



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2011
KOM(2011) 450 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über die Umsetzung der nationalen Strategiepläne und die strategischen Leitlinien der
Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (2007-2013)**

{SEK(2011) 943 endgültig}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Kontext und Überblick.....	2
2.	Umsetzung der Prioritäten der Gemeinschaft	6
3.	Querschnittsthemen.....	12
4.	Ausblick	15

Dieser Bericht 2011 ist der erste Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Umsetzung der nationalen Strategiepläne¹ und der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (2007-2013)².

Dieser Bericht der Kommission³ stützt sich auf die Analyse und die Beurteilung der zusammenfassenden Berichte, die die Mitgliedstaaten (MS) im Jahr 2010⁴ vorgelegt haben, und sonstige verfügbare Informationen, insbesondere die finanziellen und materiellen gemeinsamen Überwachungsindikatoren und einige Ergebnisse aus dem Europäischen Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums.

In dem Bericht werden die wichtigsten Entwicklungen, Tendenzen und Aufgabenstellungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der nationalen Strategiepläne und der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft zusammengefasst.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass die Daten, die in den zusammenfassenden Berichten der Mitgliedstaaten für 2010 verwendet werden, Gesamtzahlen vom Anfang des Programmplanungszeitraums im Jahr 2007 bis zum Ende des Jahres 2009 sind. Die Anpassungen der nationalen Strategiepläne und der entsprechenden Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (RDP), die auf den GAP-Gesundheitscheck und das Europäische Konjunkturprogramm⁵ folgten, werden in diesem Bericht nicht berücksichtigt. Die Änderungen wurden in der Tat erst Anfang 2010 fertig gestellt.

1. KONTEXT UND ÜBERBLICK

1.1 Die Prioritäten der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Zeitraum 2007-2013

Im Februar 2006 nahm der Rat der Europäischen Union strategische Leitlinien für den Zeitraum 2007-2013² an, die sich auf die drei wesentlichen thematischen Prioritäten stützen, die in der Verordnung des Rates zur Unterstützung der

¹ Siehe Titel II Kapitel II der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

² Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 bis 2013) (2206/144/EG).

³ Siehe Artikel 14 „Bericht der Kommission“ der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005.

⁴ Siehe Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005. Diese zusammenfassenden Berichte legen den Fortschritt bei der Umsetzung des nationalen Strategieplans und seiner Ziele und den Beitrag zur Verwirklichung der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft dar.

⁵ Siehe http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm für Informationen über den GAP-Gesundheitscheck und das Europäische Konjunkturprogramm und für den Zugang zu verbundenen Rechtsvorschriften, die im Jahr 2009 verabschiedet wurden.

Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER⁶) verankert sind:

Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft.

Der ELER sollte einen Beitrag zu einem starken und dynamischen europäischen Sektor der Land- und Ernährungswirtschaft leisten, indem er sich auf die Prioritäten Wissenstransfer, Modernisierung, Innovation und Qualität in der Nahrungsmittelkette sowie auf Prioritätssektoren für die Investition in Sach- und Humankapital konzentriert. Die unter „Schwerpunkt 1“ zusammengefassten Maßnahmen tragen vor allem zum Ziel der Wettbewerbsfähigkeit der RDP bei.

Verbesserung der Umwelt und der Landschaft. Zum Schutz und zur Steigerung der natürlichen Ressourcen der EU und der Landschaften in ländlichen Gebieten sollten die Ressourcen, die dieser Priorität gewidmet werden, zu den drei Prioritätsbereichen auf EU-Ebene beitragen: Artenvielfalt und die Erhaltung und Entwicklung land- und forstwirtschaftlicher Systeme mit hohem Naturwert und landwirtschaftlich geprägter Kulturlandschaften, Gewässer und Klimawandel. Die unter „Schwerpunkt 2“ zusammengefassten Maßnahmen der RDP tragen vor allem zum Umweltziel bei.

Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Die in den Bereichen der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und der Lebensqualität im ländlichen Raum eingesetzten Ressourcen sollten zur übergeordneten Priorität der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten und Wachstumsbedingungen beitragen. Interventionen sollten insbesondere eingesetzt werden zum Kompetenzaufbau, zum Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten und zur Organisation lokaler Strategieentwicklung; sie sollten ebenfalls dazu beitragen, zu gewährleisten, dass die ländlichen Gebiete auch für künftige Generationen attraktiv bleiben. Bei der Förderung von Weiterbildung, Information und Unternehmertum sollten die besonderen Bedürfnisse von Frauen, jungen Menschen und älteren Arbeitnehmern berücksichtigt werden. Die unter „Schwerpunkt 3“ zusammengefassten Maßnahmen der RDP tragen zusammen mit Schwerpunkt 4 (siehe unten) vor allem zu den allgemeineren Zielen der ländlichen Entwicklung bei.

Über die thematischen Prioritäten hinaus wurden in den strategischen Leitlinien auch folgende Erfordernisse unterstrichen:

- ***Lokaler Kompetenzaufbau für Beschäftigung und Diversifizierung*** - bei gleichzeitigem Beitrag zu den thematischen Prioritäten. Dieser horizontale Schwerpunkt, auch „Schwerpunkt Leader“ (*Schwerpunkt 4*) genannt, sollte eine wichtige Rolle bei der Verbesserung der Governance und der Mobilisierung von endogenem Entwicklungspotenzial der ländlichen Gebiete durch lokale Entwicklungsstrategien spielen.

