



## **Bericht**

der Landesregierung

### **Fortentwicklung des Zukunftsprogramms Ländlicher Raum (ZPLR)**

Antrag der Fraktionen von CDU und FDP

Drucksache 17/987

**Federführend ist das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume**

## 1. Vorbemerkung

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hat in seiner Sitzung am 19. November 2010 auf Antrag der Fraktionen der CDU und der FDP die Landesregierung gebeten, schriftlich über die bisherigen Überlegungen der EU-Kommission zur Fortentwicklung der ELER-Verordnung und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume in der EU-Förderperiode 2014-2020 zu berichten. Dieser Bericht wird hiermit vorgelegt.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Vorstellungen der EU-Kommission zur Ausgestaltung der so genannten zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) gegenwärtig noch wenig konkret sind. Diese liegen bisher nur in Form einer Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18. November 2010 zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bis 2020 vor<sup>1</sup>.

## 2. ELER-Verordnung - Grundlage für das ZPLR

Grundlage für die Förderung des ländlichen Raums im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union ist die Verordnung 1698/2005 zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Zusammen mit der darauf aufbauenden Durchführungsverordnung 1974/2006 ist die ELER-Verordnung die rechtliche Basis für das schleswig-holsteinische Zukunftsprogramm ländlicher Raum (ZPLR) in der laufenden EU-Förderperiode von 2007 bis 2013.

Die ELER-Verordnung beinhaltet im Wesentlichen folgende Regelungen:

- Ziele und Grundsätze der Förderung
- dreistufiger strategischer Ansatz (Strategische Leitlinien der Gemeinschaft, Nationaler Strategieplan, Programm)
- Grundsätze und Verfahren der Programmierung
- Vorgabe von Förderschwerpunkten und möglichen Fördermaßnahmen:
  - Schwerpunkt 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
  - Schwerpunkt 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft
  - Schwerpunkt 3: Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft
  - Schwerpunkt 4: Leader
- Regeln für die finanzielle Beteiligung des ELER (Grundlage: zuschussfähige öffentliche Ausgaben; ELER-Beteiligungssatz in Schleswig-Holstein maßnahmenabhängig 50, 55 bzw. 75 %)
- Vorgaben zur Verwaltung, Kontrolle und Information sowie zur Begleitung und Bewertung des Programms

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen KOM(2010) 672 final; Brüssel 18.11.2010

In der laufenden Förderperiode ist die ELER-Verordnung mehrfach angepasst worden. Eine wesentliche Änderung erfuhr die Verordnung im Jahre 2009 durch die politischen Entscheidungen zum so genannten „health check“, zum „Europäischen Konjunkturprogramm“ und zur Milchpolitik. Mit Blick auf die neuen Herausforderungen für die europäische Landwirtschaft wurden bestimmte Fördermaßnahmen definiert, bei denen sich der ELER mit einem erhöhten Erstattungssatz von 75 Prozent der zuschussfähigen öffentlichen Ausgaben beteiligt. Die „neuen Herausforderungen“ zielen auf nachfolgende Prioritäten ab:

- Anpassung an den Klimawandel und Abschwächung seiner Folgen
- Erneuerbare Energien
- Wasserwirtschaft
- Biologische Vielfalt
- Maßnahmen zur Abfederung der Umstrukturierung des Milchsektors
- Innovative Ansätze mit Bezug zu den Prioritäten a) Anpassung an den Klimawandel und Abschwächung seiner Folgen, b) Erneuerbare Energien, c) Wasserwirtschaft, d) Biologische Vielfalt
- Breitband-Internetinfrastrukturen im ländlichen Raum

Gegenwärtig liegt ein Vorschlag für eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) vor. Der VO-Vorschlag ist am 26. Oktober 2010 durch Kommissar Ciolos im Agrarrat vorgestellt worden. Der Vorschlag enthält zunächst Anpassungen, die aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) resultieren.

Daneben nutzt die KOM diese formalen Anpassungen an die AEUV auch für weitere inhaltlich-materielle Änderungen bzw. Klarstellungen in der ELER-VO; dabei handelt es sich u. a. um:

- Förderung von „anderen abgegrenzten Naturschutzgebieten“ bis 5% der ausgewiesenen Natura2000-Gebieten (Trittsteinbiotop)
- nicht-produktive Investitionen im Zusammenhang mit Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen
- nicht-produktive Investitionen im Wald
- Reduzierung der von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Berichte und Vereinfachung der Inhalte bei der Umsetzung der Programme

Dieser Verordnungsvorschlag wird gegenwärtig in den zuständigen Ratsarbeitsgruppen verhandelt. Alle Änderungen der ELER-Verordnung beziehen sich auf die laufende Förderperiode.

