

© **Schwerpunkt »Landwirtschaft für Europa«**

## **Die Zukunft der ländlichen Räume**

Ein Plädoyer für die ländliche Entwicklung als unabhängiges Ziel der Gemeinsamen Europäischen (Agrar-)Politik

von Hartmut Berndt

*Zwei von drei Menschen leben in Deutschland laut Bundeslandwirtschaftsministerium auch heute noch außerhalb von großen Städten oder Ballungsgebieten. Trotzdem beherrscht der Begriff der »Landflucht« seit vielen Jahren die Diskussion über den ländlichen Raum und verdeutlicht die emotionale Betroffenheit über eine besonders dramatische Ausprägung des demografischen Wandels: stark zurückgehende Einwohnerzahlen bei deutlich steigendem Durchschnittsalter. Gleichzeitig verstärkt der Rückzug von Infrastruktureinrichtungen des täglichen Bedarfs aus der Fläche den Prozess. Allerdings gilt auch für dieses Phänomen, dass die Entwicklung nicht überall identisch verläuft, sondern dass neben stark vom Bevölkerungs- und Infrastrukturverlust betroffenen Regionen (vor allem in den neuen Bundesländern) einige ländliche Gebiete in Süddeutschland, aber z. B. auch im Emsland, kontinuierlich Bevölkerungszuwächse verzeichnen. Der Blick auf die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ergibt naturgemäß ein noch vielschichtigeres Bild. Um die Zukunft der ländlichen Räume zu sichern, hat die EU bereits Anfang der 1990er-Jahre, beginnend mit dem sog. LEADER-Programm, verschiedene Förderinitiativen gestartet. Der vorliegende Beitrag analysiert die aktuellen Programme und plädiert dafür, die Förderung ländlicher Entwicklung stärker als bisher von der Förderung der Landwirtschaft zu entkoppeln und sektorunabhängig weiterzuentwickeln – allein schon deshalb, weil immer weniger Menschen auf dem Land noch in der Landwirtschaft tätig sind.*

Insgesamt stehen die weitaus meisten ländlichen Regionen in der EU vor großen, wenn auch zum Teil sehr unterschiedlichen Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund machte die EU mit der Einführung der »Zweiten Säule« der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Ende der 1990er-Jahre deutlich, dass sie die Situation der ländlichen Räume ernst nimmt und gegensteuern will.

Neben einer eher urban ausgerichteten Regionalförderung über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) hat sich die Zweite Säule der europäischen Agrarpolitik seitdem finanziell zu einem gewichtigen Instrument entwickelt, das über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der aktuellen Förderphase (2014 bis 2020) EU-weit 100 Milliarden Euro und allein in Deutschland knapp zehn Milliarden Euro umsetzt. In Niedersachsen hat die ELER-Förderung beispielsweise aktuell einen größeren Umfang als der EFRE.

### **Die Entwicklung des ELER**

Die Verortung der ländlichen Entwicklungsförderung im Landwirtschaftsfonds (ELER) unter dem Dach der GAP war allerdings von Beginn an nicht unproblematisch. Sie bot einerseits eine neue Rechtfertigungsgrundlage für die hohen Ausgaben im Agrarhaushalt innerhalb der EU, suggerierte aber gleichzeitig, dass die Entwicklung der ländlichen Räume eng mit der Entwicklung der Landwirtschaft verknüpft sei.

Diese Annahme trifft in weiten Teilen Deutschlands längst nicht mehr zu. Selbst in kleineren Ortschaften mit 500 bis 1.000 Einwohnern sind der Anteil der Landwirte und die Bedeutung der Landwirtschaft für die dörfliche und ländliche Entwicklung im Allgemeinen sehr gering. Im Einzelfall kann das durchaus anders aussehen und touristische Angebote landwirtschaftlicher Betriebe oder die Vermarktung regionaler Erzeugnisse sind wertvolle Maßnahmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung. Ihr Anteil an der Ge-

samtentwicklung rechtfertigt aber keine Sonderrolle, wie sie von der Landwirtschaft bei der Programmierung und Umsetzung des ELER in den Bundesländern immer wieder eingefordert wird.