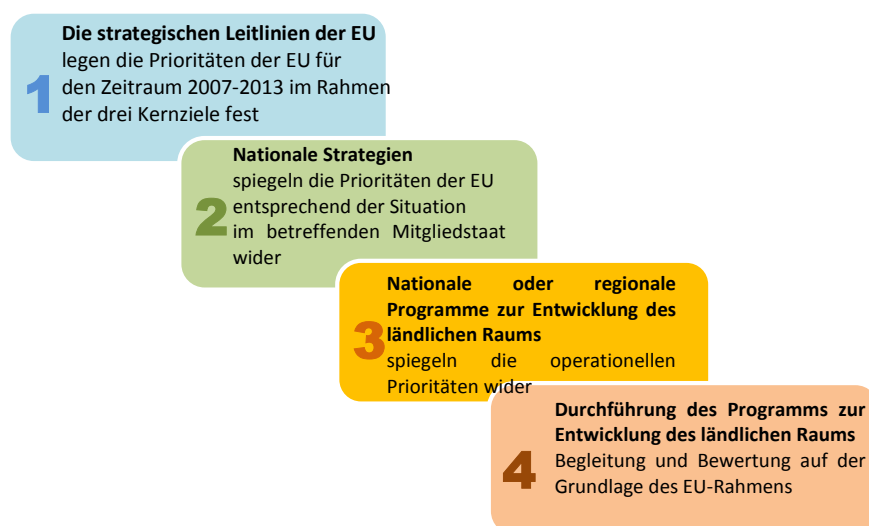
- ***Gewährleistung der Kohärenz bei der Programmplanung.*** Synergien zwischen den Schwerpunkten und innerhalb der Schwerpunkte sollten maximiert werden. Sofern zutreffend, sollten sonstige Strategien auf EU-Ebene berücksichtigt werden.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Es sollten Mittel zur Verbesserung der Governance und der Umsetzung der Politik mobilisiert werden. Insbesondere sollten europäische und nationale Netzwerke für die Entwicklung des ländlichen Raums als Austauschplattform für bewährte Praktiken und Fachwissen über alle Aspekte der Politikgestaltung, der Verwaltung und der Umsetzung unter den Akteuren eingerichtet werden.

- **Komplementarität der Gemeinschaftsinstrumente.** Zur Förderung von Synergien zwischen strukturellen, beschäftigungspolitischen und ländlichen Entwicklungsstrategien sollten die Mitgliedstaaten die Komplementarität und Kohärenz ihrer Aktionen sicherstellen, die durch verschiedene EU-Fonds finanziert werden sollen.

Diese strategischen Leitlinien gaben den Rahmen vor, auf dessen Grundlage die Mitgliedstaaten ihre nationalen Strategiepläne erarbeitet haben, die die EU-Prioritäten in nationale Prioritäten umsetzen und als Bezugsrahmen für die RDP dienen. Diese setzen die Prioritäten über Bündel ausgewählter Maßnahmen um, die nach Schwerpunkten gruppiert sind (siehe Tabelle 1⁷ mit der Liste der Maßnahmen pro Schwerpunkt). Die Programme können nationaler oder regionaler Art sein und wurden von der Kommission in den Jahren 2007 und 2008 genehmigt. Deren Umsetzung wird auf der Grundlage des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens begleitet und bewertet.



1.2 Überblick über den ursprünglichen Haushalt und die operationellen Ziele

Der Gesamthaushalt des ELER belief sich auf 90,98 Mrd. EUR (vor Änderungen durch den Gesundheitscheck und das Europäische Konjunkturprogramm)⁸ für den gesamten Programmplanungszeitraum 2007-2013. Um eine ausgewogene Strategie zu gewährleisten, hat der ELER Mindestausgabeniveaus für jeden thematischen Schwerpunkt, die für jedes einzelne RDP anzuwenden sind (10 %, 25 % und 10 % jeweils für die Schwerpunkte 1, 2 und 3). Für den Schwerpunkt Leader ist ein

⁷ Alle Tabellen sind in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vorgestellt.

⁸ Seitdem wurde der ELER-Haushalt für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 auf 96,2 Mrd. EUR erhöht (insbesondere durch den Gesundheitscheck und das Europäische Konjunkturprogramm).

Mindestbetrag von 5 % (2,5 % für die neuen MS) der EU-Finanzierung für jedes Programm reserviert. Die Beiträge seitens des ELER für die RDP werden durch nationale öffentliche Mittel ergänzt (Kofinanzierung⁹). Diese ELER-Beiträge werden im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union finanziert.¹⁰

Nachdem die Programmplanung auf Ebene der Mitgliedstaaten erfolgt war, ergab sich die finanzielle Aufschlüsselung zwischen den verschiedenen Schwerpunkten sowie die Festlegung der Hauptziele für das Jahr 2013 wie folgt - Stand Juni 2008¹¹:

- **Schwerpunkt 1** „*Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft*“ macht **36 %** der gesamten ELER-Mittel aus. Es wird erwartet, dass dieser Schwerpunkt bis zum Jahr 2013 zu 590 000 Investitionsprojekten für die Modernisierung von landwirtschaftlichen Betrieben beiträgt, 68 000 Unternehmen zu einer erhöhten Wertschöpfung für land- und forstwirtschaftliche Erzeugnisse verhilft und 2,2 Millionen Teilnehmer eine Weiterbildungsmaßnahme im Bereich der Land- und/oder Forstwirtschaft mit Erfolg beenden.

- **Schwerpunkt 2** „*Verbesserung der Umwelt und der Landschaft*“ ist Vorreiter mit **46 %** der gesamten ELER-Mittel. Angestrebt werden 45 Millionen ha landwirtschaftliche Flächen unter Agrar-Umwelt-Verwaltung, 600 000 ha erstaufgeforstete Flächen, 1,1 Millionen ha landwirtschaftlicher Flächen, die durch entsprechende Unterstützung den Anforderungen von NATURA 2000 entsprechen, und eine Produktionszunahme im Bereich erneuerbarer Energien von 20 500 RÖE¹².

- **Schwerpunkt 3** „*Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft*“ hat einen geringeren Anteil mit **18 %** der gesamten ELER-Mittel. Es wird erwartet, dass dieser Schwerpunkt bis zum Jahr 2013 zur Bereitstellung von verbesserten Dienstleistungen an 71 Millionen Einwohner des ländlichen Raums und zur Unterstützung von 32 400 Dorferneuerungsprojekten beiträgt.

Der Anteil des Schwerpunkts **Leader** beträgt **6 %** der gesamten ELER-Finanzierung. Die Unterstützung für die Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien wird proportional zu den drei Hauptschwerpunkten gezählt, zu denen diese Unterstützung einen Beitrag leistet.

