzungsprozesse (Kapitel 2 und 3). Kapitel 4 setzt sich mit einem Kernelement des neuen Umsetzungsmodells auseinander, dem neuen Leistungsrahmen,

[1] Die an den Thünen-Instituten für Ländliche Räume (Federführung), für Betriebswirtschaft und für Internationale Waldwirtschaft und Forstökonomie gemeinsam mit weiteren Kooperationspartnern durchgeführten Evaluierungsprojekte und die daraus resultierenden Projektberichte sind unter www.eler-evaluierung.de zum Download verfügbar (Tietz et al. 2016; Fährmann et al. 2014; Sander und Bormann 2014; Ebers und Forstner 2016).

v. a. mit dem Bedeutungszuwachs für das Monitoring im Rechenschaftslegungsprozess und dem angedachten Evaluierungssystem. Kapitel 5 beleuchtet die Chancen und Risiken der neuen inhaltlichen Ansätze und Ziele für effektive Förderansätze.

Kapitel 6 fasst unsere Einschätzungen zusammen. Es handelt sich um keine umfassende und abschließende Bewertung – dafür bleiben die Verordnungsentwürfe noch zu vage. Vieles hängt von weiteren Weichenstellungen, dem politischen Aushandlungsprozess und den zahlreichen vorbehaltenen delegierten Rechtsakten ab.

2 Rechtsarchitektur der GAP und Einbindung in die Gesamtarchitektur der europäischen Politikfelder

Für die GAP hat die EU-KOM drei Verordnungsvorschläge vorgelegt:

- Die Verordnung zum GAP-Strategieplan für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) (GAP-Strategieplanverordnung, Entwurf),
- die Finanzverordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (FinanzVO, Entwurf),
- die Marktordnungsverordnung zur Änderung der einschlägigen Verordnungen der letzten Förderperiode.[2]

Gegenüber der laufenden Förderperiode bedeutet dies eine Reduktion der Zahl der GAP-Verordnungen, wobei allerdings die bloße Reduktion alleine noch nicht als Vereinfachung zu bewerten ist, da Einzelverordnungen zum Teil sehr viel übersichtlicher sein können als „Sammelverordnungen“, bei denen immer genau geprüft werden muss, ob eine generelle Regelung getroffen wird oder nur eine für Teilbereiche.

In ihrer Grundstruktur erscheint die Rechtsarchitektur schlanker und auch die Regelungstiefe und der Detailgrad von regulatorischer Zurückhaltung geprägt. Auffällig ist aber die große Anzahl der in den Verordnungen eingeräumten Befugnisse an die EU-KOM, Details über delegierte Rechtsakte[3] zu regeln. In Anzahl und eröffneter Regelungsbreite sind diese Befugnisse geeignet, im Verlauf der Förderperiode wieder zu einer hohen Regelungsverdichtung zu führen und den Handlungsrahmen einzuschränken sowie den Erfüllungsaufwand für alle Vorschriften und untergesetzlichen

[2] Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres.

[3] Zu insgesamt 16 Artikeln der GAP-Strategieverordnung hat sich die EU-KOM einen Vorbehalt eingeräumt, delegierte Rechtsakte zu erlassen. Diese beziehen sich oftmals auf mehrere Themen- und Regelungsbereiche. Die EU-KOM kann beispielsweise in einem delegierten Rechtsakt die Bestimmungen der Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (kurz GLÖZ) genauer ausführen (bezüglich Dauergrünland) oder die Funktionalitäten des Betriebsnachhaltigkeitsinstruments für Nährstoffe genauer festlegen (Artikel 12). Auch die Öko-Regelungen der 1. Säule können Gegenstand eines delegierten Rechtsaktes sein (Artikel 28). Für verschiedene Interventionsbereiche können im Rahmen von delegierten Rechtsakten weitere Details festgelegt werden: a) Bewirtschaftungsverpflichtungen gemäß Artikel 65; b) Investitionen gemäß Artikel 68; c) Zusammenarbeit gemäß Artikel 71 (Artikel 78).

Regelwerke in die Höhe treiben. Damit wäre gegenüber der jetzigen Situation wenig gewonnen (SMUL 2016).

Als Ausdruck eines stärkeren territorialen Ansatzes gehörte der ELER in der Förderperiode 2014 bis 2020 zu den ESI-Fonds[4] und unterlag damit neben dem Regelwerk der GAP[5] auch der ESIF-Verordnung Nr. 1303/2013. Unmittelbar vor der Veröffentlichung der Legislativvorschläge der Europäischen Kommission für die Förderperiode 2021 bis 2027 wurde der ELER nun aus der gemeinsamen Dachverordnung (DachVO, Entwurf) herausgenommen.

Damit wird die Rechtsarchitektur für den ELER stringenter, was sich in Folge auch auf die erforderlichen strategischen Planungsprozesse und die Umsetzungsbedingungen auswirkt. So ist der ELER nicht mehr in die fondsübergreifende strategische Partnerschaftsvereinbarung eingebunden. Der Prozess zur Erstellung der Partnerschaftsvereinbarung, der in Deutschland vom Bundeswirtschaftsministerium federführend koordiniert wurde, war für die laufende Förderperiode zeitaufwendig und u. E. ohne größeren Mehrwert für die ländlichen Entwicklungsprogramme (Tietz und Grajewski 2016: 18) (Weingarten et al. 2015). Auch müssen die ELER-Verantwortlichen zukünftig nicht mehr prüfen, in welchem Regelungskreis Festlegungen für Inhalte und Umsetzung von Maßnahmen getroffen werden. Das galt insbesondere deshalb als problematisch, da die Regelungsebenen nicht immer widerspruchsfrei waren. Ganz außer Acht lassen können die GAP-Verantwortlichen aber die künftige Dachverordnung der Strukturfonds auch zukünftig nicht. Weiterhin sind hierin die Regelungen zum Einsatz von Finanzinstrumenten und CLLD[6]/LEADER[7] enthalten.

Nicht mehr Teil der strategischen Planung aller Strukturfonds zu sein, führt zu organisatorischen Vereinfachungen. Es ist im künftigen GAP-Strategieplan nur noch darzustellen, wie Koordination, Abgrenzung und Komplementarität zwischen dem ELER und anderen in ländlichen Räumen aktiven EU-Fonds gewährleistet werden. Die Herauslösung des ELER aus der Dachverordnung kann inhaltlich allerdings als „Einigelung der GAP“ gewertet werden und zeigt, dass der stärker territorial ausgerichtete Entwicklungsansatz einem stärker agrarisch geprägten sektoralen Förderansatz weicht. In den zurückliegenden Förderperioden waren die ELER-Programme der Bundesländer sehr unterschiedlich aufgestellt, was die Verzahnung mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) betraf. Es gab Ansätze strukturell-organisatorischer Kohärenz, z. B. mit gemeinsamen Begleitausschüssen oder Verwaltungsbehörden unter einem Dach. Inhaltlich gab es gemeinsame bzw. arbeitsteilig abgestimmte Ansätze (z. B. Moorschutz, Tourismus- und Breitbandförderung). Das Fehlen einer gemeinsamen Dachverordnung sollte diese Ansätze auf keinen Fall schwächen oder zurückdrehen.

---

[4] Europäische Investitions- und Strukturfonds.

[5] Im Wesentlichen der der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 (ELER-Verordnung) und (EU) Nr. 1306/2013 (Finanzierungsverordnung).

[6] engl. Community-Led Local Development.

[7] franz. Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale.

3 Strukturelle Neuerungen der GAP: Chancen und Risiken sowie Anforderungen an die Umsetzungsebene

3.1 Der GAP-Strategieplan – Struktur und Steuerung

Das wesentliche neue Element der GAP nach 2020 ist der GAP-Strategieplan, der die gemeinsame planerische Grundlage für die Direktzahlungen, sektoralen Interventionen und Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums bilden soll. Mit ihm sind zahlreiche Chancen, Risiken, aber auch Anforderungen verbunden, sowohl strukturell-organisatorisch als auch inhaltlich.

Neue Inhaltliche Impulse für den ELER eher gering

Der GAP-Strategieplan ist Ausdruck einer neuen Nähe der beiden Säulen der Agrarpolitik, die sich auch schon in der Kommunikation der EU-KOM im November 2017 angekündigt hatte (EU-COM 2017). Er soll auch zu einer verstärkten Einbindung der 1. Säule in eine zielgerichtete strategische Planung führen, da alle Interventionen auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele auszurichten und mit entsprechenden quantifizierten Output- und Ergebnisindikatoren zu hinterlegen sind.

Potenziale in diesem Ansatz liegen in einer besseren Kohärenz zwischen den bislang getrennt verfolgten und umgesetzten Politikansätzen. So haben gegenläufige Effekte der beiden GAP-Säulen im Umweltbereich bislang dazu geführt, dass die ELER-Maßnahmen, statt tatsächlich Fortschritte für bestimmten Ziele (Biodiversität, Wasserschutz) zu erreichen, eher als Reparaturbetrieb für die Auswirkungen der 1. Säule und Vollzugsdefizite im Ordnungsrecht fungieren (Fährmann et al. 2017). Ob die Potenziale konsistenterer Ansätze zum Tragen kommen werden, ist aber mehr als fraglich. Es stellt sich die Frage, ob da etwas zusammenwächst, was zusammengehört oder etwas, was den Eindruck einer Politik aus einem Guss erwecken soll, aber aufgrund der unterschiedlichen Historie, Ausrichtung, Begründungszusammenhänge, Akteure und Zuständigkeiten nur sehr bedingt zusammenpasst.

Aus Sicht des ELER sind die neuen inhaltlichen Impulse der Vorgaben zum GAP-Strategieplan eher gering, da sie eine leicht modifizierte Version der jetzigen Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) darstellen (zu den inhaltlichen Modifikationen und Einschätzungen siehe Kapitel 5). Die Einbindung der Interventionen der 1. Säule der GAP in einen strategischen Plan hingegen ist grundlegend neu und wird einen höheren Aufwand verursachen. An ihrer inhaltlichen Ausgestaltung wird dies aber unserer Einschätzung nach nur marginal etwas ändern. Zu einer grundlegenden Reform der 1. Säule fehlt bislang die Bereitschaft.[8]

[8] Ausführungen zu diesem Thema finden sich prominent im neuesten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz des BMEL (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz 2018).

Das ungleiche finanzielle Gewicht der in einem Strategieplan vereinten beiden Säulen[9] führt aber zwangsläufig zu einer Dominanz der direktzahlungsbezogenen Fragestellungen, Interessen und Probleme. Das ist bereits in den ersten Diskussionen mit Verbänden und in Gremien nachzuvollziehen. Der ELER und insbesondere die auf ländliche Entwicklung ausgerichtete Themen und Akteure laufen Gefahr, ins Hintertreffen zu geraten.

Hohe Integrationsleistung erforderlich über Zuständigkeitsverteilungen und Politikinstrumente hinweg

Während im Vergleich zur jetzigen Förderperiode der tatsächliche Mehrwert einer in ein Planwerk integrierten Politikausgestaltung noch von vielen Rahmenentscheidungen abhängt, wird der Aufwand für die Koordination und Steuerung steigen und insbesondere Föderalstaaten vor große Herausforderungen stellen. So soll es nach den Vorstellungen der EU-KOM nur einen Strategieplan je Mitgliedstaat geben, mit möglichen regionalen Elementen in Anklang an die bisherige regionale Umsetzung des ELER in verschiedenen Mitgliedstaaten (neben Deutschland Italien, Frankreich, Spanien, Belgien, Portugal). Für die EU-KOM bedeutet ein Strategieplan je Mitgliedstaat eine deutliche Arbeitserleichterung durch die Reduzierung der bisher 118 ELER-Programme, 26 Notifizierungen der Direktzahlungen und 65 Sektorstrategien auf ca. 27 Strategiepläne.[10] Dieser (numerischen) Vereinfachung aus der EU-Perspektive stehen für die Umsetzungsebene zahlreiche Neuerungen gegenüber, deren Auswirkungen auf den Erstellungs- und Steuerungsaufwand für Deutschland noch nicht eindeutig einzuschätzen sind. Es wird die Integration von 1. und 2. Säule (bisher 13 regionale Programme) und ein neues Zusammenspiel von Bundes- und Landesakteuren erforderlich, sowohl für den Programmierungsprozess als auch die folgende Umsetzung und Steuerung.

Nach Artikel 106 der GAP-Strategieplanverordnung muss der Strategieplan allerdings bis spätestens 01.01.2020 bei der EU-KOM vorgelegt werden, damit die Förderung 2021 „nahtlos“ anschließen kann. Der vorgesehene enge Zeitraum bis zur Vorlage des GAP-Strategieplans wird der Komplexität des alles integrierenden Plans nicht gerecht, und er sollte deutlich verlängert werden[11]. Die Organisation und Steuerung des Prozesses stellt die zentrale Herausforderung dar und birgt durchaus auch Konfliktpotenzial, da die Vorgaben in Teilen quer zu verfassungsmäßiger Kompetenzverteilung in Deutschland liegen.

Für die 2. Säule sind die Bundesländer zuständig. Grundlage der Förderung sind bisher die EPLR, Förderrichtlinien und Auswahlkriterien. Bei den Direktzahlungen und Cross Compliance sieht die Situation anders aus. Da auf diese Zahlungen ein Rechtsanspruch besteht, erfolgen sie auf der

---

[9] Im Anhang zum Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung sind in laufenden Preisen für die Direktzahlungen in Deutschland rund 4,8 Mrd. Euro pro Jahr vorgesehen, für die ländliche Entwicklung rund 990 Mio. Euro pro Jahr.

[10] Allein Belgien wird die Erstellung von zwei oder drei Strategieplänen zugebilligt, während auch Spanien, Italien und Frankreich nur einen GAP-Strategieplan programmieren dürfen.

[11] Diese Verlängerung würde für die Direktzahlungen allerdings große Probleme mit sich bringen, aufgrund der Jährlichkeit der Zahlungen.

Grundlage von nationalen Gesetzen. Die Gesetzgebungskompetenz liegt hier verfassungsgemäß beim Bund. Die nun vorgesehene Integration in den Strategieplan erfordert aufgrund des Zeitdrucks eine programmierungstechnisch anspruchsvolle Parallelität von Gesetzgebungsverfahren und strategischer Planerstellung.

Mit dieser Konstruktion kommt dem Bund zwangsläufig auch für den ELER einen neue Rolle zu. Jeder Bedeutungszuwachs des Bundes durch Zentralisierung der Arbeitsprozesse, der über eine Koordination hinausgeht, kann zu einer Verschiebung der föderalen inhaltlichen Zuständigkeiten führen. Das werden die Bundesländer sehr wachsam und kritisch verfolgen; und sie werden ggf. gegensteuern bzw. blockieren. Bereits die auf Bundesebene zu erstellende Stärken-Schwächen-Analyse, die formal den Ausgangspunkt für den Programmierungsprozess darstellt, wird ein Testlauf für das neue Zusammenspiel. Die Analyse wird so allgemein sein müssen, dass alle Bundesländerinteressen gewahrt bleiben, aber gleichzeitig so differenziert, dass den Anforderungen in Artikel 103 (2) des Verordnungsentwurfs Rechnung getragen wird.