An dieser Stelle sei klargestellt, dass es nicht um eine Kritik an einer umfassenden Förderung der Landwirtschaft geht. Es gibt sehr viele gute Gründe für die Stärkung einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion in der EU. Die Förderung der Landwirtschaft ist aber nicht gleichzusetzen mit einer Förderung der ländlichen Entwicklung. Ein Europäischer Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung wie ELER muss deshalb einen *sektorunabhängigen* Ansatz verfolgen.

In der letzten Förderphase (2007 bis 2013) war der ELER in Schwerpunkte gegliedert, die zumindest eine klare Zuordnung erlaubten:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft,
- Verbesserung des Umwelt- und des Tierschutzes in der Landwirtschaft,
- Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft,
- das Förder- und Maßnahmenprogramm LEADER (Liason entre Actions de Développement de l'Economie Rurale = »Verbindung von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft«).

Trotz Festlegungen von Mindestanteilen für die einzelnen Schwerpunkte wurde die Mittelverteilung auf die einzelnen Schwerpunkte in den Bundesländern sehr unterschiedlich gehandhabt. Während in Niedersachsen dem Schwerpunkt 1 der weitaus größte Mittelanteil zugesprochen wurde, war es in Bayern Schwerpunkt 2 und in Sachsen Schwerpunkt 3. Für die LEADER-Förderung, die mit dieser Förderphase in die Mainstreamförderung des ELER überführt wurde, galt ein Mindestanteil von fünf Prozent, der von den einzelnen Ländern mal mehr, mal weniger überschritten wurde.

Im aktuellen Förderzeitraum 2014 bis 2020 sind die Zielsetzungen nicht so klar strukturiert. Beim Blick auf die neu definierten sechs Prioritäten des ELER wird die einseitige Ausrichtung eher deutlicher. Lediglich die letzte Priorität ist nicht ausdrücklich auf die Land- und Forstwirtschaft ausgerichtet und öffnet einen gewissen Spielraum für andere Entwicklungsansätze:

*Priorität 6 – Förderung der sozialen Inklusion, der Armutsbekämpfung und der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten.<sup>1</sup>*

Zwar zeigt die Umsetzung von ELER in den meisten Mitgliedstaaten und in gleicher Weise in den Länder-

programmen in Deutschland ein anderes Bild und sichert der ländlichen Entwicklung einen weit gewichtigeren Anteil zu, es bleibt aber zu fragen, warum dies nicht auch klar und deutlich in den Verordnungstexten der Kommission zum Ausdruck kommt. Gibt es nun in dieser Hinsicht Anlass zur Hoffnung für die nächste Förderphase 2020 bis 2026?

### **Hoffnung mit dem neuen ELER?**

Die Antwort ist eindeutig »Nein«. Im Gegenteil sieht Agrarkommissar Phil Hogan in den Landwirten auch heute noch die Schlüsselakteure der ländlichen Entwicklung und diese Auffassung wird in den neuen Plänen zum ELER mehr als deutlich. Damit bleibt zu fürchten, dass das Maßnahmenspektrum und die Kreativität von neuen Entwicklungsansätzen eingeschränkt bleiben, die Umsetzung der Förderung und die Kontrollverfahren sich weiterhin an der klassischen Landwirtschaftsförderung orientieren und nicht auf die Bedürfnisse anderer ländlicher Akteure zugeschnitten sind.