Auf Maßnahmenebene bleiben die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahme 214) die wichtigste Maßnahme, die 20,3 Mrd. EUR für den gesamten Zeitraum ausmacht. Die nächst wichtigsten Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt des Mittelvolumens sind die Unterstützungen für die benachteiligten Gebiete (Maßnahmen 211 und 212) mit 12,6 Mrd. EUR und die Maßnahme zur

⁹ Alle in dem Bericht enthaltenen finanziellen Daten beziehen sich nur auf den ELER.

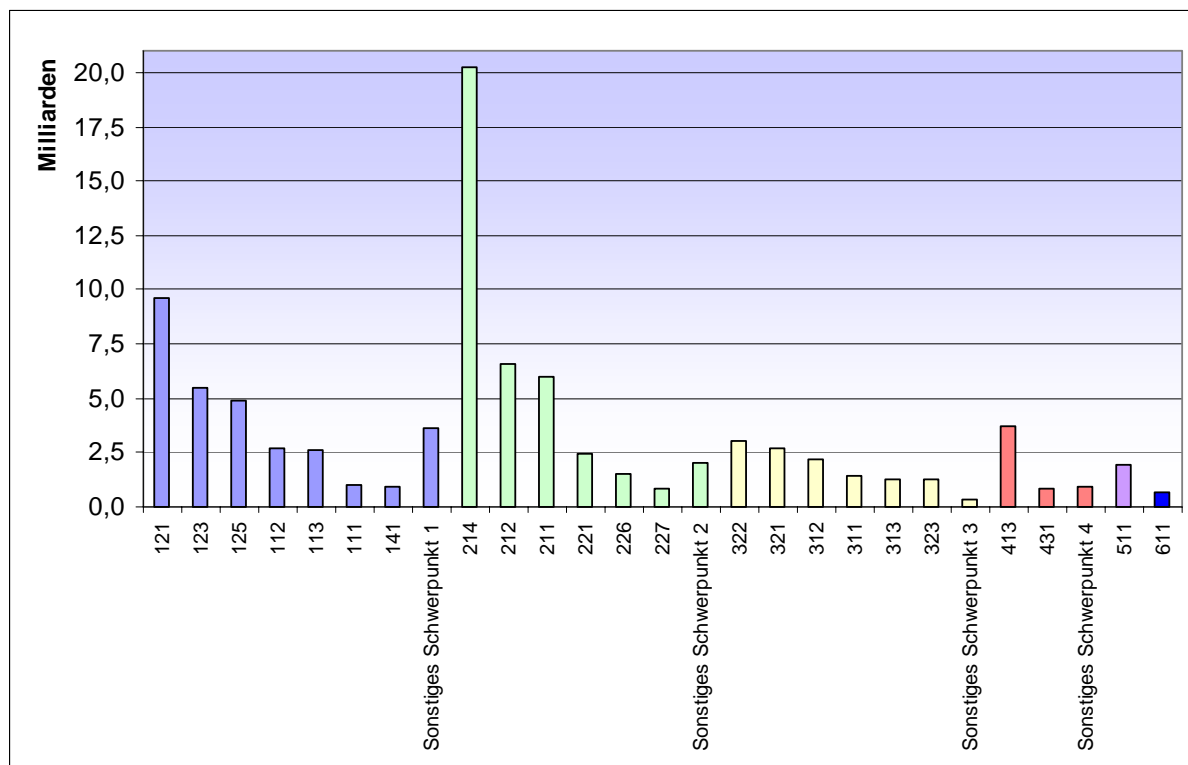
¹⁰ Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik.

¹¹ Teile der Finanzmittel, die Leader zugeteilt wurden, technische Hilfe und Direktzahlungen wurden den drei Hauptschwerpunkten in den unten stehenden Abbildungen und der Tabelle proportional zugewiesen.

¹² Ziele für das Jahr 2013 für Land- und Forstwirtschaft, die von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen festgelegt wurden.

Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Maßnahme 121), die sich auf 9,7 Mrd. EUR beläuft.

Abbildung 1: Gesamthaushalt für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) vor dem Gesundheitscheck und dem Europäischen Konjunkturprogramm, aufgeschlüsselt nach Maßnahmen (in Mrd. EUR)¹³



2. UMSETZUNG DER PRIORITÄTEN DER GEMEINSCHAFT

2.1 Übersicht über Ergebnisse, Schwierigkeiten und Lösungen

Die Zahlungen des ELER insgesamt durch die Mitgliedstaaten der EU-27 für den Programmplanungszeitraum 2007-2009 belaufen sich auf 19,4 Mrd. EUR¹⁴ und machen damit 21,3 % des Gesamthaushalts von 90,98 Mrd. EUR für den Zeitraum 2007-2013 aus. Da dieser betrachtete Zeitraum 33 % des Zahlungszeitraums darstellt (3 von 9 Jahren¹⁵), gibt diese Zahl eine leicht verspätete Inanspruchnahme wieder. Allerdings nimmt die Programmumsetzung in den ersten Jahren normalerweise mehr Zeit in Anspruch, bevor eine normale Geschwindigkeit erreicht wird, insbesondere da viele RDP kurz vor Jahresende 2007 und 41 (von 94) RDP erst im Jahr 2008 genehmigt wurden.