Verordnungsvorgaben zur Governance liegen zum Teil quer zur verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung

Nach den Verordnungsentwürfen gibt es analog zu dem einen Strategieplan auch nur eine Verwaltungsbehörde pro Mitgliedstaat. Die Formulierungen in Artikel 110 zur Kompetenzzuschreibung für die „zentrale“ Verwaltungsbehörde sind nicht mit den föderalen Strukturen in Deutschland vereinbar. Dies gilt insbesondere für die folgenden Ausführungen im Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung unter Artikel 110: „Die Verwaltungsbehörde ist dafür verantwortlich, dass der Strategieplan effizient, wirksam und ordnungsgemäß verwaltet und durchgeführt wird. […] Wird ein Teil ihrer Aufgaben einer anderen Stelle übertragen, so behält die Verwaltungsbehörde dennoch weiterhin die volle Verantwortung für die Effizienz und Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung und Durchführung dieser Aufgaben.“ Anstelle dieser Regelung müsste eine Formulierung treten, die eine Kompetenzverteilung analog zu der jetzt bereits im Bereich der Zahlstellen existierenden Aufgabenverteilung zulässt. Das heißt, es muss komplementäre Verwaltungsbehörden in den Bundesländern geben, die für die Umsetzung der Interventionen in ihrer Region verantwortlich sind. Die Verwaltungsbehörde auf Bundesebene wäre dann nur für die Koordination und die Zusammenfassung der zukünftigen Berichte zuständig.

Verringerter Verwaltungsaufwand durch schlankere Umsetzung?

Wenn es Bund und Ländern trotz der „Fußangeln“ gelingt, den Prozess der Planerstellung gut aufzusetzen und konstruktiv zu steuern, kann für den ELER und die verschiedenen Sektorstrategien eine deutliche Vereinfachung folgen. Es sind nicht mehr 13 umfangreiche ländliche Entwicklungsprogramme aufzustellen und sektorspezifische Programme (Obst/Gemüse, Wein, Hopfen, Bienen) zur Genehmigung einzureichen. Gleiches könnte für die anschließende Umsetzungsphase gelten (ein Änderungsverfahren, ein Begleitausschuss). Die stärkere Arbeitsverlagerung hin zum BMEL erfordert allerdings auch entsprechende Personal- und IT-Ressourcen.

Viel wird davon abhängen, wie die Schnittstelle zwischen Berlin und Brüssel gestaltet sein wird, und welche Begleitstrukturen auf Ebene der Bundesländer implementiert werden. Da die Bundesländer die Handlungskompetenz wahrscheinlich nicht aus der Hand geben werden, ist fraglich, ob es tatsächlich zu schlankeren und einfacheren Strukturen und Prozessen kommen wird. Die neuralgischen Fragen sind: Wer verhandelt mit der europäischen Ebene, wer stellt die Änderungsanträge, wer ist für die Überwachung der Finanzen und Zielerreichung verantwortlich? Die Bundesländer sind überzeugt, dass regionale Strukturen weiterhin Bestand haben werden. Teilweise entsteht der Eindruck, dass durch den Strategieplan neben die 13 Landesverwaltungsstrukturen noch eine stärkere 14te auf Bundesebene treten wird.

Schlanker, flexibler und effektiver Plan durch geringere Programmierungstiefe?

Die vorgelegten Entwürfe eröffnen die Chance auf ein weniger umfangreiches Planwerk aufgrund einer deutlich geringeren Programmierungstiefe – die heutigen EPLR der Bundesländer umfassen zum Teil mehr als 600 Seiten – und eine größere Gestaltungsfreiheit für passgenaue Ansätze aufgrund des Verzichts der EU-KOM auf ein detailliert beschriebenes Maßnahmenmenü. In den Verordnungsentwürfen werden nur noch acht grob umrissene Interventionskategorien unterschieden, die im GAP-Strategieplan näher spezifiziert werden müssen.

Kritisch anzumerken sind folgende Punkte:

- Tatsächlich wäre eine geringere Programmierungstiefe mit dem Vorteil seltenerer Änderungs- und Anpassungserfordernisse über die Zeit verbunden. Der Umfang des Strategieplans hängt im Wesentlichen von der erforderlichen Tiefe der Beschreibung der Interventionen (auch auf regionaler Ebene) ab. Da auch eine beihilferechtliche Würdigung erfolgen muss, kann davon ausgegangen werden, dass sehr allgemeine Beschreibungen nicht ausreichen werden. Im Rahmen der Programmierung müssen zudem alle geplanten Interventionen von ihren Beschreibungen her klar den verschiedenen Zielen zugeordnet werden, um auf der Grundlage der geplanten Finanzen und des zugehörigen Outputs die Ergebnisindikatoren quantifizieren zu können. Dadurch differenzieren sich die groben Interventionskategorien in viele unterschiedliche Teilinterventionen auf.
- Den Bedingungen und den Bedarfen vor Ort konnte der ELER nach unserer Auffassung bereits in den letzten Förderperioden Rechnung tragen. Viele Maßnahmen konnten so zugeschnitten werden, dass sie zielgerichtet wirken. Zudem ist ein Zusammenhang von mehr Gestaltungsmöglichkeiten zu mehr Wirksamkeit nicht zwangsläufig gegeben, sondern auch zukünftig vom Gestaltungswillen der Regionen abhängig. Dass im Rahmen der derzeitigen ELER-Programme auch wenig wirksame Maßnahmen mit hohen Mitnahmeeffekten angeboten wurden, liegt nicht an Vorgaben der EU-KOM. Diese Maßnahmen wurden nur nicht konsequent im Programmgenehmigungsprozess verhindert. Die betonte zukünftige noch größere Gestaltungsfreiheit sollte sich demnach stärker zwischen den Leitplanken von Wirksamkeit und Zielorientierung bewegen. Auf diese sollte im Programmgenehmigungsprozess ein besonderes Augenmerk gelegt werden.

3.2 Verwaltungs- und Kontrollsysteme: weniger EU – mehr Mitgliedstaat

Nach Aussage der EU-KOM wird das bisherige System aus detaillierten Vorgaben und strengen Kontrollen der Vielfalt der Förderansätze nicht gerecht und ist nicht geeignet, die angestrebten GAP-Ergebnisse zu erzielen. Diese Erkenntnis wird durch unsere Evaluierungsergebnisse unterstützt. Der Vorschlag der EU-KOM sieht vor, sich auf die Setzung von allgemeinen Rahmenbedingungen für die Umsetzung der GAP (EU-Minimumanforderungen) zu beschränken und die konkrete Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme den Mitgliedstaaten zu überlassen. Tatsächlich definiert der Entwurf der Finanzierungsverordnung in Artikel 58 weder Kontrollarten noch Kontrollumfänge, und es werden keine Vorgaben für Sanktionen gemacht.

Die EU-Ebene verzichtet zudem im Regelfall auf die Kontrolle beim Zuwendungsempfänger, sondern beurteilt nur noch grundsätzlich die Funktionsweise der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Metakontrolle). Dabei stützt sie sich im Wesentlichen auf die Bewertungen der Bescheinigenden Stellen und stärkt damit das System eines „single audit“. So müssen keine Kontrollstatistiken mehr nach Brüssel gemeldet und keine Fehlerraten mehr ausgewiesen werden. Dies stellt eine veritable Vereinfachung dar.

Im Gegenzug verpflichten sich die Mitgliedstaaten, ein System für ein effektives Risikomanagement und eine Risikoprävention vorzuhalten. Das Umsetzungs- und Kontrollsystem wird nicht mehr Teil der Programmgenehmigung und nicht mehr Gegenstand der Kontrolle im Rahmen des Rechnungsabschlusses sein.[12] Anstelle des Nachweises der rechtmäßig getätigten Zahlungen soll zukünftig die Dokumentation der erreichten Ergebnisse die Grundlage für die Mitfinanzierung der EU sein (siehe Kapitel 3.3) (sogenannter Leistungsabschluss). Im Verordnungsentwurf ist aber festgelegt, dass nur Ausgaben, die von zugelassenen Zahlstellen getätigt werden, für eine Erstattung in Betracht kommen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben den grundlegenden Anforderungen der EU und den Verwaltungssystemen entsprechen.

Gleichwohl hat sich die EU-KOM in Artikel 53 des Entwurfs der Finanzierungsverordnung vorbehalten, in Fällen von aufgedeckten gravierenden Mängeln der Verwaltungssysteme ein Konformitätsverfahren einzuleiten und gegebenenfalls Zahlungen dem Mitgliedstaat anzulasten (Finanzkorrekturen).

Die geringere Detail- und Regelungstiefe geht in die richtige Richtung. Der größere Gestaltungsspielraum für die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, den die EU-Kommission eröffnet, muss genutzt werden, um aus dem Blickwinkel ländlicher Entwicklungsprogramme zu einem angemessenen Regelungsrahmen und angemessenen Praktiken zurückzukehren. Ob das gelingt, hängt

[12] Im Erwägungsgrund 39 des Entwurfs der Finanzierungsverordnung heißt es: „Der Beschluss über den Rechnungsabschluss sollte sich lediglich auf die Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit der Rechnungen beziehen, nicht aber auf die Übereinstimmung der Ausgaben mit dem Unionsrecht.“

davon ab, wie die verschiedenen Akteure mit ihrer jeweiligen Verantwortung für die Handhabbarkeit der Systeme umgehen werden:

- Die Verordnung verleiht der EU-KOM die Befugnis für den Erlass einer Reihe von delegierten Rechtsakten, die für die weitere Ausgestaltung der „EU-Minimum-Anforderungen“ genutzt oder „missbraucht“ werden könnten.
- Die Akteure in Bund und Ländern sind seit Jahrzehnten von einem sehr kleinteilig aufgesetzten und anlastungs- und sanktionsbewehrten System geprägt, was den Niederschlag in sehr detaillierten Dienstanweisungen, besonderen Dienstanweisungen und Checklisten(un)-wesen gefunden hat. Ein Umdenken muss stattfinden, das einen Kulturwandel voraussetzt, um die gewachsene Misstrauenskultur zu überwinden.
- Die gestärkte Rolle der Bescheinigenden Stellen muss mit Augenmaß ausgefüllt werden. Gerade die letzten beiden Aspekte erfordern auch, dass die Politik den Akteuren in den umsetzenden Verwaltungsstellen in Richtung „Verhältnismäßigkeit“ den Rücken stärkt.

Die EU ist nicht der alleinige Verursacher des derzeitigen, unverhältnismäßig aufwendigen Umsetzungs- und Kontrollsystems. Auch in Bund und Ländern lassen sich viele Stellschrauben identifizieren. Vereinfachungs- und Verschlankungspotenzial gibt es im deutschen Zuwendungsrecht, im Vergaberecht und den ELER-Umsetzungsstrukturen. So setzen die Bundesländer teilweise die Fördermaßnahmen sehr dezentral über kommunalisierte Stellen um, ohne dass dies immer für das Erreichen des Förderzwecks erforderlich wäre. Damit die Gleichung „weniger EU-Verordnungsbestimmungen und mehr Verantwortung der Mitgliedstaaten“ gleich „weniger Verwaltungsaufwand“ aufgehen kann, braucht es einen klaren Willen und Kurs auf vielen Ebenen.

3.3 Neues System der Rechenschaftslegung: Von der Rechtmäßigkeits- zur Leistungsüberprüfung

Der Systemwechsel in der Rechenschaftslegung gilt als das Kernstück der „neuen“ Ergebnisorientierung und Abkehr von der Verfahrensorientierung in der GAP. Zukünftig soll der Mitgliedstaat nicht mehr die Regelkonformität der Ausgaben an den einzelnen Begünstigten gegenüber der EU-KOM und dem EU-Parlament nachweisen, und im Verstoßfall Anlastungen fürchten müssen. Als Nachweis einer wirtschaftlichen Haushaltsführung sind vielmehr die Leistungen der eingesetzten Mittel verlässlich zu überwachen und zu berichten. Diese Ergebnisorientierung manifestiert sich in einem neuen Berichtswesen gegenüber der EU: Neben den verbleibenden Finanzierungsabschluss im Rechnungsabschlussverfahren treten der jährliche Leistungsabschluss auf der Grundlage von Output-Indikatoren sowie zusätzlich die jährliche Leistungsüberprüfung auf Grundlage der Ergebnisindikatoren. Letztere soll insbesondere die Fortschritte in Richtung der im GAP-Strategieplan gesetzten Zielwerte überprüfen.

Mit dem neuen auf Output- und Ergebnisindikatoren gestützten Leistungsrahmen kommt dem Monitoring eine Schlüsselrolle zu. Die hieraus resultierenden Anforderungen und Fallstricke werden in Kapitel 4 näher beleuchtet.

Auch das neue System ist sanktionsbewehrt. Passen Ausgaben und Outputs nicht zusammen, kann die EU-KOM die EU-Beteiligung aussetzen und sogar kürzen (Artikel 52 der Finanzierungsverordnung). Ergeben die jährliche Leistungsüberprüfung und die jährliche Überprüfungssitzung (Artikel 121 und 122 der GAP-Strategieplanverordnung), dass stärkere Abweichungen zwischen dem Soll quantifizierter Ergebnisziele und dem Ist vorliegen, folgt eine Reihe von Konsequenzen. Diese reichen von Aktionsplänen und Abhilfemaßnahmen bis zu Zahlungsaussetzungen und ggf. Kürzungen der Beträge. Diese Konsequenzen kann der Mitgliedstaat dann abwenden, wenn er nachvollziehbare Erklärungen für Abweichungen liefert. Was aber nachvollziehbar ist, darüber entscheidet weiterhin die EU-KOM.

In Abhängigkeit dieser „Daumenschrauben“ der EU-KOM bei Abweichungen von den Zielwerten bzw. zu geringen Fortschritten im Rahmen der Leistungsüberprüfung werden Rückkopplungen auf die Zielsetzungstaktik und Ambitionen der Mitgliedstaaten für Ziel- und Wirkungsorientierung entstehen. Die Inanspruchnahme von Förderprogrammen wird erheblich von externen Faktoren (z. B. Markt- und Preisentwicklungen, Investitionsklima) beeinflusst, die von den Verantwortlichen nicht beeinflussbar sind. Zukünftig könnten verstärkt argumentative Klimmzüge und Aktionspläne (quasi in einer Art Dauerschleife aufgrund der jährlichen Überprüfungen) erforderlich werden, obwohl die Gegensteuerungsmöglichkeiten zur Generierung einer höheren Inanspruchnahme begrenzt sind.

Daneben ist dieser Systemwechsel im Berichtswesen in Verbindung mit dem nationalen GAP-Strategieplan mit Herausforderungen für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern verbunden. Neuralgische Fragen sind:

- Was ist maßgeblich gegenüber Brüssel – nur eine Bundestabelle mit Outputs und Ergebnissen oder eine Tabelle mit 13 Untertabellen, aus denen die Leistungen der Bundesländer ersichtlich werden? Wer wird bei Abweichungen von der EU-KOM in die Verantwortung genommen? Auf welcher Grundlage werden die Abweichungen berechnet? Wer muss die Konsequenzen tragen?
- Wer verhandelt mit der EU-KOM – wer ist für Aktionspläne verantwortlich, wenn die Zielabweichungen diese erfordern?
- Müssen die Teilkapitel der Leistungsberichte durch Begleitausschüsse der Bundesländer – oder gibt es für den einen Bericht auch nur einen Bundesbegleitausschuss?
- Sind die Landestabellen nur im reinen Bund-Länder-Verhältnis von Relevanz? Gibt es gegenüber Brüssel nur eine Schnittstelle?

