ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Weingarten, Peter; Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina

Book Part

Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Weingarten, Peter; Fährmann, Barbara; Grajewski, Regina (2015) : Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, In: Karl, Helmut (Ed.): Koordination raumwirksamer Politik: Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, ISBN 978-3-88838-077-8, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 23-49,
https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-0778037

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/141950

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Peter Weingarten, Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Koordination raumwirksamer Politik:
Politik zur Entwicklung ländlicher Räume
als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik

URN: urn:nbn:de:0156-0778037

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 23 bis 49

Aus:

Helmut Karl (Hrsg.)

Koordination raumwirksamer Politik

Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik
durch abgestimmte Arbeitsteilung

Forschungsberichte der ARL 4

Hannover 2015

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

Peter Weingarten, Barbara Fährmann, Regina Grajewski

Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik

Gliederung

1 Einleitung
2 Mehrebenenverflechtung im Bereich der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik
2.1 Maßnahmenvielfalt in der 2. Säule der GAP
2.2 Vertikale Kompetenzverteilungen
2.2.1 Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz
2.2.2 Finanzierungskompetenz
2.2.3 Durchführungskompetenz
2.3 Horizontale Verflechtungen
3 Koordination im Programmzeitraum 2007 bis 2013
3.1 Koordinationserfordernisse zwischen den beteiligten Ebenen
3.2 Koordinationserfordernisse zwischen den Akteursgruppen
3.3 Koordinationserfordernisse im Rahmen der Umsetzung ländlicher Entwicklungsprogramme
3.4 Koordinationserfordernisse mit anderen Politikfeldern
3.4.1 Kohärenz mit den Strukturfonds
3.4.2 Koordination zwischen 1. und 2. Säule der GAP
4 Fazit
Literatur

Kurzfassung

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Agrarpolitik kann als Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik charakterisiert werden. Die ausgeprägten vertikalen (EU-Bund-Bundesländer) und horizontalen Verflechtungen und das inhaltlich breite Maßnahmenspektrum der Programme zur ländlichen Entwicklung führen zu einem hohen Koordinationsbedarf. Zentral für die Koordination ist der dreistufige Strategie- und Programmaufbau der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Für die Förderperiode 2007–2013 hat sich gezeigt, dass die mittlere Ebene – der Nationale Strategieplan – in einem föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland kaum eine steuernde, strategische Wirkung entfaltet, wohl aber einen erheblichen Koordinationsaufwand nach sich zieht. Langfristig sollte die Kompetenzverteilung kritisch überprüft werden. Eine stärkere Orientierung am

Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz würde tendenziell zu einer Verlagerung von Kompetenzen nach unten führen, in einzelnen Bereichen aber auch nach oben.

Schlüsselwörter

Politik zur Entwicklung ländlicher Räume – ländliche Entwicklung – Gemeinsame Agrarpolitik – Koordination – Politikverflechtung – Deutschland – EU

Coordination of spatially relevant policies: Rural development policy as Pillar II of the Common Agricultural Policy

Abstract

The rural development policy as the second pillar of agricultural policy can be characterized as a hybrid of agricultural, environmental and regional policies. The distinct vertical (EU-national-state levels) and horizontal intertwining and the broad spectrum of the content of measures of the rural development programs require strong coordination. Central to the coordination is the three stage strategy and program structure of the rural development policy. During the programming period 2007–2013 the middle level – the national strategy plan – hardly has had a dominating, strategic impact in a federal member state, although it causes a major coordination effort. In the long term the distribution of responsibility should be critically reviewed. A stronger orientation on the subsidiary principle and the principle of fiscal equivalence would tend to cause a downward shift in competences, but in some areas also upwards.