Das Bild stellt sich in den Mitgliedstaaten wenig homogen dar (Abbildung 2.): Nur zwei Mitgliedstaaten haben Ausgabeniveaus über 40 %, während drei

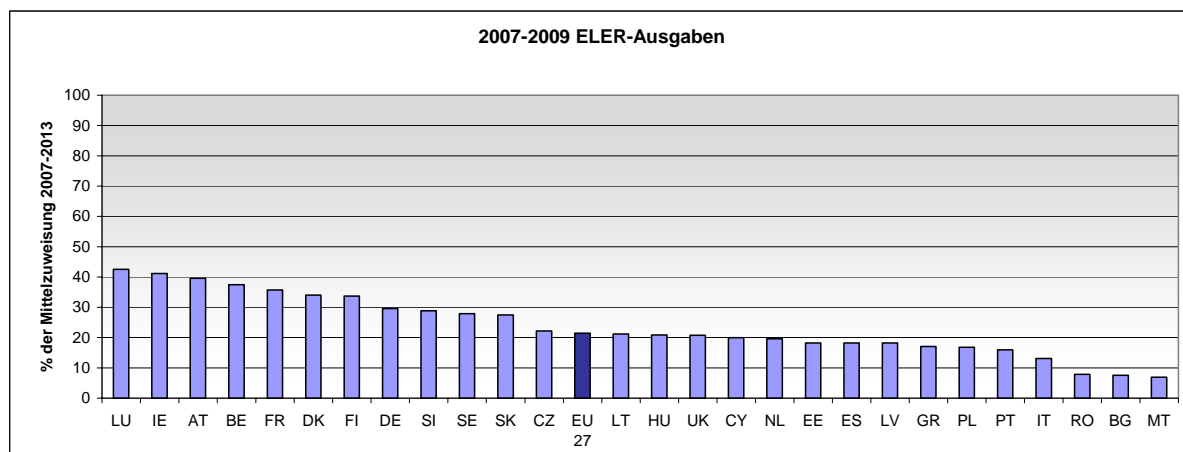
¹³ Siehe Legende der Maßnahmen in Tabelle 1 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

¹⁴ Die Zahlungen an die Mitgliedstaaten bezogen auf die Kalenderjahre 2007, 2008 und 2009.

¹⁵ Die Zahlungen können 2 Jahre nach der letzten Verpflichtung (Ende 2013), also bis Ende 2015, erfolgen.

Mitgliedstaaten weniger als 10 % der Mittel ausgegeben haben. Es ist anzumerken, dass gemäß den Übergangsbestimmungen in mehreren Fällen Zahlungen für Verpflichtungen aus dem vorherigen Programmplanungszeitraum 2000-2006 getätigt wurden. Dies kann zu einer leichten Verzerrung des Bildes in Bezug auf die Inanspruchnahme der Mittel für bestimmte Mitgliedstaaten und Maßnahmen führen.

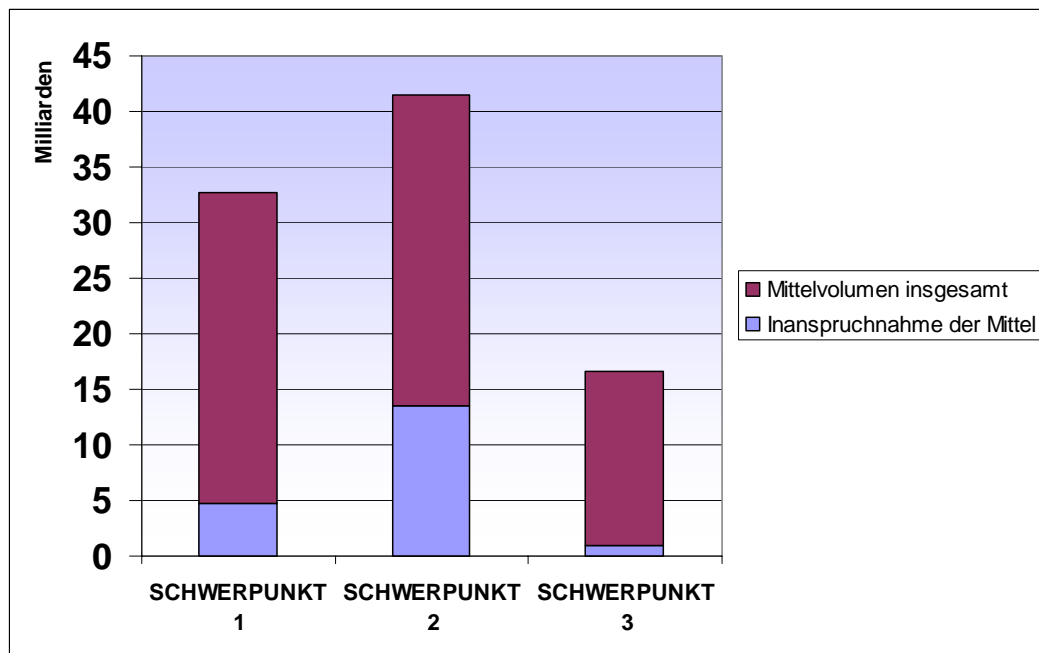
Abbildung 2: Gesamtabwicklung der ELER-Mittel bis Ende 2009 im Vergleich zur Gesamtzusweisung 2007-2013



Einige Maßnahmen des Schwerpunkts 2 haben wegen der oben genannten Übergangsmaßnahmen schneller ihren Höhepunkt erreicht als andere. Andererseits wurden die Schwerpunkte 1 und 3 durch die Finanzkrise wesentlich verlangsamt, da die Finanzmittel der Mitgliedstaaten nur noch eingeschränkt zur Verfügung standen. Es wurde für Begünstigte schwieriger, die notwendigen privaten Gelder zu bekommen. Bei Schwerpunkt 4 wird ein typisch langsamer Anlauf festgestellt, der sich durch die Einrichtung lokaler Strategien und die Auswahl der lokalen Aktionsgruppen vor der Projektumsetzung erklärt (siehe Tabelle 3).

Abbildung 3: Gesamthaushaltsmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) vor dem Gesundheitscheck nach Schwerpunkten (Mrd. EUR) und Anteil der Inanspruchnahme der Mittel bis Ende 2009¹⁶

¹⁶ Teile der Finanzmittel, die Leader zugeteilt wurden, technische Hilfe und Direktzahlungen wurden den drei Hauptschwerpunkten in den unten stehenden Abbildungen und der Tabelle proportional zugewiesen.



Die Anwendung der Output-Indikatoren im Verhältnis zu den allgemeinen Zielen für 2013, die von den Mitgliedstaaten in ihren Programmen festgelegt wurden, entspricht global gesehen der Mittelumsetzung. Die gesamte Anwendung der Output-Indikatoren geht aus Tabelle 2 hervor.