Aus Sicht der verfassungsgemäßen Kompetenzverteilung bleiben die Zahlstellen der Bundesländer für ihre Zahlen verantwortlich, auch gegenüber der Europäischen Kommission – sonst müsste

der Bund mit deutlich anderen Kompetenzen und Ressourcen ausgerüstet sein. Auch die Bescheinigenden Stellen, denen im neuen Umsetzungsmodell eine sehr wichtige Rolle zukommt, sind auf Bundesländerebene angesiedelt.

3.4 Mehr finanzielle Verantwortung für 2. Säule in den Mitgliedstaaten

Teilweise niedrigere Beteiligungssätze der EU

Durch die in den Verordnungsentwürfen vorgesehene neue Ausgestaltung der Sätze für die ELER-Beteiligung wird eine höhere finanzielle Verantwortung bei den Mitgliedstaaten liegen, da sie teilweise mehr Kofinanzierungsmittel einsetzen müssen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Maximale ELER-Beteiligungssätze im Vergleich der Förderperioden

Maßnahme/Intervention/Gebietskategorie	2014 bis 2020	2021 bis 2027
Weniger entwickelte Regionen und Regionen in äußerster Randlage und kleineren Inseln	85 %	70 % [1)]
Regionen mit Pro Kopf-BIP unter 75 % der EU-25, aber über EU-27	75 %	Regionskategorie gibt es nicht mehr
Übergangsregionen	63 %	- [2)]
Übrige Regionen	53 %	43 % [3)]
Ausgleichszulage (AGZ)	75 %	65 %
Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM), Ökolandbau, Ausgleichszahlungen, nichtproduktive Investitionen, Forstmaßnahmen mit Umwelt- und Klimazielen	75 %	80 %
Tierschutz	Je nach Gebietskategorie	80 %
Europäische Innovationspartnerschaft (EIP)	80 %	80 %
Kooperationsmaßnahmen	80 %	Je nach Gebietskategorie
Berufsbildung	80 %	Je nach Gebietskategorie
LEADER	80 %	80 %
Umschichtungsmittel aus der 1. Säule	100 %	100 %

[1)] Entspricht den Strukturfonds, [2)] Beteiligungssätze in den Strukturfonds 55 %, [3)] 40 % EU-Beteiligung bei den Strukturfonds

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

Diese neue Ausgestaltung der ELER-Beteiligungssätze ist u. E. in folgenden Punkten nicht schlüssig und im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung für eine ambitionierte und zielgerichtete Ausgestaltung der Förderung nochmals zu überdenken:

- Es ist nicht nachvollziehbar, warum die gebietlichen ELER-Beteiligungssätze nicht den in der Dachverordnung für die Strukturfonds geltenden Beteiligungssätzen entsprechen.

- Für ausgewählte umweltbezogene Interventionen ist ein Beteiligungssatz von 80 % vorgesehen. Dieser Beteiligungssatz sollte sinnvollerweise, wenn man die Verfolgung von Umwelt- und Klimazielen attraktiver gestalten möchte, für alle Interventionen gelten, die unter Artikel 86 Absatz 2 fallen. Für Kooperationsmaßnahmen beispielsweise, die einen wichtigen Beitrag für die Umsetzung von Ressourcenschutzzielen leisten können, wurde der ELER-Beteiligungssatz deutlich abgesenkt.
- Berufsbildungsmaßnahmen erhalten keine 80 % ELER-Beteiligung mehr. Da diese Maßnahme, sofern nicht deutliche Vereinfachungen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen durchgeführt werden, ohnehin nur zögerlich in Anspruch genommen wurde, dürfte die erforderliche höhere nationale Beteiligung die Entscheidung, den Interventionsbereich (h) „Wissensaustausch und Information“ zukünftig nicht mehr EU-kofinanziert anzubieten, befördern.
- Die Ausgleichszulage (Artikel 66) immer noch mit bis zu 65 % ELER-Beteiligung anzubieten, ist nicht nachzuvollziehen. Zumindest in den deutschen Evaluierungsstudien wurde die Ausgleichszulage sehr kritisch bewertet. Diese Maßnahme wurde mit Zielen überfrachtet. Sie ist kaum mit Auflagen an die Art der Bewirtschaftung verbunden; Wirkungen sind kaum nachweisbar. Es gibt wesentlich zielgerichtetere und wirksamere Instrumente. Wenn es um eine reine Einkommenskompensation geht, wäre die Ausgleichszulage besser in der 1. Säule aufgehoben.
- Im Bereich der Strukturfonds[13] bestehen weiterhin zwei Bezugsgrößen für die Kofinanzierung: a) bezogen auf die gesamten Mittel, die sich aus öffentlichen und privaten Mitteln zusammensetzen oder b) nur auf die öffentlichen Mittel. Für den ELER sind weiterhin als Bezugsgröße nur die öffentlichen Ausgaben[14] zulässig. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum nicht eine Angleichung zwischen den EU-Fonds in diesem Punkt erfolgt.
- Die EU-KOM bleibt bei ihrem Konzept, dass für die Verwendung von Umschichtungsmitteln aus der 1. in die 2. Säule keine nationale Kofinanzierung erforderlich ist. Dies erfordert eine getrennte Verbuchung und verkompliziert das Finanzmanagement. Einfacher wäre es, die Umschichtungsmittel einfach dem ELER-Budget zuzuführen.

Finanzielle Verstärkung des ELER durch Mitteltransfers aus der 1. Säule

Wie bereits in der laufenden Förderperiode können Mittel zwischen beiden Säulen umgeschichtet werden. Diese Flexibilität ist in Artikel 90 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung beschrieben. Bis zu 15 % der Mittelansätze der beiden Säulen sind in beide Richtungen möglich. Hinzu kommen Kappungsmittel von den Direktzahlungen, die potenziell auch auf den ELER übertragen werden können. Weitere 15 Prozentpunkte der Direktzahlungsmittel können auf den ELER übertragen werden, wenn diese für spezifische umwelt- und klimabezogene Ziele eingesetzt werden. Auch Junglandwirte können von einer zusätzlichen Mittelumschichtung von bis zu zwei Prozentpunkten profitieren.

---

[13] Artikel 106 des Entwurfs der Dachverordnung.

[14] Artikel 84 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung.

Die Festlegung der Umschichtung von der 1. in die 2. Säule wird vom Regelungskreis der 1. Säule erfasst. Das heißt, der Umschichtungssatz wird in Deutschland einheitlich festgelegt. Ob und in welcher Höhe umgeschichtet wird, ist daher Ergebnis eines komplexen Aushandlungsprozesses zwischen Bund und Ländern, der schlussendlich auf eine Kompromisslösung – auch bezüglich der Maßnahmen, die mit Umschichtungsmitteln finanziert werden sollen – hinausläuft. Die Notwendigkeit, sich bundesweit zu einigen, hat schon in der laufenden Förderperiode einige Bundesländer ausgebremst, die deutlich mehr Mittel in die 2. Säule transferieren wollten. Zudem lautete eine Empfehlung der Agrarministerkonferenz, diese Mittel möglichst agrarnah einzusetzen. Über diese konnten sich die Bundesländer aber hinwegsetzen.[15]

Nach unserer Auffassung sollten die Spielräume zur Umschichtung in die 2. Säule ausgeschöpft werden, um die vorgesehene überproportionale Kürzung der 2. Säule auszugleichen[16] und mit gezielten Maßnahmen Problemlagen adäquat adressieren zu können. Zunächst geht es aus unserer Sicht um die Grundvariante von 15 %, die an keine inhaltlichen Einschränkungen gebunden ist. Die weiteren Umschichtungsvarianten sind inhaltlich in Artikel 90 der GAP-Strategieplanverordnung festgelegt. Es stellt sich die Frage, ob Interventionen im Zusammenhang mit den spezifischen umwelt- und klimabezogenen Zielen nicht an Absorptionsgrenzen stoßen, v. a. bei flächenbezogenen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Auch können die neu vorgesehenen Ökoregelungen der 1. Säule eine attraktive und sinnvolle Ergänzung zu AUKM der 2. Säule (siehe Kapitel 5.3) darstellen, wenn sie entsprechend ausgestaltet sind.

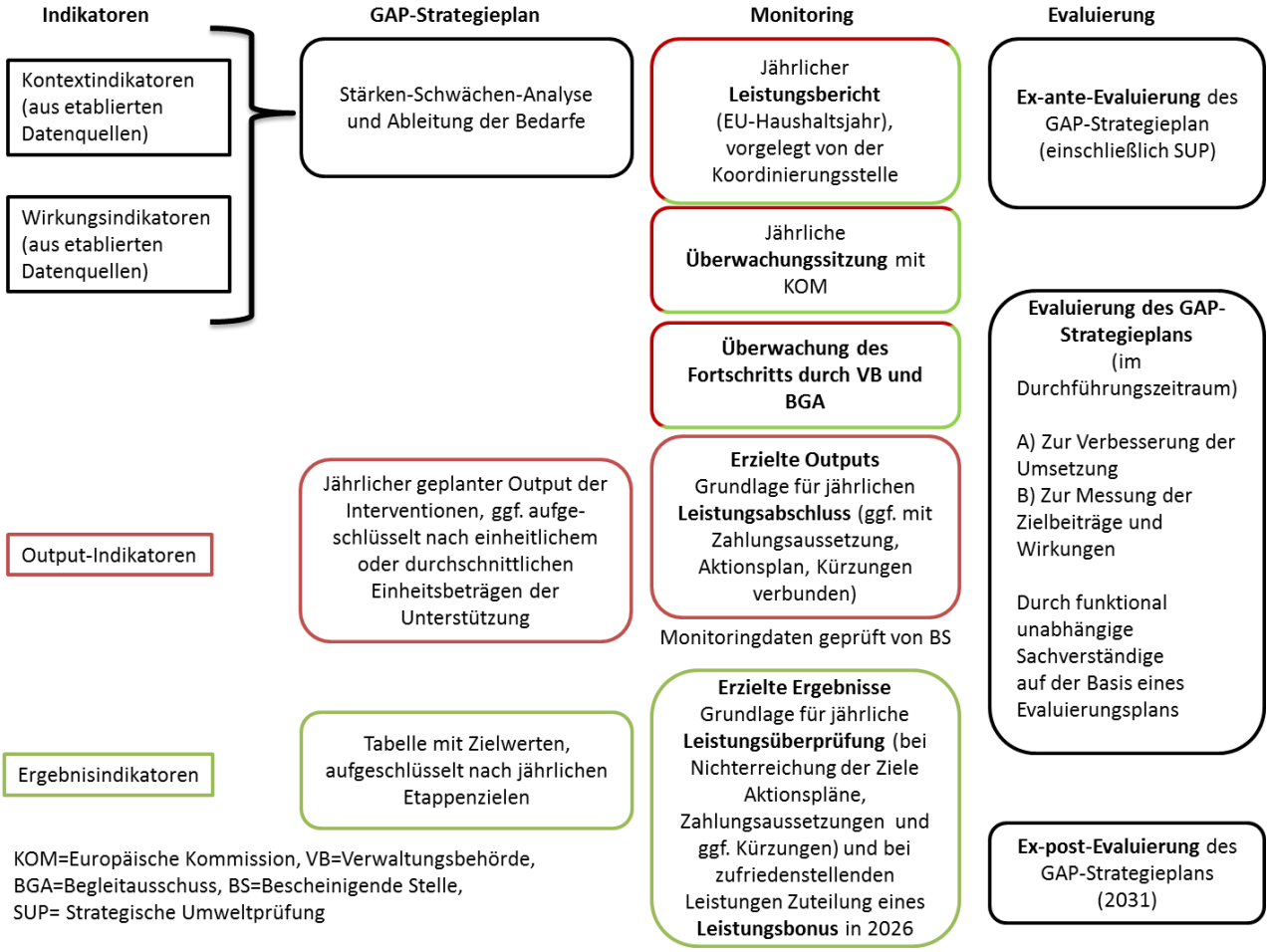
[15] So haben Niedersachsen und Bremen die Mittel für die Aufstockung von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung im Schwerpunktbereich 6B „Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten“ des ELER eingesetzt.

[16] Der Vorschlag der Europäischen Kommission zum Mittelfristigen Finanzrahmen (MFR) sieht insgesamt eine Stärkung von „neuen“ Politikfeldern vor. Dazu gehören beispielsweise Themen wie Digitales, Sicherheit und Verteidigung, Außengrenzenschutz oder Forschung und Entwicklung. Diese Schwerpunktsetzung geht zulasten der „traditionellen“ Politikfelder, zu denen neben der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auch die Strukturfonds gehören (EU-COM (2018)). Dieser Bedeutungsverlust zeigt sich auch in rückläufigen Finanzansätzen, sowohl relativ als auch absolut. Von dem finanziellen Rückgang im Bereich der GAP ist die 2. Säule stärker als die 1. Säule betroffen.

4 Leistungsrahmen: Chancen, Risiken und Anforderungen an die Umsetzungsebene

Der Leistungsrahmen, dessen Elemente im Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung in Artikel 115 ff beschrieben sind, bildet die Grundlage sowohl für Monitoring- und Evaluierungsaktivitäten als auch Anreizsysteme. Die wesentlichen Elemente des Leistungsrahmens sind in Abbildung 1 beschrieben. Das eigentlich Neue an dem Leistungsrahmen, der weitgehend an die Systeme der vorherigen Förderperioden anknüpft, ist die neue Funktionszuweisung, die er im Umsetzungssystem erfährt (siehe Kapitel 3.3). Die Leistungsberichte sind zukünftig die Grundlage für die Gemeinschaftsfinanzierung und weniger die Rechtmäßigkeitsüberprüfung der Vorgänge. Hierin findet die Abkehr von der Verfahrensorientierung hin zu einer Ergebnisorientierung ihren größten Ausdruck.

Abbildung 1: Wesentliche Elemente des Leistungsrahmens



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Verordnungsvorschläge.

4.1 Indikatoren

Wie bislang auch, gibt die EU-KOM ein Indikatorenset vor, das sich entweder auf die Interventionen bezieht (Output-Indikatoren) oder den Zielbereichen der GAP zuzuordnen ist (Ergebnis-, Wirkungs- und Kontextindikatoren). Die Ergebnisindikatoren beziehen sich auf eine oder mehrere Interventionen und sind – von wenigen Ausnahmen abgesehen – als Relativgrößen definiert: z. B. Anteil der Betriebsinhaber, die für Beratung, Schulung, Wissensaustausch oder Beteiligung an operationellen Gruppen zur Verbesserung der Wirtschafts-, Umwelt- und Klimaleistung sowie der Ressourceneffizienz eine Unterstützung erhalten (Ergebnisindikator R.1) oder Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, für die Bewirtschaftungsverpflichtungen bezüglich der Wasserqualität bestehen (Ergebnisindikator R.20).