Keywords

Rural development policy – rural development – Common Agricultural Policy – coordination – multi-level governance – Germany – EU

1 Einleitung

Die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist durch ausgeprägte vertikale (EU-Bund-Bundesländer) und horizontale Verflechtungen gekennzeichnet, Dies und das inhaltlich breite Maßnahmenspektrum der Programme zur ländlichen Entwicklung führen zu einem hohen Koordinationsbedarf. Der vorliegende Beitrag untersucht für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume im Förderzeitraum 2007 bis 2013 die in den relevanten Rechtstexten genannten Koordinationsvorgaben und -verfahren und deren Umsetzung in Deutschland. Betrachtet werden insbesondere die Koordination zwischen den Ebenen EU-Bund-Bundesländer, die Koordination mit unterschiedlichen Akteuren im Rahmen der sogenannten Begleitausschüsse, die Koordination unterschiedlicher Verwaltungseinrichtungen bei der Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme und die Koordination mit anderen Politikfeldern.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 skizziert die vertikale und horizontale Kompetenzverteilung im Bereich der 2. Säule der GAP. Die hieraus im Zusammenspiel mit rechtlichen Vorgaben erwachsenden Koordinationserfordernisse der Programmperiode 2007 bis 2013 werden in Kapitel 3 untersucht. Der Beitrag endet mit einem Fazit (Kap. 4).

Nur am Rande wird thematisiert, dass die 2. Säule der GAP – auch wenn diese explizit als „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“ bezeichnet wird – keinen Exklusivanspruch

erheben kann. Es existiert eine Vielzahl anderer raumwirksamer, z. T. wesentlich finanzstärkerer Politikbereiche, die die Entwicklung ländlicher Räume beeinflussen.[1] Auch wenn in der Vergangenheit vielfach eine wirksamere Koordination von für ländliche Räume relevanten Politikmaßnahmen gefordert wurde,[2] konzentriert sich der vorliegende Beitrag aus Platzgründen auf die 2. Säule der GAP.

Die 2. Säule der GAP als Politik zur Entwicklung ländlicher Räume ist, auch wenn sie nur einen Ausschnitt der auf ländliche Räume wirkenden Politiken darstellt, aus mehreren Gründen ein lohnenswerter Untersuchungsgegenstand, wenn es um die Koordination raumwirksamer Politiken geht.

Erstens ist die 2. Säule der GAP Teil einer Agrarpolitik, die mit dem Begriff „Netzwerkgovernance im Mehrebenensystem" (Feindt 2007) umschrieben werden kann. Erfasst wird damit, dass sich das Spektrum der agrarpolitisch relevanten Handlungsfelder, Handlungsebenen und Akteure in den letzten beiden Jahrzehnten erheblich erweitert hat. Die Agrarpolitik weist zunehmende Interdependenzen mit Feldern wie der Energiepolitik, dem Umwelt- und Naturschutz, dem Tierschutz, dem Verbraucherschutz, der internationalen Handelspolitik sowie der Regionalpolitik auf (Grajewski/Mehl 2008). Gerade die 2. Säule der GAP umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen und kann als Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik bezeichnet werden. Thematisiert wird durch den Begriff „Mehrebenensystem" auch der Umstand, dass die Agrarpolitik durch die vertikale Verflechtung mehrerer Entscheidungsebenen geprägt wird. In vielen Bereichen wirken die Europäische Union (EU), deren Mitgliedstaaten und Regionen, z. T. auch darunter liegende Ebenen wie Landkreise oder Kommunen, in komplexer Weise bei der Formulierung, Implementierung, Kontrolle und Finanzierung der Maßnahmen der 2. Säule zusammen. Die aus der vertikalen und horizontalen Verflechtung in der 2. Säule der GAP resultierenden Koordinierungserfordernisse sind besonders stark ausgeprägt, weil die inhaltlichen Gestaltungsspielräume anders als in der 1. Säule groß und zudem die Bundesländer die zentralen Akteure sind.