Allgemeine Schwierigkeiten bei der Umsetzung, Lösungswege

Abgesehen von der Zeitspanne, die für die Genehmigung der RDP erforderlich war, ist das häufigste Problem, das die Mitgliedstaaten angesprochen haben, die Wirtschaftskrise. Dies führte zu Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von Investitionsmaßnahmen, weil den Begünstigten Eigenmittel fehlten, die Bewerber Schwierigkeiten hatten, Darlehen zu bekommen, und weil durch Haushaltszwänge öffentliche Initiativen beschränkt waren. Der Privatsektor war im Allgemeinen wenig geneigt, Risiken einzugehen, und einige Investitionen sind möglicherweise auf weniger ehrgeizige Projekte verlagert oder einfach zeitlich verschoben worden. Die schwierige Situation im Milchsektor im Jahr 2009 wirkte sich auch negativ auf die Umsetzung der RDP aus.

Einige Mitgliedstaaten gaben hohe Verwaltungskosten und komplexe Verfahren als Hindernisse für eine reibungslose Umsetzung an. Bei einigen RDP fehlte es außerdem an ausreichender Kapazität in den Verwaltungs- und Überwachungsbehörden, bei der Einrichtung des Kontrollsystems traten Schwierigkeiten auf, und es bestanden Rechtsunsicherheiten. Insbesondere verwiesen einige Mitgliedstaaten auf Lücken bei der Umsetzung von Umweltrechtsvorschriften auf der Ebene der Mitgliedstaaten (Wasserrahmenrichtlinie, NATURA 2000 usw.), die für einige Maßnahmen wichtig sind (z. B. Maßnahme 213), sowie auf die Notwendigkeit einer Auslegung der über staatliche Beihilfen (insbesondere für Projekte der Energieerzeugung durch erneuerbare Energieträger).

Auch mangelndes Bewusstsein und fehlende Erfahrung der potenziellen Begünstigten können eine langsame Inanspruchnahme der Mittel zur Folge haben, insbesondere in einigen Mitgliedstaaten der EU-12 (d. h. langsamer Fortschritt bei

Maßnahmen zum Humankapital; unzureichende Anträge) oder in der gesamten EU-27, wenn neue Maßnahmen eingeführt werden. Einige Mitgliedstaaten erwägen, ausreichende Schulungsmaßnahmen/landwirtschaftliche Betriebsberatungsdienste anzubieten, um diese Probleme zu beheben.

Lösungen wurden oder werden noch gefunden und sind im Wesentlichen bereits über Änderungsvorschläge in die Programme aufgenommen. Angesichts der Finanzkrise haben die Mitgliedstaaten verschiedene Programmanpassungen vorgenommen, u. a. folgende: Änderung des Umfangs der staatlichen Beihilfen, der Höhe der Zuschüsse, des Anteils an Interventionen für weniger attraktive Maßnahmen, Anpassung der Auswahlkriterien, Erhöhung des Kofinanzierungsanteils der EU und/oder Neuverteilung von Finanzmitteln. Von den anfänglichen verwaltungstechnischen und rechtlichen Schwierigkeiten wurden die meisten inzwischen bewältigt.

2.2. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft

Die Gesamtausgaben des ELER für Schwerpunkt 1, die für den Zeitraum 2007-2009 registriert wurden, belaufen sich auf 16,3 % der gesamten Zuteilung für den Zeitraum 2007-2013 (Durchschnitt EU-27).

Bis zum Jahresende 2009 konnten für dieses Ziel beachtliche Erfolge verbucht werden:

- Anzahl der Teilnehmer, die eine Weiterbildungsmaßnahme im Bereich Landwirtschaft und/oder Forstwirtschaft erfolgreich abgeschlossen haben: 696 000 (32 % der geschätzten Zielvorgabe bis 2013).
- Anzahl der Betriebe, die neue Erzeugnisse oder neue Techniken eingeführt haben: 33 400 (10 % der geschätzten Zielvorgabe bis 2013).

Durchführung der Maßnahmen¹⁷

Die Maßnahme 121 (Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe) ist unter dem Gesichtspunkt der Mittelzuweisung (9,7 Mrd. EUR) die größte Maßnahme unter Schwerpunkt 1. Der Ausschöpfungssatz der Zahlungen für diese Maßnahme beträgt 23 % der Gesamtmittel mit 106 000 bereits geförderten Modernisierungsprojekten (18 % der Zielvorgabe bis 2013). Die hohe Inanspruchnahme zeigt das große Interesse der Landwirte an Investitionen. Fälle, in denen die Ausführungsraten hinter den Erwartungen zurückblieben, rechtfertigten die Mitgliedstaaten in erster Linie mit der Wirtschaftskrise, die negative Auswirkungen auf die Investitionsfähigkeit der Betriebe hatte. In einigen anderen Mitgliedstaaten liegt die Ausführungsrate offenbar höher als erwartet, so dass der Mittelansatz für Maßnahme 121 (siehe Tabelle 3) erhöht werden muss.

Die Maßnahme 123 (Wertschöpfung für landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Erzeugnisse), die unter Schwerpunkt 1 aus Sicht der Mittelzuweisung die zweitgrößte Maßnahme ist, verzeichnet einen Ausschöpfungsgrad von 9,6 % und

¹⁷ Siehe Tabelle 4 für die Aufschlüsselung nach Geschlecht und Alter gemäß Artikel 81 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

7 060 geförderte Betriebe (von 68 000 entsprechend der Zielvorgabe bis 2013). Bei den anderen Maßnahmen unter Schwerpunkt 1 beobachten wir folgende Ausschöpfungsraten: 141 (Semi-Subsistenzbetriebe 29 % und 8 885 geförderte landwirtschaftliche Semi-Subsistenzbetriebe), 113 (Vorruhestand 28 % und 17 385 Begünstigte) und 112 (Niederlassung von Junglandwirten 20 % bei 36 660 geförderten Junglandwirten).

2.3. Verbesserung der Umwelt und der Landschaft

Die Gesamtausgaben des ELER für Schwerpunkt 2 im Zeitraum 2007-2009 stellen **32,6 %** der gesamten Mittelzuweisung dar. In mehreren Mitgliedstaaten wurde ein Ausführungsniveau erzielt, das deutlich über dem Durchschnitt der EU-27 liegt (siehe Tabelle 3). Andere Mitgliedstaaten haben einen Anteil unter 20 %, insbesondere dort, wo die Maßnahmen unter Schwerpunkt 2 für die Begünstigten und Verwaltungen in diesen Ländern neu oder relativ neu sind.