Output- und Ergebnisindikatoren sind in den GAP-Strategieplänen mit quantifizierten Zielwerten zu hinterlegen, und zwar jahresbezogen. In den jährlichen Leistungsberichten müssen die erreichten Werte berichtet, Abweichungen ausgewiesen und begründet werden. Hierbei sehen wir drei praktische Probleme:

(1) Gemäß Artikel 121 (5) des Verordnungsentwurfs für den GAP-Strategieplan betreffen die übermittelten Daten die erreichten Werte der Indikatoren für teilweise und vollständig durchgeführte Interventionen. In den zurückliegenden Förderperioden gab es schon unterschiedliche Erfassungsvorgaben: entweder (a) zum Zeitpunkt der Bewilligung oder (b) mit der ersten Auszahlung eines Vorhabens bzw. (c) nach Abschluss eines Vorhabens. Der Erfassungsmodus galt für alle Maßnahmen und den gesamten Berichtszeitraum[17]. Der jetzt vorgeschlagene Erfassungsmodus bedarf auf jeden Fall der Erläuterung, was mit einer teilweise durchgeführten Intervention gemeint ist und wie eine Kumulation der Daten erfolgen soll, wenn teilweise und vollständig durchgeführte Interventionen gleichzeitig in der Berichterstattung zum GAP-Strategieplan erfasst werden.

(2) Die EU „verkauft“ ihren Vorschlag mit dem Hinweis auf die deutliche Reduktion der Indikatoren. Diese tritt aber nur vordergründig ein. Durch die Ergebnisindikatoren kommt es zu einer deutlichen Mehrung von Variablen, die in den Datenhaltungssystemen abgelegt werden müssen. Für das oben aufgeführte Beispiel des Ergebnisindikators R.1 müssten alle Landwirte, die an Bildungsmaßnahmen teilnehmen, mit einer eindeutigen ID in den Datenbanken abgelegt werden, auch wenn sie nur mittelbar begünstigt sind und die Zuwendung über den Flaschenhals eines Bildungs- oder Beratungsträgers abgewickelt wird. Die erforderlichen Daten werden bislang nicht systematisch erhoben.

[17] In der Förderperiode 2014 bis 2020 ist man leider von diesem Grundsatz abgewichen. Die EU-KOM hat den Mitgliedstaaten 2018 die Möglichkeit eröffnet, nicht nur abgeschlossene Vorhaben zu berichten, sondern auch laufende Vorhaben. Hintergrund ist, dass viele Mitgliedstaaten die gesetzten Meilensteine 2018 verfehlen, obwohl der Bewilligungsstand hoch ist und in vielen Vorhaben auch schon Zahlungen getätigt wurden. Der Abschluss von Vorhaben im investiven Bereich läuft aber sehr verzögert, so dass sich diese Werte nicht im Monitoring niederschlagen.

(3) Die Ergebnisindikatoren spiegeln nur einen Teil der Interventionen wider, die dem jeweiligen Ziel zugeordnet werden können. Beispiel sind die umweltbezogenen Ergebnisindikatoren, die vorrangig auf die flächenbezogenen Maßnahmen abstellen. Investive Maßnahmen, die nicht von Landwirten durchgeführt werden, sowie die Förderung von Netzwerken, Bildung und Beratung bleiben so auf der Ergebnisebene außen vor, auch wenn ELER-Mittel in diese Interventionskategorien fließen. Diesen Geldern stehen nach dieser Systematik keine Leistungen (Ergebnisse) gegenüber.

Darüber hinaus halten wir generell die Indikatoren-Systematik für wenig aussagefähig. Die Indikatoren sollten die Wirkungsketten abbilden, und dies ist nur sinnvoll auf der Grundlage des GAP-Strategieplanes. Dafür braucht es aber spezifische Indikatoren, die sich an den tatsächlichen Interventionen orientieren – für die es eine größere Gestaltungsfreiheit gibt – und die so auch ein spezifisches Wirkungsmonitoring erfordern. Für die Zwecke der EU-KOM, über die Mitgliedstaaten hinweg über die Umsetzung der GAP-Strategiepläne zu berichten, wäre eine monetäre Wirkungspfadanalyse einfacher umzusetzen (analog zum Konzept des Gender-Budgeting).

Die Wirkungs- und Kontextindikatoren bilden eine wesentliche Grundlage für die Stärken-Schwächen-Analyse im GAP-Strategieplan und die Ableitung der Bedarfe. Des Weiteren sind sie bei der Evaluierung zu berücksichtigen. Die Daten, die für die Quantifizierung der Wirkungsindikatoren benötigt werden, sind nach Auffassung der EU-KOM allgemein zugänglichen Datenquellen zu entnehmen, wie Eurostat oder FADN[18]. Verwiesen wird auch auf Daten, die im Rahmen der Administrierung der GAP-Zahlungen anfallen (so beispielsweise die Flächennutzungsdaten des InVeKoS oder die Zahlungsdaten aus der Zahlstellendatenbank). Seitens der EU-KOM wird im Evaluierungskontext überhaupt nicht thematisiert, dass Datenquellen z. T. erhebliche Verzerrungen aufweisen, so beispielsweise die FADN-Daten im Hinblick auf die Intensität der Produktion bzw. auf die Vielfalt von Betriebsgrößen[19] oder für eine Wirkungsanalyse gar nicht geeignet sind, da ihre Auflösung zu gering ist (beispielsweise beim Erosionsindikator), um die Wirkungen von Interventionen abbilden zu können. In vielen Fällen gibt es Rechtsvorschriften, aufgrund derer Mitgliedstaaten Daten zu erheben haben. Für die Wirkungsindikatoren, die sich aus EU-rechtlichen Vorgaben vor allem im Umweltbereich herleiten (WRRL, FFH-Richtlinie, Pariser Klimaschutzabkommen, NEC-Richtlinie, …), gibt es zudem klare Zielvorgaben, auch auf Ebene der Mitgliedstaaten. Bei den sektoralen Zielen halten wir viele der vorgeschlagenen Wirkungsindikatoren für wenig aussagekräftig, zumal der Einkommensbegriff ausschließlich auf die landwirtschaftlichen Einkommen abzielt und die vielfältigen Einkommensquellen landwirtschaftlicher Haushalte (z. B. im Bereich der Energieproduktion) ausklammert, obgleich an anderer Stelle (nämlich für das Ziel Klimawandel / Nachhaltige Energie) die Erzeugung erneuerbarer Energien

[18] FADN – Farm Accountancy Network (http://ec.europa.eu/agriculture/rica/).

[19] FADN bildet viele Betriebe, die bezogen auf ihr Standard-Output als klein einzuschätzen sind, systematisch nicht ab. Die Repräsentativität ist einer der größten Schwachpunkte des FADN-Datensatzes für Politikanalysen, zumindest wenn sich die Fragestellungen auf alle Betriebe beziehen. Weitere Ausführungen zu den bekannten Problemen mit dem FADN-Datensatz finden sich in einem Working-Paper des Thünen-Instituts (Gocht und Neuenfeldt 2014: Kapitel 2.5).

aus der Land- und Forstwirtschaft als Wirkungsindikator aufgeführt wird. Der Beitrag der GAP zur ländlichen Entwicklung soll am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, der Beschäftigungsquote oder dem Armutsindex gemessen werden, auch wenn die GAP-Interventionen sowohl theoretisch als auch empirisch hierzu kaum Wirkungen zeigen können. Die Problematik ist hinreichend bekannt. Es stellt eine große methodische Herausforderung dar, den Beitrag der Förderung auf die Veränderung dieser Wirkungsindikatoren zu messen. Dazu reicht die Schaffung von besseren Datengrundlagen nicht aus. Ohne fundierte Wirkungsannahmen lassen sich kaum geeignete methodimethodische Analysemethoden auswählen.

4.2 Rolle des Monitorings im neuen Umsetzungsmodell

An die Seite des Rechnungsabschlusses tritt ein Leistungsabschluss, der zunächst die Kongruenz von Ausgaben und Outputs überprüft. Den getätigten Ausgaben muss ein entsprechender Output gegenüberstehen. Ist dies nicht der Fall, kann die EU-KOM Zahlungen aussetzen oder kürzen. Zur Aussetzung von Zahlungen kann es auch bei einer größeren Abweichung von den Ergebniszielen kommen.

Die erforderlichen Daten zur Beurteilung des Outputs und der Ergebnisse sind im jährlich vorzulegende Leistungsbericht[20] (siehe Abbildung 1) enthalten. Nicht nur die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben, sondern auch die Korrektheit der Output- und Ergebnis-indikatoren sind von den Bescheinigenden Stellen zu überprüfen.

Output- und Ergebnisindikatoren sind bislang auch Bestandteil der jährlichen Durchführungsberichte. Schon um die dafür erforderlichen Daten bereitzustellen, wurde von den Bundesländern umfangreich investiert. Die implementierten Systeme sind in ihrer Genauigkeit ausreichend für den Zweck, die Umsetzung und Erreichung der Förderziele abzubilden. Sollten sie zukünftig ähnliche Genauigkeitsanforderungen wie das jetzige Finanzbuchhaltungssystem erfüllen müssen, zöge dies große Investitionen in die Weiterentwicklung der IT-Systeme und Schulung der datenliefernden Stellen nach sich. Explizit wird im Entwurf der Finanzierungsverordnung auf das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) verwiesen, das gewährleisten soll, dass die im jährlichen Leistungsbericht vorgelegten Daten verlässlich und nachprüfbar sind. Die Weiterentwicklung des InVeKoS und die Integration beispielsweise von Fernerkundungsdaten werden ebenfalls zusätzliche IT-Kosten erzeugen. In Bezug auf die IT sind die erheblichen zeitlichen Vorläufe aufgrund der vergaberechtlichen Vorgaben und der notwendigen Prüfungsschleifen zu berücksichtigen, bevor Systeme produktiv gehen können.

Inkonsistenzen weisen die Vorgaben in Artikel 7 des Verordnungsentwurfs zum GAP-Strategieplan auf. Für die Ergebnisindikatoren wird die Möglichkeit eröffnet, die Indikatoren für

[20] Der erste Bericht ist am 15.02.2023 vorzulegen und umfasst für den ELER die EU-Haushaltsjahre 2021 und 2022, für die Direktzahlungen nur 2022. Danach muss jedes Jahr ein Bericht erstellt werden. Der letzte Bericht ist 2030 vorzulegen.

Umwelt- und klimaspezifische Ziele auch auf Interventionen zu beziehen, die in einschlägigen nationalen Umwelt- und Klimaplanungsinstrumenten auf der Grundlage der in Anhang XI zum Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung aufgeführten EU-Vorschriften (z. B. Nitratrichtlinie, NEC-Richtlinie) enthalten sind. Anhang I des Verordnungsentwurfs fokussiert aber die Ergebnisindikatoren ausschließlich auf die Interventionen, die aus der GAP finanziert werden. Dies ist u. E. auch sinnvoll, weil der GAP-Strategieplan zuallererst ein fachpolitisches Konzept ist, das sich zwar kohärent in den umweltpolitischen Rahmen einpassen sollte, aber nicht den Anspruch erheben kann, die von anderen Fachressorts zu verantwortenden Politikbereiche strategisch mit abzubilden. Würde man die Ergebnisindikatoren auch auf weitere Politikbereiche außerhalb der GAP ausdehnen, würde dies nach sich ziehen, dass im Monitoring diese außerhalb der GAP liegenden Interventionen systematisch in den Datenbanken abgebildet werden müssten. Dies halten wir für impraktikabel, beinahe utopisch. Dies bedeutet nicht, dass zur Beurteilung der Relevanz der GAP-Interventionen sowohl ex ante als auch ex post (als Teil der Wirkungsanalyse) nicht bessere Informationen über die verschiedenen Fachpolitiken vorliegen sollten. So ist es beispielsweise sinnvoll, um den Einfluss der GAP auf die Wasserqualität zu messen, die Effekte anderer Förderpolitiken (z. B. Trinkwasserschutzberatung) oder hoheitlicher Maßnahmen zu kontrollieren. Es kann aber nicht Aufgabe des GAP-Monitorings sein, diese Informationen systematisch zu sammeln.

Die Aufwertung des Monitorings als Teil der Leistungsüberprüfung macht Investitionen in die IT-Systeme erforderlich. Artikel 117 spricht von einem elektronischen Informationssystem, das die Mitgliedstaaten einzurichten haben – für alle Interventionen, Begünstigten und Vorhaben. Dass das Augenmerk der Bescheinigenden Stellen zukünftig auch auf der Qualität der gelieferten Daten liegt, kann eine neue Anforderungsspirale auslösen. Und die Anforderungsspirale wird sich auf viele unterschiedliche Datenhaltungssysteme angesichts der weiterhin föderalen Umsetzung beziehen. Dies kann Probleme in der Aggregation nach sich ziehen, wenn es nicht klare Vorgaben für die Erfassung und Schnittstellen zu zentralen Systemen gibt, die allerdings auch noch zu entwickeln sind. Auf welcher rechtlichen Grundlage sollen diese erfolgen? Im föderalen System sind nur kooperative Goodwill-Lösungen möglich.

Am Leistungsbonus, obgleich vielfach in der Kritik (Grajewski et al. 2011) aufgrund seiner Nebenwirkungen in Form von Fehlanreizen und Fehllenkungen, wird in abgewandelter Form festgehalten. Gemäß Artikel 123 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung kann im Jahr 2026 zur Belohnung zufriedenstellender Leistungen in Bezug auf Umwelt- und Klimaziele ein Leistungsbonus gezahlt werden. Basis bilden die Ergebnisindikatoren, die, wie oben schon ausgeführt, weitgehend Output-basiert sind. Damit wird weiterhin der Anreiz gesetzt, die Ziele nicht zu ambitioniert zu gestalten und auf Maßnahmen zu setzen, die einen garantierten Mittelabfluss sicherstellen. Es verwundert, dass die DG Agri aus den aktuellen Diskussionen um die Leistungsreserve der Förderperiode 2014 bis 2020 nicht die Schlussfolgerung gezogen hat, auf dieses Instrument zu verzichten. Als Reaktion auf Probleme, die Meilensteine 2018 zu erreichen, hat die DG Agri für den 2019 vorzulegenden jährlichen Durchführungsbericht die Möglichkeit eröffnet, für einzelne Maßnahmen oder das gesamte Programm das Erfassungssystem von abgeschlosse-

nen auf laufende Vorhaben umzustellen, um zum einen die Zahl der Vorhaben und zum anderen die verausgabten Mittel zu erhöhen. Zudem wurden weitgehende Möglichkeiten der Programmänderungen zur Ziel- und Indikatorenanpassung eröffnet.

EFRE und ESF verzichten zukünftig auf eine Leistungsreserve. Es sind keine finanziellen Sanktionen bei Zielverfehlung vorgesehen. Anders als bei der GAP umfasst die Förderperiode fünf Jahre plus zwei Jahre mit Halbzeitüberprüfung. Dabei kommt der EU-KOM allerdings eine größere Mitsprache zu, um die Ausrichtung am Europäischen Semester voranzutreiben, das für die GAP anscheinend keine Bedeutung mehr hat.