### **3. Überlegungen der Europäischen Kommission zur Fortentwicklung der Förderung ländlicher Räume**

Die Europäische Kommission hat ihre agrarpolitischen Vorstellungen für die Zeit nach 2013 in einer Mitteilung am 18. November 2010 vorgelegt. Sie bezieht dabei unter anderem die Ergebnisse einer im ersten Halbjahr 2010 von ihr durchgeführten öffentlichen Konsultation ein. Als Hauptziele der künftigen GAP werden in der Mittei-

lung eine rentable Nahrungsmittelerzeugung, die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, Klimamaßnahmen und eine ausgewogene räumliche Entwicklung der ländlichen Gebiete genannt.

Bei der Ausrichtung der Reform orientiert sich die Kommission am derzeitigen Zwei-Säulen-Modell:

*„Die erste Säule würde somit die an alle Landwirte jährlich gezahlte Unterstützung umfassen, während die zweite Säule das Unterstützungsinstrument für gemeinschaftliche Ziele bleiben würde, das den Mitgliedstaaten ausreichend Flexibilität bietet, um auf einer Mehrjahres-, Programmplanungs- und Vertragsbasis ihren Besonderheiten gerecht zu werden.“ (KOM-Mitteilung vom 18. November 2010, S. 13)*

Im Vergleich zu den Direktzahlungen bleiben die Vorschläge zur weiteren Entwicklung der zweiten Säule in der Mitteilung wenig konkret. Umwelt, Klimawandel und Innovationen werden als Leitthemen genannt, *„die mehr denn je die Richtung dieser Politik vorgeben“*. Bei den beispielhaft aufgezählten denkbaren Fördermaßnahmen finden sich aber nur wenige, die nicht grundsätzlich auch in der laufenden Förderperiode förderfähig wären (z.B. Instrumentarium für das Risikomanagement zur Absicherung von Marktrisiken).

Die Kohärenz zwischen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und den Strukturfonds soll verstärkt werden, beispielsweise durch einen gemeinsamen strategischen Rahmen für die EU-Fonds. Hinsichtlich der Programmdurchführung schlägt die Kommission quantifizierte Zielvorgaben auf europäischer und auf Programmebene vor. Damit soll ein *„stärker ergebnisbasierter Ansatz“* erreicht werden.

#### **4. Forderungen aus schleswig-holsteinischer Sicht**

Die Ziele der GAP in der Mitteilung der Kommission stimmen mit den im Jahr 2010 gefassten Beschlüssen der deutschen Agrarministerkonferenz in Plön und Lübeck weitgehend überein. Die angestrebte Fortsetzung der bewährten Politik der letzten Jahre im Bereich der Förderprogramme für die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, die Agrarumweltmaßnahmen, den Klimaschutz und den ländlichen Raum durch die Kommission wird begrüßt.

Die Landesregierung unterstützt die Absicht der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, auch in Zukunft für eine handlungsfähige und auf der Basis der bisherigen finanziellen Mittel ausgestatteten GAP einzutreten. Sie hält wie die Kommission und das Europäische Parlament auch die Entwicklung des ländlichen Raums für einen integralen und notwendigen Bestandteil der GAP. Die Vorschläge der Kommission gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Um die Anforderungen einer integrierten Politik für die ländlichen Räume erfüllen zu können, ist die bisherige Struktur der zweiten Säule mit ihrem Förderspektrum zu erhalten und in ihrer Effizienz zu stärken. Systembrüche sind schon aus verwaltungsökonomischen Gründen zu vermeiden.

Die Landesregierung hält es für erforderlich, dass in dem künftigen Modell Maßnahmen der ersten und zweiten Säule eng aufeinander abgestimmt sind und nicht kontraproduktiv wirken, dass das Prinzip *„öffentliche Mittel für öffentliche Leistungen“* durchgesetzt wird sowie Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsstaaten und ein übermäßiger Verwaltungsaufwand vermieden werden.

Die Landesregierung wird sich dafür einsetzen, dass die anstehende Reform der GAP für eine deutliche Verminderung des Verwaltungsaufwandes genutzt wird. In diesem Zusammenhang wird ein gemeinsamer Regelungsrahmen für alle europäischen Förderfonds als Chance zur Vereinheitlichung von Fördervorgaben (z.B. hinsichtlich der Kofinanzierung) begrüßt, soweit damit keine Verschlechterungen der bisherigen Regelungen verbunden sind. Kritisch zu sehen sind in diesem Zusammenhang die von der Kommission vorgeschlagenen quantitativen Zielvorgaben auf Programmebene, soweit hiermit erhöhter Verwaltungs- und Kontrollaufwand verbunden ist und sich etwaige finanzielle Konsequenzen bei Nichterfüllung der Zielvorgaben ergeben sollten.

Der starke regionale Bezug, der passgenaue Konzepte und Vorgaben im Zusammenhang mit den verschiedenen Maßnahmen erlaubt, rechtfertigt bei den Förderprogrammen der zweiten Säule auch künftig eine Kofinanzierung der Mitgliedstaaten. Die Sicherstellung der Kofinanzierung wird jedoch angesichts der Haushaltssituation in Schleswig-Holstein zu einer großen Herausforderung. Auch vor diesem Hintergrund setzt sich die Landesregierung dafür ein, dass die bisherigen Kofinanzierungsregeln flexibler werden. Erforderlich ist ein abgestuftes System mit niedrigeren Kofinanzierungssätzen insbesondere im Bereich der so genannten „neuen Herausforderungen“. Die Landesregierung erwartet ein größeres finanzielles Engagement der EU insbesondere bei den Maßnahmen, die vorrangig im Interesse der EU liegen. Dies gilt besonders für die Umsetzung der Natura-2000 und der Wasserrahmenrichtlinie.