Bis zum Jahresende 2009 konnten für dieses Ziel beachtliche Erfolge verbucht werden:

- 43 Millionen ha - erfolgreiche Landbewirtschaftung, die einen Beitrag zur Artenvielfalt leistet;
- 27 Millionen ha - Verbesserung der Wasserqualität;
- 25 Millionen ha - Bewältigung der Probleme des Klimawandels;
- 30 Millionen ha - Verbesserung der Bodenqualität¹⁸.

Durchführung der Maßnahmen

Von den Maßnahmen des Schwerpunkts 2 sind die drei größten Maßnahmen aus Sicht der Mittelzuweisung jene, für die die meisten Mittel in Anspruch genommen wurden: Maßnahmen 211 (Zahlungen wegen naturbedingter Benachteiligungen zugunsten von Landwirten in Berggebieten mit einer Inanspruchnahme von 42 %), 212 (Zahlungen zugunsten von Landwirten in anderen benachteiligten Gebieten, die keine Berggebiete sind, mit einer Inanspruchnahme von 40 %) und 214 (Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen mit einer Inanspruchnahme von 33 %).

Die Maßnahmen 211 und 212 kommen zusammen 50,9 Millionen ha und die Agrarumweltmaßnahmen 21,5¹⁹ Millionen ha zugute. Dieses große Interesse geht in der EU-15 auf langjährige Erfahrungen im Laufe der verschiedenen aufeinander folgenden Programmplanungszeiträume zurück. Die hohe Ausschöpfungsraten erklärt sich ebenfalls aus der Zahlung von in vielen Mitgliedstaaten recht umfangreichen Verpflichtungen aus dem vorhergehenden Programmplanungszeitraum.

Den drei Maßnahmen schließen sich aufgrund der Ausschöpfungsraten die Maßnahmen 215 (Tierschutz mit einer finanziellen Ausschöpfungsraten von 33 % und

¹⁸ Ergebnisindikator des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmens, Maßnahmen in einem Bereich können zur Bewältigung von Problemen in anderen Bereichen beitragen.

¹⁹ Nur Verpflichtungen ab dem Jahr 2007.

126 700 bisher geförderten Verträgen) und 221 (Erstaufforstung landwirtschaftlicher Flächen mit einer finanziellen Ausschöpfungsrate von 20 % und 72 500 ha bisher aufgeforstetem Land) an.

2.4. Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft

Die Gesamtausgaben des ELER für Schwerpunkt 3 im Zeitraum 2007-2009 machen 6 % der gesamten Mittelzuweisung für die Jahre 2007-2013 aus, wobei es wesentliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten gibt (siehe Tabelle 3). Nach Ansicht der Mitgliedstaaten ist die niedrige Ausschöpfungsrate auf die Finanzkrise (Knappheit an privaten und nationalen/lokalen Geldmitteln) und einige verwaltungstechnische Schwierigkeiten (Verzögerung bei der Festlegung der nationalen Durchführungsbestimmungen, Kontrollverpflichtungen, Komplexität der Anträge usw.) zurückzuführen. In einigen Mitgliedstaaten erfolgt außerdem die Durchführung von Schwerpunkt 3 ausschließlich über Leader, und daher hatten die Verzögerungen bei der Leader-Umsetzung auch Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Mittel unter Schwerpunkt 3.

Bis zum Jahresende 2009 konnten für dieses Ziel beachtliche Erfolge erzielt werden:

- Schwerpunkt 3 leistete einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen (mehr als 4 000) in einem Umfeld steigender Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten²⁰
- Die Bevölkerung in den ländlichen Gebieten profitierte von verbesserten Dienstleistungen, die durch den ELER gefördert wurden: 23 Mio.²¹
- Eine weitere Million Haushalte in ländlichen Gebieten hat jetzt Zugang zum Internet

Durchführung der Maßnahmen²²

Die größten Maßnahmen unter Schwerpunkt 3 aus Sicht des Mittelvolumens sind 322 (Dorferneuerung und -entwicklung mit einer finanziellen Ausschöpfungsrate von 5 % und 12 800 Dörfern, in denen Erneuerungsmaßnahmen durchgeführt wurden) und 321 (Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung mit einer finanziellen Ausschöpfungsrate von 7 % und 8 700 geförderten Projekten).

Von den Maßnahmen unter Schwerpunkt 3 wurden die meisten Mittel für die Maßnahme 341 in Anspruch genommen (Maßnahmen zur Kompetenzentwicklung und Sensibilisierung im Hinblick auf die Ausarbeitung und Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien) mit 14 % und 5 500 geförderten Projekten, gefolgt von

²⁰ Die Arbeitslosigkeit stieg von 7,1 % im Jahr 2007 auf 8,9 % im Jahr 2009 in den überwiegend ländlichen Gebieten und von 7 % (2007) auf 9 % (2009) in den ländlichen Übergangsregionen (Quelle: Eurostat).

²¹ Dazu zählt die Bevölkerung, die mittelbar von den Dienstleistungen profitiert.

²² Siehe Tabelle 4 für die Aufschlüsselung nach Geschlecht und Alter gemäß Artikel 81 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

Maßnahme 323 (Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes), die mit 10 % die bisher zweithöchste Ausschöpfungsrate und 23 500 geförderte Projekte aufweist.

2.5. Aufbau lokaler Kompetenzen - Beschäftigung und Diversifizierung

Die Mitgliedstaaten mussten die lokalen Aktionsgruppen (LAG) bis spätestens zwei Jahre nach Genehmigung der RDP²³ auswählen. Ende des Jahres 2009 war die Auswahl in 20 Mitgliedstaaten mit etwa 2000 LAG abgeschlossen. Die Anzahl der LAG hat sich im Vergleich zu Leader+ verdoppelt, und die Hälfte der Gebiete führen den Leader-Ansatz zum ersten Mal durch.