Die Schlagsseite im Vorschlag der Kommission für die neue Verordnung vom Juni 2018 wird bereits bei der Zielformulierung deutlich; und die ländliche Entwicklung findet sich lediglich im achten von neun formulierten Zielen des ELER:

*(h) Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft.*

Darüber hinaus verstärkt der Kommissionsvorschlag die ohnehin starke Ausrichtung auf die Landwirtschaft durch den Vorstoß, den ELER aus der neuen Dachverordnung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds herauszulösen. Stattdessen sollen die Mitgliedstaaten zukünftig einen gemeinsamen GAP-Strategieplan für den ELER und den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) erstellen.

Damit wird der zur laufenden Förderperiode gestartete Versuch, die Fondsregelungen zu harmonisieren und fondsübergreifende Strategien und Kooperationen zu erleichtern, komplett konterkariert. Fachlich ist die Auflösung der starren Fondsgrenzen mehr als überfällig. Es ist nicht vermittelbar, wenn z. B. die Förderung eines Tourismusprojektes in der Praxis daran scheitern kann, dass eine eindeutige Zuordnung zu ELER oder EFRE nicht gelingt, obwohl beide Fonds die Förderung des Tourismus zum Ziel haben.

Insbesondere für die Mitgliedstaaten, in denen der Multifondsansatz jetzt bereits erfolgreich im Rahmen von CLLD (Community Led Local Development =

von der Bevölkerung getragene lokale Entwicklung umgesetzt wird, würde der Ausstieg aus der Dachverordnung einen echten Rückschritt bedeuten. Zwar haben sich viele Mitgliedstaaten mit der Umsetzung des Multifondsansatzes schwergetan, die Gründe hierfür sind aber eher in der mangelnden administrativen und nicht wirklich konsequenten Umsetzung auch seitens der EU zu suchen. In welche konkrete Richtung die Überlegungen zur zukünftigen Umsetzung von LEADER als CLLD-Ansatz des ELER letztendlich geht, ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings noch nicht abzuschätzen.

Es bleibt also festzustellen, dass die von vielen Fachleuten der ländlichen Entwicklung seit Langem geforderte Auflösung einer sektororientierten Förderung im Kommissionsvorschlag für den neuen ELER ignoriert wird. Die geringere Gewichtung nichtlandwirtschaftlicher Ziele im Vorschlag muss eher als Rückschritt gegenüber den vorangegangenen Verordnungen gesehen werden.

### **Endlich weniger Bürokratie?**

Mit Beginn der laufenden Förderphase formierte sich europaweit eine Bewegung, die den mit einer ELER-Förderung verbundenen ausufernden bürokratischen Aufwand thematisiert. Ein von der sächsischen Landesregierung erarbeitetes Papier mit dem Titel »ELER-Reset« fand nicht nur in Deutschland große Beachtung. Die Vorschläge aus Sachsen setzten einen breiten Diskussionsprozess in Gang, der nicht nur im Bereich von LEADER zur Einrichtung von Arbeitsgruppen zur Erarbeitung von Vereinfachungsvorschlägen geführt hat, sondern sich letztlich auch im neuen Verordnungsvorschlag niederschlagen sollte. Wenn auch langjährige Kenner der EU-Förderung davor warnen, dass die Diskussion um Vereinfachung am Ende in der Regel zum Gegenteil geführt hat, so ist immerhin die Botschaft aus allen Förderbereichen des ELER angekommen.

Als Lösung für das Dilemma kleinteiligster Regelung schlägt die Kommission vor, dass sie sich aus den Details der Umsetzung jeder einzelnen Maßnahme heraushalten und vielmehr den Mitgliedstaaten selbst den Gestaltungsspielraum überlassen will. Dabei sollen zukünftig weniger die Verfahren von Brüssel aus in den Blick genommen, sondern die erzielten Ergebnisse als Maß für eine erfolgreiche Umsetzung betrachtet werden.

Ohne Zweifel ist dies ein Schritt in die richtige Richtung. ELER-Programme mit mehr als 1.000 Seiten zuzüglich umfangreicher Anlagen sind für alle Beteiligten unzumutbar und nicht mehr zu bewältigen. Zur Umsetzung der neuen Strategie bleiben allerdings zum jetzigen Zeitpunkt noch viele Fragen offen.

