

Bericht über die EU-Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland

Zentrales Förderinstrument der EU zur Entwicklung ländlicher Regionen ist der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Die Prioritäten in der Förderung der ländlichen Entwicklung, der sogenannten zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), liegen in langfristigen strategischen Zielen: eine starke Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, die sichere nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und die Unterstützung der Wirtschaftskraft in den ländlichen Regionen. Die Ausgestaltung der Förderung erfolgt im Rahmen von Programmen zur ländlichen Entwicklung. Diese werden in Deutschland von den Bundesländern erarbeitet. In 13 Länderprogrammen werden die Ziele und Maßnahmen für die Förderperiode 2014 bis 2020 festgelegt. Bis Ende Mai 2015 hat die Europäische Kommission für alle deutschen ELER-Programme die Prüfung abgeschlossen und die Genehmigung erteilt. Damit ist die verbindliche Grundlage für die Umsetzung der Fördermaßnahmen geschaffen. Eine BMEL-Analyse der ELER-Programme zeigt, dass die Bundesländer ihre Förderprioritäten sehr unterschiedlich setzen.

Der Bund unterstützt die Länder im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Wesentliche Teile der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sind von der EU-Kommission als sogenannte Nationale Rahmenregelung (NRR) genehmigt worden.

Die Bundesländer setzen mit den ihnen zugeteilten EU-Mitteln (ELER) und Bundesmitteln (GAK) ihre eigenen Prioritäten. Für jeden Fördernehmer vor Ort sind die ELER-Programme des jeweiligen Bundeslandes maßgebend. Thematische Teilprogramme gemäß Art. 7 VO 1305/2013, insbesondere bezüglich „Junglandwirte“, „kleine landwirtschaftliche Betriebe“ und „Frauen in ländlichen Gebieten“ spielen in den regionalen Programmen zur ländlichen Entwicklung keine Rolle. Die Bundesländer können auch ohne finanzielle Beteiligung der EU Maßnahmen durchführen und sich über ihre ELER-Programme genehmigen lassen („nationale top ups“). Soweit diese aber nicht auf den ELER-Fördergrundsätzen basieren bzw. nicht in den ELER-Programmen ausgewiesen sind, ist eine aufwändigere beihilferechtliche Prüfung und Genehmigung durch die EU-Kommission Fördervoraussetzung. Ein Beispiel dafür die Breitbandförderung in Bayern. Bis 2018 hat sich Bayern den Einsatz von 1,5 Milliarden Euro bayerischer Haushaltsmittel Mitte 2014 von der Kommission genehmigen lassen. Folglich erscheinen im ELER-Programm des Freistaates Bayern im Vergleich zu Programmen anderer Bundesländern keine Ausgaben für die Breitbandförderung.

Mittelvolumen für 2014-2020 in Deutschland

In Deutschland sollen in der Förderperiode 2014-2020 rund 16,9 Milliarden Euro aus öffentlichen Mitteln für die Förderung der ländlichen Entwicklung eingesetzt werden. Das sind durchschnittlich rund 2,41 Milliarden Euro pro Jahr. Zum Vergleich: Aus der ersten Säule der GAP stehen Deutschland im Zeitraum 2014 bis 2020 jährlich 4,85 Milliarden Euro aus EU-Mitteln zur Verfügung. Die Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland hat damit einen hohen Stellenwert.

Ausgangspunkt bilden rund 8,3 Mrd. Euro aus dem ELER. Diese EU-Mittel werden entsprechend den ELER-Regelungen mit rund 4,7 Milliarden Euro aus nationalen Mitteln von Bund, Ländern und Kommunen kofinanziert. Weiterhin werden entsprechend des Beschlusses der Länderagrarminister vom 4. November 2013 insgesamt rund 1,14 Milliarden Euro EU-Mittel von den Direktzahlungen der ersten Säule in den ELER umgeschichtet. Die Mittel aus der ab dem Jahr 2015 beginnenden Umschichtung stehen als zusätzliche Mittel für die ELER-Programme in den Jahren 2016 bis 2020 zur Verfügung. Eine nationale Kofinanzierung ist für diese Mittel nicht zwingend erforderlich.