Da der Auswahlprozess für die LAG in den Mitgliedstaaten gerade erst beendet war, hatten viele der ausgewählten LAG noch nicht mit der Durchführung der Projekte begonnen, die an ihre lokale Entwicklungsstrategie gekoppelt sind. Dies erklärt die geringe Inanspruchnahme der ELER-Mittel unter Schwerpunkt 4, die nur **2,9 %** des Mittelvolumens dieses Schwerpunkts für den Programmplanungszeitraum ausmacht; allerdings wurde vor Kurzem eine beträchtliche Anzahl Projekte genehmigt.

Einige Mitgliedstaaten haben auf spezielle Schwierigkeiten hingewiesen. Das Mainstreaming von Leader hat insbesondere die Flexibilität des Ansatzes beeinträchtigt, da viele Mitgliedstaaten die Auswahl auf die vorab festgelegten Maßnahmen beschränkten, während Leader-Projekte häufig nicht in die Förderkriterien der vorab festgelegten Maßnahmen passen. Dies bedeutete gravierende verwaltungstechnische Anpassungen (Neuorganisation der Verwaltung, Weiterbildung des Personals).

3. QUERSCHNITTSTHEMEN

3.1. Gewährleistung von Kohärenz bei der Programmplanung

Synergien zwischen den Schwerpunkten und innerhalb dieser wurden durch den Programmplanungsprozess sichergestellt, und zwar dank

- der alles umspannenden Forderung nach Kohärenz mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums;
- der Abhängigkeit der RDP von einer Analyse der Situation in Bezug auf Stärken und Schwächen;
- der Bereitstellung spezifischer Informationen in den RDP zu den vorgeschlagenen Schwerpunkten und Maßnahmen unter jedem Schwerpunkt sowie deren Beschreibung, einschließlich spezifischer überprüfbarer Zielsetzungen und Indikatoren, die es gestatten, den Fortschritt der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, die Effizienz und die Wirksamkeit zu messen;
- einer Ex-ante-Bewertung der RDP.

²³ Mit Ausnahme von RO und BG, die über drei Jahre verfügen, um die Gruppen auszuwählen.

Die Überwachung der Durchführung der RDP ermöglicht Kontrollen, um sicherzustellen, dass diese Bestimmungen eingehalten werden.

Wechselwirkungen und indirekte Beiträge einer Maßnahme zu einem anderen Schwerpunkt als dem, zu dem sie gehört, werden jedoch durch das eingesetzte Überwachungssystem zurzeit nicht gemessen (z. B. Beitrag von allen Schwerpunkten zu Klimawandel und Anpassung an den Klimawandel). Detailliertere Angaben zu diesen zusätzlichen Synergien und Verflechtungen lassen sich nur über Bewertungen ermitteln.

In den nationalen Strategieplänen und in den RDP **wurden weitere Strategien auf EU-Ebene** berücksichtigt, wie die Forststrategie der EU und das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft. In den Strategien und Programmen wurde eindeutig eine stärkere Nutzung erneuerbarer Energiequellen und die Anpassung an den Klimawandel sowie der Klimaschutz angesprochen, insbesondere durch die Festlegung quantifizierbarer Ziele²⁴. Der Beitrag der RDP zum biologischen Landbau wurde durch eine spezielle Studie der Europäischen Kommission über die öffentliche Unterstützung der ökologischen Landwirtschaft untersucht.

Es ist festzustellen, dass den erneuerbaren Energien und dem Klimawandel – sowie der Artenvielfalt, der Wasserwirtschaft und der Unterstützung zur Umstrukturierung des Milchsektors – durch den GAP-Gesundheitscheck zusätzliches Gewicht verliehen wurde, während ein Beitrag zur Breitbandstrategie der EU durch die RDP unter dem Europäischen Konjunkturprogramm geleistet wurde. Im Jahr 2010 wurden neue Ziele definiert²⁵.

Die nationalen Netze für die ländliche Entwicklung und das Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums haben einen wesentlichen Beitrag zur Kohärenz in der Programmplanung geleistet, vor allem indem sie einen Informations- und Verfahrensaustausch zwischen den Verantwortlichen der RDP und den Akteuren sichergestellt und gemeinsame Analysen durchgeführt haben²⁶.

Die koordinierten Aktionen der nationalen Netze für die ländliche Entwicklung sowie des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums sollen Governance und politisches Handeln verbessern. An der Durchführung von Leader wurde weiter gearbeitet, und eine thematische Arbeitsgruppe untersucht mit Hilfe von Fallstudien verschiedene Durchführungsmechanismen. Durch diese Netze wird der Dialog zwischen den Verwaltungen und den Akteuren verstärkt.

Netzwerkarbeit ist jedoch ein verhältnismäßig langfristiger Prozess. Die Einrichtung dieser Netze verlief relativ langsam und umfasste in den einzelnen Ländern verschiedene Zeitspannen. Erst vor kurzem haben die meisten nationalen Netze für

²⁴ Siehe Liste der Ziele in Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates.

²⁵ Informationsblatt: Überblick über den GAP-Gesundheitscheck und das Europäische Konjunkturprogramm: http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=5ACE6F64-F5FA-701C-70FD-E059E8462395.

²⁶ Weitere Informationen finden Sie unter enrd.ec.europa.eu.

die ländliche Entwicklung und das Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums ihre Arbeit umfassend aufgenommen.

Die Informations- und Publicitätsmaßnahmen der Mitgliedstaaten werden im Allgemeinen getrennt von den Aktivitäten der nationalen Netze für die ländliche Entwicklung durch Inanspruchnahme der technischen Hilfe durchgeführt. Sie wenden sich an ländliche Akteure als mögliche Begünstigte, an jene, die bereits Begünstigte sind, sowie an die allgemeine Öffentlichkeit, um über die Rolle der Gemeinschaft, die diese in den Programmen spielte, sowie über die Ergebnisse zu informieren.