Zur Verbreiterung der Kofinanzierungsmöglichkeiten sollte im Rahmen der zweiten Säule in der neuen Förderperiode – analog zu den Strukturfonds - eine Beteiligung des ELER auf Basis der gesamten statt nur der öffentlichen Ausgaben möglich sein. Dies würde die Anrechnung privater Mittel für die Kofinanzierung ermöglichen.

Der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 17. Dezember 2010 zur Weiterentwicklung der GAP im Hinblick auf die zweite Säule die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums als einen zentralen Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik bekräftigt, um so die Anforderungen einer integrierten Politik für den ländlichen Raum erfüllen sowie den künftigen Herausforderungen entsprechen zu können.

## **5. Fahrplan der Reform**

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, konkrete Aussagen über die Fortentwicklung eines Nachfolgeprogramms zum Zukunftsprogramm Ländlicher Raum (ZPLR) in Schleswig-Holstein auf der Grundlage des Kommissionspapiers zu treffen. Das MLUR hat eine interne Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung der GAP nach 2013“ eingerichtet, die sich u.a. auch mit der Weiterentwicklung der zweiten Säule beschäftigt.

Die Zukunft und Fortführung des ELER und damit der Programme der ländlichen Räume werden maßgeblich von anderen Politiken beeinflusst, die den Rahmen für die Fortentwicklung der GAP abstecken.

### **Ebene 1: Übergeordnete Entscheidungen**

- Maßgebende Grundlage für die künftige Ausgestaltung der GAP bildet die vom Europäischen Rat im Oktober 2010 beschlossene Europa Strategie 2020, die als übergreifende Wachstumsstrategie auch Ausrichtung aller übrigen EU-Politiken prägt.
- Der finanzielle Rahmen für die künftige Ausgestaltung der GAP wird wesentlich durch den mehrjährigen Finanzrahmen bestimmt werden. Die EU-Kommission hat für Juni 2011 die Vorlage ihrer Vorschläge für einen neuen mehrjährigen Finanzrahmen angekündigt. Dieser wird das Gesamtbudget der EU und die Budgetverteilung nach Aufgabengebieten für den Zeitraum nach 2013 festlegen.
- Schließlich dürfte auch die Diskussion über einen gemeinsamen strategischen Rahmen für verschiedene EU-Fonds (ELER, EFRE, ESF, EFF) Auswirkungen auf die künftige Ausgestaltung des ELER und der Programme für die ländlichen Räume haben. Ein konkreter Zeitplan hierfür ist bislang nicht bekannt, die Vorlage konkreter Vorschläge wird aber spätestens in der zweiten Jahreshälfte 2011 erwartet.

### **Ebene 2: Eckpunkte der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU**

Sobald der Finanzrahmen absehbar ist, wird es um die Ausgestaltung der GAP gehen. Dazu hat die Kommission für Sommer 2011 ein Legislativpaket angekündigt. Am Ende dieses Prozesses wird die Finanzmittel- und Aufgabenteilung innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik zwischen der ersten und zweiten Säule geklärt sein und es wird eine EU-Verordnung für das Nachfolgeprogramm des ELER vorliegen.

Zeitplan:

- Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments wird im Februar 2011 einen Bericht zur Weiterentwicklung der GAP vorlegen.
- Die Verhandlungen zwischen EU-Kommission, Mitgliedstaaten und Europäischem Parlament sollen bis Sommer 2011 mit der Vorlage eines Legislativpakets abgeschlossen sein.
- Abstimmung einer Verordnung zum neuen Programm der Ländlichen Räume mit den Mitgliedstaaten (Europarat), dem Europäischen Parlament und den Wirtschafts- und Sozialpartnern, bis 2013.

### **Ebene 3: nationale Umsetzung**

Wenn das Legislativpaket vorliegt, werden konkrete Vorschläge in Schleswig-Holstein zum zukünftigen Entwicklungsprogramm mit den Partnern erarbeitet. Das Zukunftsprogramm ländlicher Raum 2007 – 2013 wurde aktuell einer Halbzeitbewertung unterzogen, deren Ergebnisse auch im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Förderpolitiken diskutiert werden. Die Fortentwicklung des neuen Entwicklungsprogramms mit der Auswahl und inhaltlichen Ausgestaltung der zukünftigen Maßnahmen wird daher im neuen Rechtsrahmen der EU die Erfahrungen und Ergebnisse der bisherigen EU-Förderung in Schleswig-Holstein berücksichtigen.

Die Landesregierung wird auf allen Ebenen ihre Vorstellungen zur künftigen GAP einbringen.