Einige Länder setzen über die ELER-Programme darüber hinaus freiwillig zusätzliche Mittel („nationale top ups“) in Höhe von rund 2,7 Milliarden Euro für die Förderung der ländlichen Entwicklung ein. In den Brüssel zur Genehmigung vorgelegten ELER-Programmewürfen der Länder waren ursprünglich sogar 3,4 Milliarden Euro „nationale top ups“ vorgesehen. Um den Genehmigungsprozess der ELER-Programme nicht zu verzögern, hat eine Reihe von Ländern „kritische“ Maßnahmen wieder aus den Programmewürfen herausgenommen und in der Regel in ein vom ELER losgelöstes eigenständiges beihilferechtliches Genehmigungsverfahren gegeben. Da diese Maßnahmen ebenso wie Maßnahmen, die ohnehin außerhalb des ELER genehmigt werden (siehe oben genannte Breitbandförderung in Bayern), nicht in die Auswertungen der Bundesländer über die Förderung der ländlichen Entwicklung mangelnd Daten einbezogen werden, hinkt zum Beispiel auch der Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode 2007-2013 (17,9 Milliarden Euro oder 2,55 Milliarden Euro pro Jahr). Erste Einschätzungen gehen davon aus, dass sich das Fördervolumen für die ländliche Entwicklung im Vergleich der Förderperioden nominal vermutlich wohl kaum verändert hat. Das sieht auf Ebene der Bundesländer allerdings unterschiedlich aus, so auch für die Förderung der „Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten“ gemäß Art. 20 VO 1305/2013.

Mitteleinsatz nach Förderzielen

Aus einer vereinfachten Zuordnung der ELER-Mittel (einschl. Umschichtungsmittel) und der Mittel zur nationalen Kofinanzierung zu Maßnahmengruppen ergibt sich folgende Grundausrichtung der Förderung in Deutschland:

- Landwirtschaft (einschl. Hochwasser-/Küstenschutz): rund 23 Prozent,
- Umwelt-/Klimaschutz/Forst: rund 47 Prozent,
- Ländliche Entwicklung: rund 16 Prozent,
- LEADER: rund 12 Prozent und
- Technische Hilfe: rund 2 Prozent.

Mitteleinsatz nach Maßnahmen

Aus der Verteilung der ELER-Mittel (einschließlich Umschichtungsmittel) und der Mittel zur nationalen Kofinanzierung ergibt sich nach einer BMEL-Zusammenstellung folgende Rangfolge der Maßnahmen (der niedrigste und der höchste Länderanteil sind jeweils in Klammern dargestellt):

- rund 21 Prozent für Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (4 - 31 Prozent),
- rund 17 Prozent für Investitionen in der Landwirtschaft, in die Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur, in landwirtschaftsnahe Infrastruktur und auf nicht-produktive Investitionen mit Bezug zu Agrarumwelt- und Klimaschutzzielen (7 - 22 Prozent),
- rund 15 Prozent für Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten (1 - 36 Prozent),
- rund zwölf Prozent für LEADER (6 - 40 Prozent),
- rund zwölf Prozent für Ausgleichszulage in natürlich benachteiligten Gebieten (unter 1 - 30 Prozent),
- rund elf Prozent für Ökolandbau (4 - 24 Prozent),
- rund vier Prozent für Hochwasser- und Küstenschutz (5 - 21 Prozent).

Auf Forstmaßnahmen und auf „Zusammenarbeit“ (einschließlich Europäische Innovationspartnerschaft „Landwirtschaftliche Produktivität und Nachhaltigkeit“ EIP Agrar) entfallen jeweils knapp zwei Prozent und auf ausgewiesene Tierschutzmaßnahmen knapp ein Prozent der Mittel.

Die von den Direktzahlungen zugunsten des ELER umgeschichteten Mittel sollen nach dem Beschluss der Agrarminister der Länder vom 4. November 2013 für Maßnahmen in der Landwirtschaft verwendet werden. Die Verteilung der Umschichtungsmittel nach Maßnahmen sieht wie folgt aus (Anteile über alle Länderprogramme in Prozent): für flächenbezogene Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen 41 Prozent, für die

Ausgleichszulage in von der Natur benachteiligten Gebieten 24 Prozent, für den ökologischen Landbau 13 Prozent, für Investitionen in der Landwirtschaft 8 Prozent sowie für die Honorierung von besonders tiergerechter Haltung 4 Prozent.

Fazit: Die Ländlichen Entwicklungsprogramme der Länder sind genehmigt. Die Förderung für den Zeitraum bis 2020 steht grundsätzlich fest. Allerdings haben die Länder die Möglichkeit, ihre Programme zu revidieren. Ein Vergleich zur vorangegangenen Förderperiode gestaltet sich schwierig. Jedoch kann festgestellt werden, dass der Ökolandbau und LEADER in der laufenden Förderperiode wesentlich stärker gefördert werden. Die Unterschiede zwischen den Ländern beim Mitteleinsatz sind sehr groß. Sie ergeben sich aus den regionalen Gegebenheiten und den jeweiligen Entwicklungszielen, die von der jeweiligen Landespolitik geprägt sind.

Dr. Peter Pascher