3.2. Komplementarität der Gemeinschaftsinstrumente

Abgesehen vom ELER können andere Strukturfonds der EU - wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung mit den Schwerpunkten regionale Entwicklung, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und Infrastruktur, der Europäische Sozialfonds mit Schwerpunkt Entwicklung des Humankapitals und der Europäische Fischereifonds - in ländlichen Gebieten eine wichtige Rolle spielen

Die Komplementarität zwischen diesen Fonds wurde in den meisten Fällen durch die Festlegung von Abgrenzungen und Koordinierungsmechanismen sichergestellt. Nur in einigen Fällen haben sich die Mitgliedstaaten für ein strategischeres Konzept für die koordinierte Verwendung von EU-Mitteln entschieden. Die Leitprinzipien wurden in den nationalen Strategieplänen verankert, während das RDP die detaillierte Beschreibung vorgab.

Abgrenzung

Die Mitgliedstaaten haben Abgrenzungskriterien verwendet, um der strengen EU-Auflage gerecht zu werden, dass eine Doppelförderung zu vermeiden ist und kein Projekt aus mehr als einem EU-Fonds gefördert werden darf. Je nach Schwerpunkten und Maßnahmen gab es unterschiedliche Arten von Abgrenzungskriterien: Art des Begünstigten; Art der Projekte (Größe, Gebietsumfang); Art des Vorhabens oder Art des Wirtschaftsbereichs.

Die Abgrenzung hat erfolgreich sichergestellt, dass Überschneidungen zwischen den Fonds vermieden wurden. Nur wenige Schwierigkeiten waren auf eine unterschiedliche Auslegung der Kriterien in bestimmten Ländern zurückzuführen. Die Abgrenzungskriterien können im Laufe des Programmplanungszeitraums angepasst werden, um mögliche Mängel oder Schwierigkeiten zu beheben.

Koordinierungsmechanismen

Erforderlich sind eine effektive Koordinierung, um die Anwendung der Abgrenzungslinien und die optimale Verwendung der Finanzmittel durch Mechanismen wie interministerielle Ausschüsse oder wechselseitige Vertretung in Überwachungsausschüssen sicherzustellen, und in einigen Fällen auch ein gemeinsames IT-Instrument.

Einige Staaten übertragen einen Teil der Kontrollen örtlichen Behörden – oder auch lokalen Aktionsgruppen. Dadurch wird es den Entscheidungsträgern vor Ort

ermöglicht, sicherzustellen, dass die Abgrenzungs- und Komplementaritätsmuster den besonderen Umständen und Erfordernissen in ihren Gebieten entsprechen.

Wenn es ein spezifisches (z. B. interministerielles) Koordinierungsgremium gibt, wird der Koordinierungsprozess in der Regel vereinfacht. Schwierigkeiten entstehen durch die unterschiedlichen Programmplanungsebenen, beispielsweise dann, wenn eine Koordinierung zwischen einem nationalen und mehreren regionalen Programmen notwendig ist.

Komplementarität und Synergien

Einigen Mitgliedstaaten ist es zwar gelungen, wirksame Komplementaritäten zu schaffen, aber im Allgemeinen wurde ein globaler strategischer Ansatz vermisst, um umfassende Komplementarität und Synergien zwischen den Strukturfonds zu gewährleisten.

Auf lokaler Ebene gibt es mehr Beispiele für einen synergetischen Ansatz. Zum Beispiel kann in einigen Ländern die lokale Entwicklungsstrategie einer LAG über die Ziele des RDP hinausgehen, und ein Teil ihrer angestrebten Ziele könnte mit Hilfe der Strukturfonds verwirklicht werden; manchmal wurde eine einzige gemeinsame LAG für Programme des ELER und des Europäischen Fischereifonds eingerichtet; in einigen Mitgliedstaaten werden Leader-Gruppen als lokale Entwicklungsunternehmen eingerichtet, die nicht nur Maßnahmen des RDP bearbeiten, sondern auch andere nationale Programme, die für die Bevölkerung des ländlichen Raums von Nutzen sein können.

Einigen nationalen Berichten zufolge könnten folgende Elemente zur Förderung von Synergien zwischen den Fonds beitragen:

- die Harmonisierung der Bestimmungen zwischen den verschiedenen EU-Fonds in Bezug auf förderfähige Ausgaben (Mehrwertsteuer usw.);
- die Kohärenz zwischen den verschiedenen Überwachungs- und Bewertungssystemen, um eine Gesamtbeurteilung der EU-Finanzierung auf regionaler und thematischer Ebene zu ermöglichen.

Auch weitere Informationen der Verwaltungsbehörde für (potenzielle) Begünstigte über die Abgrenzungskriterien wären nützlich, damit diese den jeweils zuständigen EU-Fonds wählen können.

4. AUSBLICK

Bei vielen Programmen begann die Durchführung erst im Jahre 2008. Die Zahlen für das Jahr 2009 zeigen jedoch bereits eine Beschleunigung trotz einiger ungünstiger Bedingungen, wie die wirtschaftliche Lage.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben regelmäßig Fragen zur Durchführung der einzelnen Programme erörtert. Im Ausschuss für die ländliche Entwicklung und mit Hilfe des Europäischen Netzes für die Entwicklung des ländlichen Raums fand ein weiterer Austausch zu Fragen der Durchführung statt. Es wurden bereits viele Änderungen am RDP vorgenommen, um die ersten

festgestellten Schwierigkeiten zu korrigieren, ebenso wie weitere Anpassungen, um für neue Herausforderungen (Gesundheitscheck) und die Wirtschaftskrise (Europäisches Konjunkturpaket) zusätzliche Finanzmittel einzubeziehen.

Der gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen hat nützliche Informationen für die Berichterstattung und zur laufenden Verfolgung des Fortschritts der Programmdurchführung und der Zielerreichung bereitgestellt. Vorläufige Zahlen für das Jahr 2010 geben an, dass die meisten Programme „Reisegeschwindigkeit“ erreicht haben. Die Synthese der Halbzeitbewertungen der RDP, die im Jahr 2012 vorliegen soll, wird Aufschluss darüber geben können, inwieweit die Programme ihre Ziele planmäßig erreichen und den Prioritäten der Gemeinschaft gerecht werden.