4.3 Evaluierungssystem

Das vorgeschlagene Evaluierungssystem für den GAP-Strategieplan bringt aus Sicht des ELER folgende Änderungen mit sich:

- Gegenstand der Evaluierung ist zukünftig der GAP-Strategieplan. Bislang wurden auf Bundesländerebene die jeweiligen Programme evaluiert. Damit konnte spezifisch auf die Ausgestaltung der Programme der jeweiligen Bundesländer eingegangen und die Fragestellungen sowie gewählte Methodik auf den regionalen Kontext abgestimmt werden. Allerdings bestanden insbesondere bei kleinen Programmen auch methodische Restriktionen, vor allem im Hinblick auf die Anwendung quantitativer Methoden, weil die Beobachtungseinheiten zu gering ausfallen. Wenn zukünftig ein bundesweiter Evaluierungsansatz verfolgt werden sollte, kann dies daher aus methodischer Sicht Vorteile bieten, da große Datensätze und viele Beobachtungen andere Designs ermöglichen. Auch vergleichende Evaluierungsansätze wären so systematisch möglich. Da der GAP-Strategieplan aber weiterhin regional spezifiziert umgesetzt werden soll, sind durch einen bundesweiten Evaluierungsansatz nur bedingt Erkenntnisse zur qualitativen Verbesserung der Durchführung und regionalen Ausgestaltung zu generieren. Dazu bräuchte es Ansätze mit einer intensiveren Einbeziehung der umsetzenden Verwaltungen auf regionaler Ebene, orientiert an den regionalen Maßnahmenportfolios und Umsetzungsstrukturen (und ggf. Wirtschafts- und Sozialpartner).
- Der Evaluierungsplan ist nicht mehr Bestandteil des Programmplanungsdokuments. Er ist ein Jahr nach Genehmigung des GAP-Strategieplans vom Mitgliedstaat zu erstellen und dem Begleitausschuss zu übermitteln. Die Entkopplung vom Planungsdokument ist aus unserer Sicht sinnvoll, weil es sich um ein Arbeitsdokument handelt, das auch flexibel angepasst werden sollte.
- Die Verwaltungsbehörde ist verpflichtet, bis zum 31.12.2031 eine umfassende Evaluierung des GAP-Strategieplans abzuschließen. Ob es sich dabei um eine separat angefertigte Ex-post-Bewertung handelt oder eine Synopse der insgesamt angefertigten Evaluierungen, geht aus den Ausführungen im Rechtstext nicht hervor. Mit dem letzten Leistungsbericht, der zum 15.02.2030 vorzulegen ist, ist auf jeden Fall eine Zusammenfassung der im Durchführungszeitraum vorgenommenen Evaluierungen vorzulegen.

- Neu ist, dass die EU-KOM selbst eine Zwischenbewertung und eine Ex-post-Bewertung vornehmen wird. Sie stützt sich dabei auf die Evaluierungen der GAP-Strategiepläne in den Mitgliedstaaten. Die Ausführungen in Artikel 127 des Entwurfs der GAP-Strategieplan-verordnung lassen aber vermuten, dass es sich nicht, wie im Bereich des ELER bisher, ausschließlich um Synopsen der Ergebnisse aus den Mitgliedstaaten handelt, sondern dass die EU-KOM – anknüpfend an das bisherige Vorgehen in der 1. Säule – eigene EU-weite Analysen durchführt. Die auf einheitlichen methodischen Grundlagen generierten Ergebnisse sind für den Zweck der Berichtserstattung an Parlament und Rat zielführender als der bisherige Versuch, hierfür EU-weite Ergebnisse auf der Grundlage von sehr heterogenen Evaluierungsstudien der Mitgliedstaaten zu erhalten. Bestimmte methodische Ansätze können zudem sinnvollerweise nur auf EU-Ebene eingesetzt werden.

Anders als bei den EFRE- / ESF-Programmen ist für den GAP-Strategieplan auch weiterhin eine Ex-ante-Bewertung durchzuführen (einschließlich Strategischer Umweltprüfung). Die wesentlichen Inhalte der Ex-ante-Bewertung sind in Artikel 125 beschrieben. Ziel ist eine qualitative Verbesserung des Konzepts des GAP-Strategieplans. Dies bedeutet, dass nicht der Ex-ante-Evaluierungsbericht als Teil des GAP-Strategieplans im Fokus steht, sondern die kritische Begleitung des Prozesses der Planerstellung. Wer für die Ex-ante-Evaluierung zuständig ist, müsste demzufolge zu Beginn des Planungsprozesses festgelegt werden. Als prozessbegleitende Evaluierung kann ein externer Blick von Nutzen sein. Aus unserer Sicht sollte sich der Ex-ante-Bericht selbst auf eine Beschreibung des Prozesses und der wesentlichen Empfehlungen beschränken. Darüber hinaus sind einzelne Prüfaspekte des Pflichtenheftes der Ex-ante-EvaluiererInnen zu hinterfragen. Es sollen Aspekte geprüft werden, die außerhalb der Aufgaben und Kompetenzen von Ex-ante-EvaluiererInnen liegen, z. B. die Angemessenheit der Humanressourcen und der administrativen Leistungsfähigkeit. Dieser Aspekt gehört klar in den Bereich des Audits. Die Ex-ante-Bewertung sollte sich u. E. vor allem auf die Regelungs- bzw. Interventionsbereiche beziehen, bei denen ein Gestaltungsspielraum besteht. Die kritische Reflektion von Direktzahlungen, d. h. der sogenannten Einkommensgrundunterstützung für Nachhaltigkeit, muss im Rahmen einer Ex-ante-Bewertung nicht geführt werden.

Die Direktzahlungen unterliegen einem Gesetzgebungsverfahren. Es ist zu klären, wie die erforderliche Gesetzesfolgenabschätzung mit der Ex-ante-Bewertung zusammenhängt.

4.4 Für Evaluierungszwecke nutzbare Daten

Seitens der EU-KOM wird ein Fokus darauf gelegt, im Rahmen der Evaluierung auf Sekundärdaten zurückzugreifen, die im Rahmen der Administration (z. B. Zahlstellendaten, InVeKos-Daten) oder anderen Erhebungen (Agrarstatistik, FADN, Umweltberichterstattung) ohnehin anfallen. Dadurch soll auch die Belastung von Zuwendungsempfängern in Folge von sonst ggf. erforderlichen zusätzlichen Erhebungen gering gehalten werden. Zumindest für landwirtschafts- und umweltbezogene Evaluierungsfragestellungen können die vorliegenden Sekundärdaten eine wesentliche

Informationsquelle darstellen, aber nur, wenn sie EvaluatorInnen auch als Rohdaten zur Weiterverarbeitung und Analyse zur Verfügung gestellt werden. Anonymisierte und vorab aggregierte Datensätze sind für Evaluierungszwecke wenig nutzbar. Artikel 126 und 137 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung und Artikel 99 des Entwurfs der Finanzierungsverordnung regeln die Verarbeitung und den Schutz personenbezogener Daten. In diesen Artikeln ist geregelt, dass personenbezogene Daten nur anonymisiert und in aggregierter Form verarbeitet werden. Diese Regelung darf aber der gemeinsamen Verarbeitung verschiedener Datenquellen nicht entgegenstehen, weil nur so die den methodischen Anforderungen an Mit-Ohne-Vergleichen Rechnung getragen werden kann. So sollten beispielsweise InVeKoS-Daten auch mit Förderdaten verknüpft werden können. Des Weiteren wird in Artikel 99 Absatz 3 des Entwurfs der Finanzierungsverordnung auf die zeitlichen Einschränkungen bei der Speicherung hingewiesen. Dabei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Nach den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis z. B. der Deutschen Forschungsgemeinschaft, und dies betrifft auch die Analysen der Evaluation, die wissenschaftlichen Standards genügen müssen, ist die Aufbewahrung von Daten und der Auswertungsroutinen nach Abschluss eines Projektes in einem Zeitraum von zehn Jahren. Der Ex-post-Bericht ist Ende 2031 vorzulegen, was eine Aufbewahrung bis 2041 nach sich ziehen würde. Des Weiteren sind Wirkungsanalysen in Teilen auch langfristiger anzulegen. Das heißt, es kann durchaus sinnvoll sein, z. B. für ökologische Wirkungsanalysen auch Daten der Vorperiode(n) heranzuziehen. Dies sollte ermöglicht werden.

Generell sollte darüber nachgedacht werden, die Daten, die in der Agrarverwaltung gesammelt werden, systematisiert auch der Wissenschaft zur Verfügung zu stellen. Dies wird in anderen Politikfeldern auch entsprechend ermöglicht, z. B. in der Arbeitsmarktverwaltung, wo über Forschungsdatenzentren Mikrodaten abgerufen werden oder Auswertungen in Auftrag gegeben werden können.

5 Ziele und Inhalte: Chancen und Risiken sowie Anforderungen an die Umsetzungsebene

5.1 „Pflichtelemente“ – zwischen Flexibilität und EU-Mehrwert

Verschiedene Elemente sind im GAP-Strategieplan verpflichtend anzubieten. Mindestmittelzuweisungen sind in Artikel 86 für LEADER (>5 % der ELER-Mittel) und umwelt- bzw. klimabezogene Interventionen (>30 % der ELER-Mittel) sowie für die Förderung von Junglandwirten[21] vorgesehen. 25 % der GAP-Mittel sind zur Bekämpfung des Klimawandels einzusetzen (siehe Kapitel 5.6) Verpflichtend anzubieten sind in der 1. Säule sog. „Öko-Regelungen“ als freiwilliges Angebot für landwirtschaftliche Betriebe, aber ohne finanzielle Mindestausstattung. Im Bereich des ELER ist das Angebot von Risikomanagementinstrumente obligatorisch (Artikel 70). Verpflichtend ist ebenfalls spätestens zwölf Monate nach der Genehmigung ein nationales Netzwerk für die Gemeinsame Agrarpolitik einzurichten. Artikel 13 bestimmt, dass in den GAP-Strategieplan ein System zur Bereitstellung von Diensten zur Beratung von landwirtschaftlichen Betrieben (landwirtschaftliche Betriebsberatungssysteme) aufzunehmen ist. Verpflichtendes Element sind auch die in Anhang III der GAP-Strategieplanverordnung niedergelegten Vorschriften für die Konditionalität, die sich in Grundanforderungen an die Betriebsführung und Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen unterscheiden (siehe Kapitel 5.3).

Aus unserer Sicht kann die EU-KOM als Mittelgeber strukturelle und inhaltliche Vorgaben machen, um EU-Rechtsvorschriften, zu denen die GAP Beiträge leisten kann, stärker in den Plänen zu verankern. Die aus Sicht des Verordnungsgebers relevanten Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt und Klima sind in Anhang XI des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung aufgeführt. Dann ist es aber nicht konsequent, das 30 %-Mindestziel nur für die ELER-Mittel vorzugeben, während für den EGFL nur ein verpflichtendes Angebot von Ökoregelungen vorgegeben ist, aber kein finanzieller Mindestanteil. Darüber hinaus ist es fraglich, ob die Setzung einer finanziellen Mindestausstattung qualitativ ausreichend ist, oder ob es dazu weitergehender inhaltlicher Vorgaben braucht. Zumindest wurde festgelegt, dass die Ausgleichszulage im Gegensatz zur laufenden Förderperiode nicht mehr angerechnet werden kann (für Klima (siehe Kapitel 5.6) zählt die Ausgleichszulage allerdings immer noch mit 40 % ihres Budgetanteils).

Verpflichtende Elemente für Umwelt und Klima (einschließlich der Konditionalitäten) vorzusehen, ist aufgrund des damit erwünschten EU-Mehrwertes nachvollziehbar. Zu anderen verpflichtenden Aspekte haben wir vor dem Hintergrund einer geforderten – und deklarierten – größeren Flexibilität für die Wahl der geeigneten Förderansätze eine ambivalente Haltung.

[21] Für das Ziel „Steigerung der Attraktivität für Junglandwirte und Erleichterung der Unternehmensentwicklung“ ist ein Mindestbetrag vorgesehen, der für zwei Interventionskategorien einzusetzen ist: a) die ergänzende Einkommensunterstützung für Junglandwirte gemäß Artikel 27 und b) die Niederlassung von Junglandwirten gemäß Artikel 69.

Risikomanagement für die Risikoabsicherung für landwirtschaftliche Betriebe ist sicher wichtig und kann auch staatliches Handeln erforderlich machen. Es gibt aber viele – über die wenigen Optionen der EU-KOM hinausgehende – mögliche Ausgestaltungsvarianten (Offermann et al. 2017) – und unterschiedlichste Ausgangslagen in den Mitgliedstaaten, sodass aus unserer Sicht ein optionales Angebot angemessen wäre. Gleiches gilt für die spezifische Förderung von Junglandwirten, bei der wir ebenfalls von einem verpflichtenden Angebot abraten, da die agrarstrukturellen Bedingungen und das Erbrecht zwischen den Mitgliedstaaten und sogar innerhalb Deutschlands sehr unterschiedlich ausgestaltet sind.

Die Regelungen zu den landwirtschaftlichen Betriebsberatungssystemen in Artikel 13 können wir nicht nachvollziehen, insbesondere nicht in Abgrenzung zur Förderung von Artikel 72-Maßnahmen „Wissensaustausch und Information“. Die Beratungslandschaft in Deutschland ist sehr vielfältig aufgestellt und setzt sich aus staatlicher Beratung, Beratung durch die Landwirtschaftskammern und Angeboten privater Beratungsbüros zusammen. Inhaltlich werden ganzheitliche Ansätze sowie verschiedene Spezialberatungen (z. B. Wasserschutzberatung, Beratung in sozialen Krisenfällen) angeboten. Nur ein Ausschnitt der Beratungsaktivitäten wird derzeit im Rahmen der ELER-Programme gefördert. Beratungsanbieter und Beratungsanagebote an den GAP-Strategieplan zu binden, halten wir angesichts der Diversität der Systeme für wenig zielführend. Wenn es darum geht, die in Absatz 4 des Artikels 13 aufgeführten Beratungsinhalte im System der landwirtschaftlichen Betriebsberatungsdienste zu stärken, kann dies nur über die Verankerung in Artikel 72 oder eine Vorgabe gehen, Beratung im Vorfeld oder begleitend mit zu fördern, z. B. bei investiven Maßnahmen oder Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen.

LEADER mit einer Verpflichtung von mindestens 5 % des ELER-Budgets in den Programmen zu verankern, spiegelt die große Bedeutung wieder, die die EU-KOM solchen Bottom-up-Ansätzen zumisst, analog zum EFRE, der für URBAN (also die integrierte Stadtentwicklung) 6 % Mindestausstattung (bezogen auf das Ziel Investitionen für Beschäftigung und Wachstum – Artikel 9 des EFRE-Verordnungsentwurfs) vorsieht. LEADER ist im Kontext der neuen GAP nach 2020 auch das einzige Element, das von dem territorialen, sektorübergreifenden Ansatz der Vorperioden übrig geblieben ist (siehe Kapitel 5.2). Diese Vorgabe sollte aus unserer Sicht allerdings mit qualitätssichernden Elementen verknüpft werden.