Insbesondere die Definition und Qualität der geforderten Ergebniserfassung dürfte eine riesige Herausforderung darstellen. In nahezu allen Förderbereichen, in denen Maßnahmen einen Beitrag zur Zielerreichung leisten, stehen sie nicht in monokausalen Wirkungsbezügen. So sind die tatsächlichen Wirkungen z. B. von Agrarumweltmaßnahmen auf die Biodiversität sehr stark von anderen äußeren Faktoren abhängig, sodass eine direkte Wirkung nicht unmittelbar messbar ist. Dies gilt in gleicher Weise für Maßnahmen zur Stärkung des Tourismus oder für viele LEADER-Maßnahmen, die ihre Wirkung nur sehr langfristig entfalten können. Hier gilt es also noch zu klären, auf welcher Ebene eine Ergebniskontrolle sinnvoll und machbar ist.

Die zweite Frage ist, inwieweit die EU-Kommission eine Steuerungsfunktion behält. So positiv mehr Spielraum für die Mitgliedstaaten beim Umgang mit den europäischen Fördermitteln auch ist, wenn sie dabei nicht auf die Einhaltung gemeinsamer europäischer Grundwerte und Zielsetzungen achtet, entzieht sie sich selbst die grundlegende Rechtfertigungsbasis für eine EU-Förderung. Von großer Wichtigkeit ist dies z. B. für die Einhaltung ökologischer Standards bei der Agrarförderung und den Agrarumweltmaßnahmen des ELER, aber auch zur Einhaltung einer nachhaltig angelegten ländlichen Entwicklung, die soziale und Umweltbelange mit umfasst und allen Akteuren der ländlichen Räume offensteht.

Mit der Zusicherung, einen Mindestanteil des ELER für Agrarumweltmaßnahmen festzuschreiben, hat die Kommission einen wichtigen Schritt getan. Gleiches gilt für die Aussage, dass LEADER wie in den vorangegangenen Förderperioden mit einem Mindestanteil von fünf Prozent als obligatorische Methode des ELER erhalten bleibt.

### **Was wird aus LEADER?**

Mit der LEADER-Förderung hat die EU vor mehr als 25 Jahren einen grundsätzlich neuen Gedanken in ihre Förderlandschaft integriert. Vor dem Hintergrund der Erkenntnis, dass die betroffenen Menschen selbst vor Ort am besten wissen, was ihnen fehlt, hat die EU erstmalig wichtige Kompetenzen auf die lokale Ebene verlagert. Gestartet als Initiative mit wenigen Regionen sind in der aktuellen Förderphase mehr als 2.600 LEADER-Regionen in der EU (darunter allein 321 Regionen in Deutschland) anerkannt und der Förderansatz erreicht einen Anteil von deutlich mehr als 50 Prozent der ländlichen Bevölkerung. Mit einem echten Bottom-up-Ansatz werden die Menschen vor Ort intensiv eingebunden. In sog. Lokalen Aktionsgruppen (LAG) entscheiden sie, welche Strategie in ihrer Region verfolgt und wel-

che Projekte ihnen zur Umsetzung der Strategie am geeignetsten erscheinen.

Die Umsetzung unterscheidet sich in den Mitgliedstaaten zum Teil erheblich. Und selbst in den 13 deutschen Länderprogrammen gibt es große Abweichungen; so wird der Bottom-up-Ansatz nicht immer so konsequent umgesetzt, wie es wünschenswert wäre. Dennoch ist die Partizipation der örtlichen Akteure und Bevölkerung der Schlüssel zum Erfolg von LEADER. Projekte sind deutlich besser auf die örtliche Situation zugeschnitten, und die unmittelbare Beteiligung lokaler Akteure sichert in der Regel eine deutlich langfristige Perspektive.