5.2 Neue Impulse für die ländliche Entwicklung?

In der derzeit gültigen ELER-VO wird die Entwicklung des ländlichen Raums sektorübergreifend verstanden. Die Themen der ländlichen Entwicklung über Landwirtschaft und Umwelt hinaus wurden deutlich herausgearbeitet – sowohl in den Erwägungsgründen (z. B. Nr. 17), den Zielen (Artikel 4 c) als auch in den Prioritäten (Artikel 5 und 6). Zur Maßnahme Basisdienstleistungen und Dorferneuerung sowie zu LEADER finden sich Ausführungen (Artikel 20 und 42 ff). Hinter diesem breiten Verständnis von einer Entwicklung des ländlichen Raums bleibt der Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung deutlich zurück. In den Erwägungsgründen des Entwurfs der GAP-

Strategieplanverordnung finden sich kaum Hinweise auf ein territoriales bzw. sektorübergreifendes Entwicklungsverständnis. Einzig bei den Zielen ist die „Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Bioökonomie und nachhaltiger Forstwirtschaft“ (Artikel 6 (h)) enthalten. Diese Zielformulierung beinhaltet allerdings keinen expliziten Hinweis auf die Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien mehr, der noch in der alten ELER-VO eine hervorgehobene Rolle gespielt hat (und in den Bundesländern mit Fördermaßnahmen zum Breitbandausbau hinterlegt wurde). Das bisher vorherrschende Verständnis einer breiten Entwicklungspolitik im ländlichen Raum wird mit dem vorgelegten Verordnungsentwurf (wieder) auf einen agrarisch und überwiegend ökonomisch geprägten Ansatz verengt, trotz der klaren Erkenntnis, dass die Entwicklung ländlicher Räume längst nicht mehr vom Agrarsektor ausgeht. Dass auch die ländliche Bevölkerung direkt betreffenden Bereiche unterstützt werden sollen (z. B. Versorgungseinrichtungen im ländlichen Raum, Erholungsinfrastruktur), lässt sich aus den Zielen und Erwägungsgründen nur noch indirekt herauslesen.

Die Möglichkeiten, Fördermaßnahmen mit einem sektorübergreifenden Entwicklungsverständnis auf der Grundlage des GAP-Strategieplans zu installieren, bleiben allerdings erhalten. Unterstützung für Investitionen (sowohl materieller als auch immaterieller Art), die zu den Zielen der Verordnung beitragen, kann gewährt werden (Artikel 68). Hierunter lässt sich das bisherige Spektrum an Fördermaßnahmen fassen. Wie bereits in Kapitel 4.1 dargestellt, besteht allerdings auch für diese Maßnahmen das Problem, dass sich die Ergebnisse nur bedingt in den Ergebnisindikatoren abbilden lassen.

Die Bundesländer haben in der aktuellen Förderperiode jeweils sehr länderspezifische Ansätze mit unterschiedlichsten Maßnahmen in ihren EPLR programmiert. Die künftige Ausgestaltung im nationalen Strategieplan stellt je nach den Anforderungen an den Detaillierungsgrad eine Herausforderung dar. Grundsätzlich bietet der Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung aber auch die Möglichkeit, ganz neue, über die bisherigen Ansätze hinausgehende Fördermaßnahmen zu installieren (soweit sie den breit gefassten Zielen entsprechen). Hier sind auch in Bezug auf Artikel 71 (Zusammenarbeit) ganz neue Ansätze z. B. im Hinblick auf Smart Villages möglich – die Aufgabe der Entwicklung solcher Ansätze liegt jetzt bei den Ländern und dem Bund (auch im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes).

Die Förderung der Zusammenarbeit im Rahmen von LEADER ist auch im Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung enthalten (Artikel 71). Wie bisher sind mindestens 5 % der Gesamtbeteiligung des ELER für LEADER vorgesehen (Artikel 86). Auf die fortbestehende Besonderheit, dass die Dachverordnung den Rahmen für den Einsatz von LEADER setzt, wurde bereits in Kapitel 2 hingewiesen. Dass weiterhin eine partizipativ zu erstellende lokale Entwicklungsstrategie als Fördergrundlage dient, bietet die wichtige Möglichkeit, regionsspezifische thematische Schwerpunkte zu setzen. Allerdings ist daran zu erinnern, dass gerade für den LEADER-Ansatz eine Vereinfachung und ein Bürokratieabbau des Förderverfahrens dringend geboten sind. Die Erfahrungen der vergangenen Förderperioden haben gezeigt, dass, will man den LEADER-Ansatz

mitsamt seinen grundlegenden Prinzipien aufrechterhalten, es mehr als eines finanziellen Mindestwertes bedarf. Die LEADER-Prinzipien, die einen EU-Mehrwert für die Entfaltung endogener Potenziale und demokratischer Teilhabe generieren, müssen durch einige wenige, aber klare Grundprinzipien „von oben“ abgesichert werden. Diesbezüglich hat der Entwurf der Dachverordnung jedoch z. T. an Klarheit eingebüßt: statt der bisherigen Vorgabe, dass über 50 % der Akteure in den lokalen Entscheidungsgremien nicht-öffentliche Akteure sein müssen, findet sich nun lediglich die Formulierung, dass keine einzelne Gruppe den Entscheidungsprozess kontrollieren darf. Um einem Bottom-up-Anspruch gerecht zu werden, wären hier EU-seitig klare Formulierungen sinnvoll, die z. B. auch Entscheidungsgremien verhindern, die ausschließlich oder ganz überwiegend mit Männern besetzt sind. An diesem Punkt scheint uns die Abwägung zwischen mehr Flexibilität und größeren Gestaltungsspielräumen einerseits und einer Festlegung von Mindeststandards andererseits besonders schwierig. Um zu vermeiden, dass unter dem „positiv besetzten“ Etikett LEADER zukünftig aber sehr unterschiedlich ambitionierte und weitgedehnte Ausgestaltungen firmieren, scheint ein Mehr an einigen wenigen Schlüsselvorgaben gerechtfertigt.

Artikel 71 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung begrenzt die Förderung von Kooperationen auf maximal sieben Jahre. Wie auch bei Kooperationen im Umwelt- und Klimabereich sollte auch für LEADER eine Ausnahme gelten.

5.3 Grüne Architektur: Höheres Anforderungsniveau und mehr Ressourcenschutz durch neue Instrumente und ein neues Policy-Design?

Die EU-KOM hebt in ihrem Entwurf zur GAP-Strategieplanverordnung besonders den Beitrag der GAP zu umwelt- und klimapolitischen Zielen hervor (Artikel 92). Der Beitrag der GAP soll größer sein als in der Förderperiode 2014 bis 2020, und dies bei einer geringeren Finanzausstattung der GAP insgesamt.

Die EU-KOM hat verschiedene Elemente vorgesehen, von denen einige neu sind, andere nur modifiziert wurden.

Cross-Compliance-Regelungen und Greening-Vorgaben wurden in ein neues System von Konditionalitäten überführt und punktuell erweitert. Die Konditionalitäten setzen sich aus Grundanforderungen an die Betriebsführung und Bewirtschaftungsstandards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen zusammen. Den Mitgliedstaaten obliegt es stärker als bislang, die Konditionalitäten zu definieren. Von diesen Definitionen wird es abhängen, wie effektiv Umwelt- und Klimaziele mit den entkoppelten Direktzahlungen verfolgt werden können und auf welches Niveau die anderen Instrumente der grünen Architektur aufsatteln. Die Konditionalitäten bilden die Basis für weitergehende freiwillige Maßnahmen, finanziert aus der 1. und 2. Säule. In der 1. Säule sind zukünftig Öko-Regelungen gemäß Artikel 28 verpflichtend

anzubieten, wobei die Teilnahme der Landwirte freiwillig bleibt. Ein Mindestbudgetanteil für die Öko-Regelungen ist allerdings nicht vorgegeben. Die Öko-Regelungen sind mit den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen gemäß Artikel 65 abzustimmen. Tabelle 2 stellt die wesentlichen Unterschiede heraus.

Tabelle 2: Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Ökoregelungen (1. Säule) und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (2. Säule)

Aspekt	Ökoregelungen aus der 1. Säule (Artikel 28)	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen aus der 2. Säule (Artikel 65)
Laufzeit	einjährig	Fünf bis sieben Jahre (in begründeten Fällen auch Verlängerung möglich)
Zuwendungsempfänger	Echter Landwirt	Landbewirtschafter[2)], kollektive Verträge möglich
Berechnungsmodi der Zahlungen	Zusätzliche Zahlung zur Einkommensgrundunterstützung, d. h. Zahlung als einheitlicher Betrag pro Hektar Fläche, für den Direktzahlungen gewährt werden oder Zahlung zum (Teil-)Ausgleich der aufgrund der Verpflichtungen entstandenen zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste (analog zu Artikel 65)	Ausgleich für entstandene Kosten und Einkommensverluste (ggf. unter Berücksichtigung von Transaktionskosten)
Ausgestaltung	Landbewirtschaftungsmethoden wie z. B. extensive Dauerweiden, Pflege von Landschaftselementen oder ökologischer Landbau, auch Basisreglungen (entry-level-schemes) möglich, auf denen AUKM der 2. Säule aufsatteln, Zahlung je ha	Handlungsorientierung, auch Ergebnisorientierung möglich Zahlung nach entsprechender Bezugsgröße (ha, Tiere, Bäume, …)
Anrechenbar auf 30 % Verpflichtung gemäß Artikel 86 Absatz 2	nein	ja
Verknüpfung mit Beratungsdienstleistungen (AKIS[1)]-System)	Es gilt nur der allgemeine Hinweis aus Artikel 13 zu den Beratungsdienstleistungen	Begünstigten muss der Zugang zu Wissen und Informationen ermöglicht werden, die sie zur Umsetzung der Vorhaben benötigen
Delegierte Rechtsakte seitens der EU-KOM möglich	ja	Ja
Finanzumfang	nicht festgelegt	Gesamtsumme ist festzulegen und mit Jahreswerten im Finanzplan zu hinterlegen
Teilnahme durch Landwirte / andere Landbewirtschafter	Wenn Antrag gestellt wird und formale Voraussetzungen erfüllt werden, gibt es einen Zahlungsanspruch	Hängt von der Verfügbarkeit der Haushaltsmittel ab. Inanspruchnahme wird gesteuert über Öffnung für eine Neuantragstellung und Festsetzung von internen Auswahlkriterien bei Antragsüberhang.

[1)] Agricultural Knowledge and Information System – landwirtschaftliches Wissens- und Informationssystem.
[2)] Wenn es sich nicht um einen „echten“ Landwirt handelt, erhalten die Landbewirtschafter keine Zahlungen aus der 1. Säule für ihre Flächen.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage des Verordnungsentwurfs zum GAP-Strategieplan.

Konditionalitäten, Öko-Regelungen und AUKM sinnvoll aufeinander abzustimmen, dürfte die Planerstellenden vor große Herausforderungen stellen. Dies gilt für die Inhalte ebenso wie für die finanziellen Konsequenzen und die Abschätzung der Inanspruchnahme, die zur Quantifizierung der Output- und Ergebnisziele erforderlich ist.

Als Teil der Direktzahlungen unterliegen die Öko-Regelungen in Deutschland der Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die AUKM der Förderrichtliniengebung der Bundesländer (siehe Kapitel 3.1)

Da für den Umweltbereich eingesetzte Finanzmittel der 1. Säule nicht auf das obligatorische 30 %-Umweltziel angerechnet werden können, gibt es wenig Anreize, für das Angebot von (ambitionierten) Ökoregelungen in der 1. Säule umfangreiche Mittel einzuplanen, zumal Verteilungskämpfe zwischen Befürwortern von Direktzahlungen und Public-money-for-public-goods mit entsprechender Lobbyarbeit zu erwarten sind.

5.4 Bleibt Tierwohl Nebensache?

Obwohl laut einer Eurobarometer-Befragung 82 % der EU-Bürger der Auffassung sind, dass mehr für das Tierwohl bei landwirtschaftlichen Nutztieren getan werden muss und dass diese Aufgabe vor allem der Politik zukommt (EU-KOM 2016), ist dieses Thema in den Vorschlägen der EU-KOM weiterhin nebensächlich.

Der Begriff Tierwohl bzw. Tierschutz taucht nur im Kontext mit anderen Zielen auf, und zwar in einer bunt zusammengewürfelten und damit wenig sachlogisch begründeten Kombination: „Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf sichere, nahrhafte und nachhaltige Lebensmittel, Lebensmittelabfälle sowie Tierschutz gerecht wird“ (Artikel 6 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung). Die Willkür dieser Zusammenstellung wäre für sich genommen kein Problem. Schließlich können geeignete Fördermöglichkeiten geschaffen werden, ohne dass ein Ziel exklusiv und an prominenter Stelle benannt und ausformuliert würde. Allerdings scheinen die Probleme, die bei der Umsetzung von Tierwohl-Maßnahmen bereits in der aktuellen Förderperiode existieren, nicht adressiert worden zu sein. Weitere Probleme kommen hinzu:

- Förderfähig sollen weiterhin nur Maßnahmen sein, bei denen die Landwirte über die Anforderungen der nationalen und EU-Regelungen im Tierschutz hinausgehen. Mitgliedstaaten, die im Tierschutzbereich strengere Regelungen umgesetzt haben als auf EU-Ebene, können ihre Betriebe nicht entschädigen, um diesen Wettbewerbsnachteil (höhere Produktionskosten) auszugleichen. Diese Herangehensweise benachteiligt die Produzenten in Mitgliedstaaten mit höheren Tierschutzstandards und kann dazu führen, dass die Produktion aus diesen Mitgliedstaaten in EU-Staaten mit niedrigeren Tierschutz-Standards abwandert. Gleichzeitig wirkt die-

ser Ansatz als Abschreckung für alle Mitgliedstaaten, die überlegen, weiterreichende Tierschutzgesetze zu erlassen.

- Auf eine spezifische Zweckbindung von ELER-Mitteln für Tierwohl-Maßnahmen wird weiterhin verzichtet[22]. Auch sind Tierwohl-Maßnahmen nicht verpflichtend anzubieten. Hiermit entfallen zwei steuernde Instrumente, um Ziele der Union umzusetzen und Änderungen in der Pfadabhängigkeit der Mittelverwendung der Mitgliedstaaten herbeizuführen. In vielen Mitgliedstaaten werden die Mittel im ELER für Maßnahmen ausgegeben, die bereits seit langer Zeit existieren. Der gesellschaftliche Wunsch nach einer Verbesserung des Tierwohls ist im Vergleich zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit oder der Umweltgerechtheit relativ neu und wird sich ohne entsprechende Impulse nur sehr langsam in Förderprogrammen niederschlagen. Eine Besserstellung von Tierwohl-Maßnahmen im Vergleich zur aktuellen Förderung zeichnet sich nur bei den Beteiligungssätzen ab, die wie bei Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen bei bis zu 80 % liegen (siehe Tabelle 1).
- Tierschutzmaßnahmen fallen unter Artikel 65 „Umwelt-, Klima und andere Bewirtschaftungsverpflichtungen“, in dem fünf- bis siebenjährige Maßnahmen vorgesehen sind. Diese langen Verpflichtungszeiträume führen bei Tierwohl-Maßnahmen erfahrungsgemäß zu geringen Inanspruchnahmen. Viele Betriebe scheuen davor zurück, neue tiergerechte Verfahren zu erproben, wenn sie sich für solch lange Zeiträume verpflichten müssen.
- Eine Anwendung der Öko-Regelungen für Tierwohlmaßnahmen ist nicht vorgesehen, sodass keine Möglichkeit besteht, EGFL-Mittel für dieses Ziel zu nutzen, es sei denn, Mittel werden im Rahmen der Möglichkeiten aus dem EGFL in den ELER umgeschichtet und für das Ziel Tierwohl eingesetzt.

Grundsätzlich bieten freiwillige Fördermaßnahmen die Möglichkeit, substanzielle Verbesserungen im Tierwohl landwirtschaftlicher Nutztiere zu erreichen. Mit den vorliegenden Vorschlägen wurde diese Chance nicht wahrgenommen.

5.5 Finanzinstrumente – neue Offensive für den Ladenhüter

Schon seit zwei Förderperioden versucht die EU-KOM die sogenannten Finanzinstrumente stärker in den ländlichen Entwicklungsprogrammen zu verankern. Bislang ohne Erfolg, zumindest aus deutscher Perspektive. Gründe für die geringe Akzeptanz sind:

- das ohnehin niedrige Zinsniveau, das eine weitere Zinsverbilligung kaum noch möglich macht. Zudem erfordern die im Rahmen des ELER geförderten Investitionen im Regelfall kein Risikokapital, das ggf. schwierig auf dem Kapitalmarkt zu erhalten wäre,

[22] Im Unterschied zur laufenden Periode können ELER-Mittel für Tierwohl-Maßnahmen allerdings für das 30 %-Umwelt- und Klimaziel angerechnet werden, soweit sie unter Artikel 65 programmiert sind.

- die Administration (z. B. Bankensystem, gleichzeitig Einbindung in ein Zahlstellensystem, getrennt zu erstellende Ex-ante-Bewertung) gestaltet sich schwierig,
- die kritische Masse für das Aufsetzen von Fonds ist kaum zu erreichen und
- die Förderung öffentlicher Güter kann nur mit nicht rückzahlbaren Zuschüssen gestaltet werden und nicht mit rückzahlbaren Zinsverbilligungen (Forstner und Grajewski 2014).

Für die neue Förderperiode sieht der Verordnungsentwurf eine Reihe von Vergünstigungen vor, die den Einsatz von eigenen Finanzinstrumenten der Mitgliedstaaten und von EU-Invest (der Plattform aller von der EU angebotenen Finanzinstrumente) attraktiver machen sollen. Das ist nur soweit nachvollziehbar, als es Mitgliedstaaten gibt, in denen das Angebot von Finanzinstrumenten sinnvoll sein kann. Dies sollte aber nicht dazu führen, dass umfangreich begründet werden muss, warum Finanzinstrumente nicht zum Einsatz kommen sollen. Die EU-KOM diskutiert in ihren Erwägungsgründen im Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung Finanzinstrumente insbesondere in Bezug auf Junglandwirte und Neueinsteiger. Das erklärt auch die Ausnahmen im Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung, die bei Investitionen zulässig sind, die mit Finanzinstrumenten getätigt werden: Erwerb von Flächen, von Zahlungsansprüchen, von landwirtschaftlichen Produktionsrechten sowie von Tieren, einjährigen Pflanzen und deren Anpflanzung. Des Weiteren müssen große Infrastrukturen, die mit Finanzinstrumenten gefördert werden, nicht Teil lokaler Entwicklungsstrategien sein. Auch sind bei Förderung im Rahmen von Finanzinstrumenten keine Auswahlkriterien anzuwenden. Letzteres klingt missverständlich. Es sind nicht die für die „Normalförderung“ geltenden Auswahlkriterien anzuwenden. Sehr wohl ist in der Dachverordnung unter Artikel 53 Absatz 5 auch ein transparentes Auswahlverfahren für Letztempfänger vorgesehen.

5.6 Effekte für den Klimaschutz (weiterhin) ein reines Rechenspiel?

25 % des GAP-Budgets sind aufgrund der allgemeinen Vorgaben des EU-Haushalts mindestens für den Klimaschutz einzusetzen. Dabei kommt weiterhin ein pauschales Anrechnungsverfahren zum Einsatz, mit dem bestimmten Haushaltslinien zu 100 % (Öko-Regelungen und die dem Ziel Umwelt und Klima zugeordneten ELER-Interventionen) und andere mit 40 % (Einkommensgrundunterstützung und die Umverteilungsunterstützung aus dem EGFL sowie die Ausgleichszulage (AGZ) aus dem ELER) für den Klimaschutz angerechnet werden. Dieser pauschale Ansatz von Interventionen ist zu hinterfragen. Die 100 %-Anrechnung negiert, dass nicht alle auf den Ressourcenschutz abzielenden Maßnahmen gleichzeitig auch zum Klimaschutz beitragen. Es gibt diesbezüglich durchaus Zielkonflikte. So können Wiedervernässungsmaßnahmen mit Biodiversitätsziel in Abhängigkeit vom Standort und den Wasserniveaus durchaus zu höheren THG-Emissionen führen. Hieran wird intensiv geforscht. Aus Klimaschutzgründen könnten eine Aufforstung oder das Brachfallen und Verbuschen von Grenzertragsstandorten durchaus wirksamer (in Bezug auf die Fläche) sein als die Aufrechterhaltung einer (extensiven) landwirtschaftlichen Nutzung. Die Bewertung der verschiedenen Maßnahmen des biotischen und abiotischen

Ressourcenschutzes hinsichtlich ihres Beitrags zum Klimaschutz hängt allerdings in starkem Maße von der gewählten Bezugseinheit ab. Das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik hält die Treibhausgas(THG)-Emissionen pro Produkteinheit für wesentlich aussagekräftiger als die THG-Emissionen pro Flächeneinheit (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik 2016). Nach diesem Maßstab würde man auf Extensivierung abzielende Biodiversitätsmaßnahmen nicht zwingend als positiv für den Klimaschutz bewerten. Viel kritischer zu betrachten ist allerdings die 40 %-Anrechenbarkeit der Einkommensgrundunterstützung, der Umverteilungsunterstützung aus dem EGFL sowie der Ausgleichszulage (AGZ). Die Anrechenbarkeit dieser Interventionen ist sachlich nicht nachvollziehbar. Die Selbstdeklaration der GAP als klimaschutzwirksam wird der Dringlichkeit und erforderlichen Ernsthaftigkeit von Lösungsstrategien nicht gerecht. Die kritischen Feststellungen des Europäischen Rechnungshofes haben daher weiterhin Bestand (Europäischer Rechnungshof 2016). Mit diesem pauschalen climate-tracking, das methodisch deutliche Schwächen aufweist, wird eine Chance vertan, die Mitgliedstaaten dahin zu bewegen, die GAP-Strategiepläne tatsächlich stärker mit ggf. auch neuen Ansätzen auf den Klimaschutz auszurichten. Denn bereits ohne das Angebot wirksamer (neuer) Maßnahmen kann dem 25 %-Haushaltsziel genüge getan werden, ohne dass ein tatsächlicher CO_2-Minderungsbeitrag geleistet werden muss. Im EU-Jargon würde dieser Ansatz mit „not so good practice“ bewertet werden.

5.7 Schlechterstellung der Gleichstellung von Männern und Frauen

Die Gleichstellung von Männern und Frauen taucht als Querschnittsziel in den Verordnungsentwürfen nicht mehr auf. Lediglich in der Partnerschaft (Begleitausschuss) soll eine Vertretung des Themas Gleichstellung von Männern und Frauen gewährleistet sein (Artikel 94 des Verordnungsentwurfs zum GAP-Strategieplan) und die Verwaltungsbehörde wird angehalten, neben anderen Stakeholdern auch Einrichtungen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen über das Förderangebot des ELER zu informieren (Artikel 10, Absatz 2 k). Im Entwurf der Dach-VO spielt das Thema Gleichstellung eine etwas größere Rolle. Eine Vertretung in der Partnerschaft muss gewährleistet sein (Artikel 6 Dach-VO) und bei der Auswahl von Vorhaben muss das Thema beachtet werden (Artikel 67 Dach-VO). Aber von der Verankerung als Querschnittsgrundsatz analog zur derzeitigen Förderperiode ist auch die Dachverordnung weit entfernt; es findet sich nur der Verweis auf allgemeine in den EU-Verträgen dargelegte Ziele.

Wenn man aktuelle Studien (Fuchs 2018) bzw. Bestandsaufnahmen zur Umsetzung des Gleichstellungsziels (Gleichstellungsatlas des BMFSFJ[23]) gerade aus Deutschland heranzieht, kann nicht die Zielerfüllung als Begründung für die Nicht-Weiterverfolgung des Gleichstellungsziels herhalten. Vielmehr fehlt es nach wie vor an Phantasie und Willen, auch mit Hilfe von Förderung hier Fortschritte zu erzielen. Querschnittsziele gelten bei den ELER-Verantwortlichen bei der ohnehin

[23] https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gleichstellungsatlas

gegebenen ELER-spezifischen Ziel- und Regelungsdichte als zusätzliche Anforderung und Formalität. Der faktische Wegfall des Gleichstellungsziels ist eine Vereinfachung, da dieses Querschnittsziel nur in zarten Ansätzen inhaltlich gefüllt wurde. Der bestehenden Problemlage wird diese Form der Vereinfachung nicht gerecht, obgleich der ELER zu mehr Gleichstellung beitragen könnte.

5.8 Passt der neue Rahmen für investive Maßnahmen und Existenzgründungen im ländlichen Raum?

Im Zusammenhang mit diesen in den Artikeln 68 und 69 des Verordnungsentwurfs geregelten Interventionskategorien wurden einige Bedingungen verankert, die wenig praxistauglich bzw. wenig sinnvoll erscheinen. Sowohl für die Förderfähigkeit großer Infrastrukturen als auch von Existenzgründungen im ländlichen Raum für nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten wird festgelegt, dass sie Teil einer lokalen Entwicklungsstrategie sein müssen. Dabei ist nicht klar, welche Arten von Konzept gemeint sind und worin der Unterschied zu LEADER besteht. Für bestimmte große Infrastrukturmaßnahmen wie den Küstenschutz oder andere wasserwirtschaftliche Investitionen ergibt diese Fördervoraussetzung keinen Sinn. Diese werden in Fachplanungen konzipiert und mit anderen Belangen – auch lokalen – abgestimmt. Sollte hiermit – wofür Aussagen von KommissionsvertreterInnen sprechen – LEADER gemeint sein, führt diese Regelung zu einem Paradoxon. Große Investitionen beginnen nach derzeitiger Förderpraxis jenseits von zwei Millionen Euro Investitionssumme. Das würde das LEADER-Budget der Regionen absolut überstrapazieren und die Prozesse in den LAGs blockieren/dominieren. Darüber hinaus soll LEADER gerade nicht ein Infrastrukturprogramm sein, sondern neue Impulse für private Investitionen und soziale Entwicklungen geben. Die Integration der Wegebauförderung in Schleswig-Holstein in der letzten Förderperiode in die LEADER-Förderung hat die LAGs überfordert (Bathke 2013) und war fachlich nicht gerechtfertigt.

Unpassend ist diese Fördervoraussetzung auch für die Förderung von Investitionen in nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten. Diese Förderung – obwohl von hohem politischen Interesse – leidet bereits jetzt unter den hohen Anforderungen und Auflagen sowie geringer Nachfrage bei gleichzeitig hohem Verwaltungsaufwand. Es soll doch Unternehmergeist befördert werden. Machbarkeitsanalysen sowie ein umfassender Businessplan sind als Fördervoraussetzung ausreichend. Eine zusätzliche Einbindung in ein vorab existierendes Konzept einer lokalen Entwicklungsstrategie und die LEADER-Entscheidungsprozesse erhöht den Aufwand zusätzlich und schränkt die Kreativität ein.

Die Evaluierungsergebnisse bestätigen durchaus den Mehrwert von integrierten (lokalen) Konzepten als Grundlage für eine planvolle und strategiegeleitete Förderung der ländlichen Entwicklung. Sie zeigen aber auch, dass die Inflation solcher geforderten Konzepte für die verschiedensten Förderansätze und Planungsebenen zu einer Überforderung von (lokalen)

Akteuren und zu einem „Hüllendasein“ der Planwerke führen kann. Hier ist maßvolle Zurückhaltung geboten.

In Bezug auf die Förderung von Infrastrukturen ist zudem zu fragen: Ab wann ist eine Infrastruktur groß, und was gehört überhaupt zu diesem nicht gefestigten Sammelbegriff „Infrastruktur“? Für eine Negativliste der Förderung ist der Begriff der großen Infrastruktur in dieser Pauschalität nicht handhabbar.

Ein weiterer kritischer Aspekt ist in der undifferenzierten Deckelung der Unterstützung auf 75 % der förderfähigen Kosten von Investitionen zu sehen. Diesbezüglich sollte von den ELER-Verantwortlichen die vorgesehene Öffnungsklausel des Artikels 68 Absatz 4 a) für den investiven Naturschutz/Gewässerschutz weitgehend genutzt werden, da die Maßnahmen im öffentlichen Interesse ansonsten von den Trägern – häufig Vereine und Verbände etc. – nicht realisiert werden können.

5.9 Ist noch Platz für den Wald?

Auch wenn die Europäische Union über kein Mandat für eine gemeinsame Forstpolitik verfügt, haben zahlreiche Maßnahmen und Initiativen der Union Einfluss auf Wälder und deren Besitzer. Die EU-Kommission verabschiedete sowohl eine Waldstrategie (COM 2013: 659 final/2) als auch einen zugehörigen mehrjährigen Umsetzungsplan (SWD 2015: 164 final). In der Vergangenheit stammten 90 % der EU-Mittel für die Wälder aus dem ELER (Breuer 2018). In der allgemeinen Diskussion um die neuen VO-Entwürfe ist von forstwirtschaftlichen Maßnahmen allerdings nicht viel zu hören. De facto muss sich nach einer ersten Einschätzung für die forstlichen Maßnahmen aber nichts ändern. So werden Wald und Waldbesitzer in den Erwägungsgründen der Verordnungsvorschläge (GAP-Strategieplan-VO, Entwurf) explizit genannt. Erwägungsgrund (39) zielt sogar ausschließlich auf forstwirtschaftliche Maßnahmen ab und nimmt Bezug auf das gesamte auch aktuell mögliche Maßnahmenportfolio. Unter den in den Artikeln 65 bis 72 formulierten Interventionskategorien ist zwar keine rein forstwirtschaftliche, allerdings wird in fünf dieser Kategorien der Wald bzw. die Forstwirtschaft aufgeführt. Hier lässt sich das gesamte zuvor in den Erwägungsgründen genannte forstliche Maßnahmenspektrum – vom forstlichen Wegebau und Förderung der Biowirtschaft, über Wiederherstellung und Stärkung der Waldressourcen bis zu Waldumwelt- und -klimadienstleistungen sowie Natura-2000-Ausgleichszahlungen – verorten. Entsprechend der eingangs skizzierten Bedeutung der Wälder auf EU-Ebene sollten die Maßnahmen auf nationalen Forstprogrammen aufbauen, die Bezug zur EU-Waldstrategie haben. Sowohl Deutschland als auch die meisten Bundesländer verfügen über solche Waldstrategien. Damit erscheint eine Aufnahme in den deutschen Strategieplan insbesondere für die „großen forstlichen Standardmaßnahmen“ (Waldumbau, Bodenschutzkalkung und Wegebau), die auch Bestandteil der GAK sind, möglich. Es bleibt abzuwarten, inwieweit forstliche Maßnahmen Eingang in den deutschen Strategieplan finden, nachdem in der aktuellen Förderperiode eher ein Rückzug der Bundesländer aus der EU-Kofinanzierung zu beobachten war. Dieses wird in starkem Maß

auch von Veränderungen der Umsetzungsbedingungen abhängen, da gerade von forstwirtschaftlicher Seite der derzeitige Verwaltungs- und Kontrollaufwand massiver Kritik unterliegt.