Die Rahmenbedingungen für LEADER haben sich mit jeder neuen Förderperiode zum Teil grundlegend verändert und spätestens seit der Aufnahme in die Mainstreamförderung des ELER gilt der damit verbundene hohe bürokratische Aufwand für die Verwaltung und die Antragsteller als Hemmschuh, der eine freie Entfaltung einschränkt. Es besteht deshalb eine große Erwartungshaltung, dass die Bedingungen mit der nächsten Periode wieder einfacher werden. Schon in der laufenden Phase hat die Kommission einige Erleichterungen auf den Weg gebracht, die jedoch keine grundlegende Verbesserung bedeuteten.

Erstmals seit der laufenden Förderperiode sind für LEADER maßgebliche Regelungen nicht mehr in der ELER-Verordnung beschrieben, sondern Teil der für alle Strukturfonds geltenden Dachverordnung.<sup>2</sup> Als Teil des neuen CLLD-Ansatzes brachte diese eine klare Stärkung der Rolle der Lokalen Aktionsgruppen, denen deutlich mehr Freiraum bei der Erarbeitung der Strategie und der Umsetzung zugesprochen wurde, der allerdings längst nicht durch alle Länderprogramme weitergegeben wurde. Das zeitgleich eingeführte Multifondsmodell sollte den Lokalen Aktionsgruppen die Nutzung von Fördermitteln aus verschiedenen Fonds ermöglichen. Aufgrund des befürchteten hohen bürokratischen Aufwands wurde die Multifonds-idee im Rahmen von CLLD allerdings lediglich in Sachsen-Anhalt umgesetzt.

Insgesamt bestehen an die neuen Verordnungstexte hinsichtlich der Regelungen für LEADER also ebenfalls sehr hohe Erwartungen. Zudem sehen LEADER-Akteure in dem Programm ein wichtiges Instrument gegen die um sich greifende EU-kritische Haltung und gegen die zunehmende Bedeutung undemokratischer Kräfte, die gerade in den ländlichen Räumen vieler Mitgliedstaaten erkennbar ist. Mit LEADER sollte die EU vor Ort greifbar werden und Partizipation sowie Mitwirkung sollten das demokratische Verständnis in der Bevölkerung fördern. Doch können die Hoffnungen erfüllt werden?

Im Einzelnen lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch wenig sagen. Immerhin ist die Gefahr vom Tisch, dass

LEADER kein verpflichtender Teil des ELER mehr sein könnte. Es wäre einer Steilvorlage für eher undemokratische Regierungen gleichgekommen, die gerne auf partizipative Prozesse verzichten würden. Bleibt es bei einem Fünf-Prozent-Mindestanteil am ELER ist allerdings angesichts der angekündigten Kürzung des ELER-Gesamtbudgets mit einer finanziellen Schwächung von LEADER zu rechnen. Bei den ohnehin für viele Regionen schon jetzt recht schmalen LEADER-Budgets wäre das wenig hilfreich. Der Mut zu einem Anteil von zehn Prozent wäre dagegen ein motivierendes Zeichen und angesichts der sehr erfolgreichen Umsetzung von 40 Prozent im aktuellen Programm z. B. in Sachsen alles andere als Träumerei.

Leider zeigt der Verordnungsentwurf der Kommission auch Entwicklungen, die aus LEADER-Sicht Anlass zur Besorgnis geben. Neben dem Zusammenwachsen von Erster und Zweiter Säule ist dies vor allem die angekündigte Entlassung des ELER aus der Dachverordnung. Gerade sie hatte entscheidende Fortschritte für LEADER bedeutet und sie ist die Basis für die ersten Versuche zur Umsetzung einer Multifonds-idee, die für CLLD eine wichtige Perspektive bedeutet. LEADER soll zwar auch künftig als Ausnahme

### Folgerungen & Forderungen

Folgende Aspekte des ELER haben für die Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen in Deutschland (BAG LAG) eine hohe Priorität:

- die deutliche Stärkung einer landwirtschaftsunabhängigen ländlichen Entwicklung im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER);
- eine Anhebung des Mindestanteils für LEADER von fünf auf zehn Prozent;
- ein gemeinsamer und verbindlicher EU-Fonds mit einfachen Regelungen für die Umsetzung der von der lokalen Bevölkerung getragenen Entwicklungsprozesse (CLLD);
- verlässliche, allgemein verständliche Regelwerke und Verwaltungsverfahren, die die Akteure vor Ort dabei unterstützen, ihre kreativen Ideen zur nachhaltigen Entwicklung ihres Lebensumfeldes umzusetzen;
- Vertrauen in die Kompetenzen der Lokalen Aktionsgruppen und in die Kontrollinstanzen vor Ort durch die Anwendung des Single-Audit-Prinzips anstelle eines auf Misstrauen basierenden kleinteiligen Kontrollsystems mit unverhältnismäßigen Sanktionsandrohungen;
- eine Erfolgskontrolle, die sich ausschließlich auf die Umsetzung der LEADER-Methode bezieht.

des ELER nach den Regelungen der Dachverordnung umgesetzt werden, aber wie diese Konstruktion in der Praxis realisiert werden soll, ist höchst fraglich.

Von großer Bedeutung wird sein, wie Brüssel die LEADER-Prinzipien fortschreibt und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten garantiert. Vor allem sollte klar festgeschrieben werden, dass die Lokalen Aktionsgruppen ihre Strategien frei von nationalen Vorgaben gestalten können und die Zusammensetzung der Gruppen eine Dominanz der öffentlichen Strukturen verhindert. Diese Vorgaben sind die Grundlage des Erfolgs von LEADER.

### Die Rolle Deutschlands in Brüssel

Die Bundesregierung hat mit ihren Bestrebungen zur Anpassung der Rahmenregelungen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) deutlich gemacht, dass eine Loslösung der ländlichen Entwicklungsförderung von einer rein landwirtschaftlichen Ausrichtung längst überfällig ist. Mit der Einführung des Bundesprogramms Ländliche Entwicklung (BULE) hat sie darüber hinaus ein starkes Zeichen für die Notwendigkeit zur Unterstützung lokal initiiertter Entwicklungsansätze gegeben.

Zu wünschen ist, dass Deutschland sich in gleicher Weise bei der Gestaltung der europäischen Förderung über das ELER-Programm einsetzt. Auch wenn die Kommission mit dem Verordnungsvorschlag erste Pflöcke eingeschlagen hat, sollten die Standpunkte

klar und deutlich eingebracht werden – im Sinne einer positiven Weiterentwicklung des ELER zum Wohle der ländlichen Regionen in Europa, aber zugleich im Sinne einer Stärkung der Akzeptanz der EU, die heute wichtiger ist denn je.

#### Anmerkungen

- 1 ELER-Verordnung (EU) Nr.1305/2013 vom 17. Dezember 2013.
- 2 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 [VO (EU) 1303/2013].

#### Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- ▶ Ulf Hahne: Entwicklungen & Trends 2014: »Gut leben« – Zur Neuausrichtung der ländlichen Regionalentwicklung. In: Der kritische Agrarbericht 2015, S. 159 f.
- ▶ Ulf Hahne: Entwicklungen & Trends 2013: Verschärfte Anforderungen bei erhöhtem Bedarf. In: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 157–159.
- ▶ Ulf Hahne: Regionale Resilienz. Eine neue Anforderung an die ländliche Entwicklung und die künftige Regionalpolitik der EU. In: Der kritische Agrarbericht 2013, S. 155–160.



#### Dr. Hartmut Berndt

Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft der LEADER-Aktionsgruppen Deutschlands (BAG LAG) sowie Regionalmanager der LAG Göttinger Land.

Reinhäuser Landstraße 4, 37083 Göttingen  
hartmut.berndt@baglag.de