6 Fazit

Das Fazit fällt insgesamt ambivalent aus. Auf den ersten Blick scheint die Richtung der in den Verordnungsentwürfen enthaltenen Änderungen zu stimmen. Zentral ist die neue Rollenverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, die den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung sowohl für das Policy-Design als auch die Verwaltungs- und Kontrollsysteme überlässt. In den vergleichsweise schlanken Verordnungsentwürfen übt sich die EU-KOM in Regelungszurückhaltung: Zielreduzierung der GAP, weniger feinziselierte Maßnahmenkategorien, wenige grundlegende Anforderungen an die Verfahren. Anlass zur Skepsis bieten aber die zahlreichen Ermächtigungsgrundlagen für die EU-KOM, delegierte Rechtsakte zu erlassen. Auf den zweiten Blick wird deutlich, dass der Weg zu den deklarierten Zielen – mehr Wirkung, weniger Aufwand – nicht klar genug „ausgeschildert" und gesichert ist. Umwege, Umleitungen und auch Turnarounds sind vorprogrammiert, ggf. auch Sackgassen und Schlaglöcher.

Klarer und einfacher für den ELER?

Die Rechtsarchitektur ist schlanker und klarer. Die Position des ELER stärkt dies nicht. Saß er in der jetzigen Fördereriode zwischen den Stühlen – ESI-Fonds und 1. Säule –, wird er nun stark an die 1. Säule angebunden und trotz einer in Teilbereichen großen inhaltlichen Nähe zu den Strukturfonds von diesen abgekoppelt. Bei aller inhaltlichen Kontinuität entsteht der Eindruck eines Rückfalls, ländliche Räume vorrangig durch die Agrar- und Bioökonomiebrille zu sehen.

Der neue „allumfassende" GAP-Strategieplan auf nationaler Ebene ist unter mehreren Gesichtspunkten aus Sicht eines Föderalstaats kritisch zu sehen. Inhaltliche Potenziale in diesem Ansatz liegen in einer besseren Kohärenz zwischen den bislang getrennt verfolgten Politikansätzen der 1. und 2. Säule mit ihren teilweise konterkarierenden Effekten. Ob diese Potenziale zum Tragen kommen werden, ist aufgrund der unterschiedlichen Historie, Ausrichtung, Begründungszusammenhänge, Akteure und Zuständigkeiten mehr als fraglich. Zudem liegen Verordnungsvorgaben zur Aufstellung und Governance des Strategieplans zum Teil quer zur verfassungsmäßigen Kompetenzverteilung. Zuständig für den ELER und dessen Umsetzung sind und bleiben die Bundesländer. Mit der neuen Konstruktion kommt dem Bund zwangsläufig aber auch für den ELER eine neue Rolle zu. Jeder Bedeutungszuwachs des Bundes durch Zentralisierung der Arbeitsprozesse wird durch die Bundesländer sehr wachsam und kritisch verfolgt werden. Der Aufwand für Koordination und Steuerung wird steigen. Für die Umsetzung des ELER könnte eine Vereinfachung eintreten. Viel wird davon abhängen, wie die Schnittstelle zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission gestaltet sein wird, und welche Begleitstrukturen auf Länderebene implementiert werden. Da die Bundesländer die Handlungskompetenz wahrscheinlich nicht aus der Hand geben werden, ist fraglich, ob es tatsächlich zu schlankeren und einfacheren Strukturen und Prozessen kommen wird. Es besteht die Gefahr, dass durch den Strategieplan neben die 13 Landesverwaltungsstrukturen noch eine weitere 14te auf Bundesebene tritt.

Die größte Unbekannte sind die Auswirkungen auf die Verwaltungslasten und die Umkehr der negativen Entwicklungen eines kleinteiligen Regelungs- und Kontrollsystems mit rigiden Sankti-

onsrisiken. Die Vorschläge der EU-KOM enthalten konsequenter Weise (noch) keine Vorgaben, weder für Kontrollarten und Kontrollumfang noch für Sanktionen. Die konkrete Ausgestaltung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Der eröffnete Gestaltungsspielraum muss genutzt werden, um zu einem angemessenen Umsetzungsrahmen zurückzukehren. Ein Gelingen hängt in starkem Maße von den handelnden Akteuren in Bund und Ländern ab. Eine Abschaffung der EU-Kontrollen beim Letztempfänger kann aber insgesamt etwas Druck und „Angst" aus dem System nehmen und zur Wiedergewinnung von Akzeptanz der EU-Förderung führen. Die Entlastungsrendite für die Verwaltungen bleibt insgesamt noch ungewiss, wird aber bereits für eine Umstellung der Systeme auf mehr Ergebnisorientierung und Leistung „reinvestiert".

Wirksamer Einsatz der ELER-Mittel?

Die in den Entwürfen stark hervorgehobenen Begriffe Ergebnisorientierung und Leistung bleiben Schlagworte. Sie wecken Erwartungen und Assoziationen, die das dahinterliegende Konzept aus (alter) Indikatorik und neuem Berichtslegungs- und Überwachungswesen nicht erfüllt. Im Kern wird das bestehende Monitoringsystem in den ländlichen Entwicklungsprogrammen fortgeschrieben. Der Unterschied ist, dass sich der Rechtscharakter des Monitorings ändert. Es wird Gegenstand des neu zu implementierenden jährlichen Leistungsabschlusses, der Outputs und Ergebnisse misst. Abweichungen von Ausgaben und gemeldetem Output sowie das Nichterreichen von Ergebniszielen können mit finanziellen Folgen verbunden sein. Das erfordert absolute Verlässlichkeit der Systeme und Sorgfalt bei der Quantifizierung und Erfassung der Indikatoren. Die Verknüpfung mit Sanktionen kann zu den gleichen (Fehl-)Anreizen wie der Leistungsrahmen in der jetzigen Förderperiode führen: Ziele nicht zu ambitioniert setzen und auf Maßnahmen verzichten, die man ex ante in ihrer Inanspruchnahme schlecht kalkulieren kann, auch wenn sie sehr wirksam sein könnten. Dies kann die ggf. positiven Effekte einer stärkeren Gestaltungsfreiheit und Verantwortung der Mitgliedstaaten für eine ambitionierte Förderausgestaltung aushebeln.

Für den ELER konnte im Rahmen der Evaluierungen herausgestellt werden, dass von Förderperiode zu Förderperiode – auch im alten Regelungsrahmen – viele der Interventionen deutlich ambitionierter ausgestaltet wurden, so beispielsweise die Agrarinvestitionsförderung mit der Ausrichtung auf Tierschutz, die Dorferneuerung mit einem stärkeren Fokus auf Innenentwicklung bzw. Dorfregionen und die Agrarumweltmaßnahmen mit sehr viel zielorientierteren Ansätzen. Ambitioniert ging – abhängig vom Gestaltungswillen von Bund und Ländern – also schon immer. Für eine konsequentere Bestärkung wirksamer Ansätze für einen effektiven Ressourcen- und Tierschutz sowie Impulse für die ländliche Entwicklung bietet der Verordnungsentwurf kommissionsseitig hingegen wenig, weder inhaltlich noch durch konsistente finanzielle und fördertechnische Rahmenbedingungen. So werden die ELER-Beteiligungssätze nicht schlüssig am EU-Mehrwert ausgerichtet. Das pauschale Anrechnungsverfahren des GAP-Budgets für den Klimaschutz ist nicht nur methodisch fragwürdig, es stellt der GAP einen Freifahrtschein aus, der Ambitionen der Mitgliedstaaten für effektiven Klimaschutz unterläuft. Negativ bewertet wird auch, dass nur die ELER-Mittel in die 30 %-Mindestvorgaben für Klima- und Ressourcenschutz

einbezogen werden, und nicht alle GAP-Mittel. Inkonsistente Vorgaben erschweren eine sinnvolle und fördereffiziente Kombination der Kernelemente der neuen Grünen Architektur aus Konditionalitäten, Öko-Regelungen und AUKM.

Will man mit dem ELER wirklich zentrale europäische Probleme angehen, reicht das IKEA-Konzept „Entdecke die Möglichkeiten“ nicht aus. Es bedarf konsequenterer Weichenstellungen für die Mitgliedstaaten. Diese sind auch mit wenigen klaren Regelungen möglich. Hierzu haben wir in der Stellungnahme Ansatzpunkte aufgezeigt, die in den Verhandlungsprozessen noch einfließen sollten und auch können. Der immense Zeitdruck, der derzeit aufgebaut wird, ist für eine handwerklich gute Reform nicht zielführend. Viele Elemente, die man für eine Programmierung braucht, wurden gleichzeitig „freigegeben“: Definitionen, die Ausgestaltung der Kontrollsysteme, Förderinhalte. Die Mitgliedstaaten müssen loslegen, ohne dass delegierte Rechtsakte vorliegen, die ihre Freiheiten ggf. wieder einschränken. Da die verschiedenen Elemente alle aufeinander Bezug nehmen, braucht der Umbau Zeit (insbesondere in der Konzeptionsphase). In diesem Sinne wäre eine längere Übergangsregelung vor dem Neustart der nächsten Förderperiode kein Zeichen von Handlungsunfähigkeit, sondern von Verantwortung.

Literaturverzeichnis

Bathke M (2013) Modulbericht: Die Förderung des ländlichen Wegebaus im Rahmen von Leader/AktivRegionen. Anhang 1 zum Bewertungsbericht 2013. In: Thünen-Institut für Ländliche Räume, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Thünen-Institut für Forstökonomie, entera - Ingenieurgesellschaft für Planung (eds) Bericht 2013 zur laufenden Bewertung des Zukunftsprogramms ländlicher Raum (ZPLR) in Schleswig-Holstein 2007 bis 2013 im Rahmen der 7-Länder-Bewertung. Braunschweig: pp 1-33

Breuer MEG (2018) Die Europäische Union und die Wälder, Kurzdarstellungen zur EU, zu finden in < http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/105/die-europaische-union-und-die-walder> [zitiert am 24.10.2018]

COM 2013 659 final/2: Eine neue EU-Waldstrategie: für Wälder und den forstbasierten Sektor (2014)

Ebers H, Forstner B (2016) Ex-post-Bewertung PROFIL 2007 bis 2013 : Modulbericht 5.4_MB Agrarinvestitionsförderprogramm (ELER-Code 121). Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/5-4_MB_a_Agrarinvestitionsfoerderungsprogramm.pdf> [zitiert am 24.10.2018]

EU-COM [European Commission] (2017) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Future of Food and Farming. European Commission, zu finden in <https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_en.pdf> [zitiert am 24.10.2018]

EU-COM [European Commission] (2018) Comparison table between MFF 2021-2027 proposal and MFF 2014-2020 (Ref. Ares(2018)2601528 - 18/05/2018). Brüssel

EU-KOM [Europäische Kommission] (2016) Attitudes of Europeans towards Animal Welfare. Special Eurobarometer 442 4158. Brüssel

Europäischer Rechnungshof (2016) Mindestens jeder fünfte Euro des EU-Haushalts für den Klimaschutz: Trotz ehrgeiziger Bemühungen besteht ein großes Risiko, das Ziel nicht zu erreichen: (gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV). Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 181 p. Sonderbericht / Europäischer Rechnungshof 2016, Nr. 31

Fährmann B, Grajewski R, Pufahl A (2017) ELER und Europa-2020-Strategie. Evaluierung der Beiträge und künftige Herausforderungen aus Sicht der Evaluation. Vortrag auf der MEN-D Jahresveranstaltung „ELER und die Strategie Europa 2020“ am 25.01.2017 auf der Internationalen Grünen Woche (IGW). Braunschweig

Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014) Ex-post-Bewertung EPLR Hessen 2007 bis 2013 : Modulbericht 10.2_MB Implementationskostenanalyse. Braunschweig, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057700.pdf> [zitiert am 24.10.2018]

Forstner B, Grajewski R (2014) Beurteilung von alternativen Finanzierungsarten und -instrumenten zur Umsetzung von investiv ausgerichteten Fördergrundsätzen der GAK. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 123 p, Thünen Working Paper 29, DOI:10.3220/WP_29_2014

Fuchs M (2018) Regionale Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen in Deutschland. Nürnberg. Aktuelle Daten und Indikatoren

Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Bormann K, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Fitschen-Lischewski A, Forstner B, Kleinhanβ W, Nitsch H, Osterburg B, Plankl R, Raue P, Reiter K, Röder N, Sander A, Schmidt T, Tietz A, Weingarten P (2011) Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014:L eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Braunschweig. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie

Neuenfeldt S, Gocht A (2014) A handbook on the use of FADN database in programming models. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 75 p, Thünen Working Paper 35, DOI:10.3220/WP_35_2014

Offermann F, Efken J, Ellßel R, Hansen H, Klepper R, Weber SA (2017) Ausgewählte Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft: Systematische Zusammenstellung und Bewertung. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 52 p, Thünen Working Paper 72, DOI:10.3220/WP1492604951000

Sander A, Bormann K (2014) Modulbericht Vertiefungsthema Biodiversität: Beitrag des Programms zur Umkehr des Biodiversitätsverlustes. Laufende Bewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007-2013 – Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums. Hannover, Hamburg, 140 p

SMUL [Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft] (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET)

SWD (2015) 164 final: Multi-annual Implementation Plan of the new EU Forest Strategy (2015)

Tietz A, Grajewski R (2016) Abschnitt VI : EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland ab 2014: zwischen Kontinuität und Wandel. In: Karl H, Untiedt G (eds) Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung : 67. Lieferung. Köln: Schmidt, p 43

Tietz A, Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Dickel R, Eberhardt W, Ebers H, Fährmann B, Fengler B, Forstner B, Franz K, Peter H, Pufahl A, Reiter K, Roggendorf W, Sander A, Schwarz G, Spengler M, Moser A, Pollermann K (2016) Ex-post-Bewertung *PROFIL* 2007 bis 2013 – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen. Braunschweig, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NI/0_Ex-post-Bewertung_PROFIL_Endbericht.pdf> [zitiert am 24.10.2018]

Weingarten P, Fährmann B, Grajewski R (2015) Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. In: Karl H (ed) Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung. Forschungsberichte der ARL Nr. 4. Hannover: pp 23-49

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (2018) Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen.: Stellungnahme. Berlin

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz, Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik (2016) Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. BMEL, zu finden in <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Klimaschutzgutachten_2016.pdf?__blob=publicationFile> [zitiert am 24.10.2018]

Verordnungsverzeichnis

DachVO, Entwurf: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit gemeinsamen Bestimmungen für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit Haushaltsvorschriften für diese Fonds und für den Asyl- und Migrationsfonds, den Fonds für die innere Sicherheit und das Instrument für Grenzmanagement und Visa (2018)

GAP-Strategieplan-VO, Entwurf: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr.1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (2018)

FinanzVO, Entwurf: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (2018)

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – *Suggested source citation:*
Fährmann B, Grajewski R, Bergschmidt A, Fengler B, Franz K, Pollermann K, Raue P, Roggendorf W, Sander A (2018) Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020: wie bewerten EvaluatorInnen die europäischen Verordnungsentwürfe? Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 52 p, Thünen Working Paper 107, DOI:10.3220/WP1540817931000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.

THÜNEN

Thünen Working Paper 107

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/WP1540817931000
urn:nbn:de:gbv:253-201810-dn060283-3