Zweitens werden auch für die 2. Säule der GAP die bestehenden Koordinationsmechanismen und insbesondere die Kompetenzverteilung vielfach kritisch gesehen. So fordert beispielsweise der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (WBA 2006, 2010) eine deutliche Neuausrichtung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. Er empfiehlt unter anderem eine Reduzierung der Mehrebenenverflechtung[3] durch eine Verlagerung von Ent-

[1] In seiner „Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume" führt das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV 2007) folgende ressortübergreifenden Handlungsfelder auf: technische Infrastruktur; Wirtschaft und Arbeit; Finanzen und Verwaltung; Kinderbetreuung und Bildung; medizinische Versorgung; Sozialleben, Konsum, Freizeit; Natur und Umwelt. Das „Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume" (Bundesregierung 2009) weist ebenfalls eine große thematische Breite auf.

[2] Die OECD (2007: 125) urteilt in ihrem Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume in Deutschland: *„Governance-Probleme sind in Deutschland ein erhebliches Hindernis für die Gestaltung und Umsetzung einer effektiven und effizienten Politik für die Entwicklung ländlicher Räume.* Die Hauptfrage gilt dabei der Politikkoordinierung" [Kursivdruck im Original, PW]. Das BMELV (2007: 8) konstatierte in seiner o. g. Konzeption: „Für den Erfolg einer Politik für ländliche Räume ist es deshalb von zentraler Bedeutung, die verschiedenen Politikbereiche, die den ländlichen Raum betreffen, stärker als bisher miteinander zu verknüpfen." Das von der interministeriellen Arbeitsgruppe „Ländliche Räume" erarbeitete „Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume" schließt mit dem Kapitel „Ausblick: Die relevanten Politikbereiche besser koordinieren" (Bundesregierung 2009: 29). BAW und IW Consult (2009: 231) kommen in ihrer Studie „Möglichkeiten des Bundes, durch die Koordinierung seiner raumwirksamen Politiken regionale Wirtschaftsprozesse zu unterstützen" zu dem Ergebnis, dass es auf Bundesebene nur wenige Koordinationsmechanismen für raumwirksame Politiken gibt und eine Abstimmung zwischen den Fachpolitiken so gut wie nicht stattfindet.

[3] Zur Mehrebenenverflechtung im Agrarbereich vgl. Mehl/Plankl (2001) und Grajewski/Mehl (2008).

scheidungs- und Finanzierungskompetenzen auf die nationale und regionale Ebene und damit eine stärkere Beachtung des Subsidiaritätsprinzips (WBA 1998).

Drittens wurden 2013 in der EU die Rechtsgrundlagen für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume (und die EU-Regional- und -Strukturpolitik) für den Zeitraum 2014 bis 2020 geschaffen. Die vorliegende Analyse der Koordination in der Förderperiode 2007 bis 2013 kann helfen, die Koordinationsvorgaben und -verfahren der kommenden Förderperiode einzuordnen (vgl. Karl/Demir in diesem Band).

2 Mehrebenenverflechtung im Bereich der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik

Im Folgenden wird zuerst ein kurzer Überblick über die Vielfalt der Maßnahmen in der 2. Säule der GAP gegeben. Diese Vielfalt ist bereits ein erster Hinweis auf den Bedarf an Abstimmung unterschiedlicher Politikbereiche und -akteure. Anschließend werden die vertikalen und horizontalen Verflechtungen betrachtet.

2.1 Maßnahmenvielfalt in der 2. Säule der GAP

Mit der 1999 von der EU beschlossenen Agenda 2000 wurden die seitdem unter dem Begriff der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume subsumierten agrarstrukturellen Maßnahmen, Agrarumweltmaßnahmen und über die Landwirtschaft hinausgehende ländliche Entwicklungsmaßnahmen als 2. Säule der GAP aufgewertet (Weingarten 2010; Dax/Kahila 2011). Es handelte sich 1999 allerdings nicht nur um eine Zusammenfassung schon bestehender Politikmaßnahmen unter einem Verordnungsdach, sondern auch um eine inhaltliche Verbreiterung. Damit einher ging auch eine finanzielle Ausweitung dieses Politikbereiches. Daraus resultierte sowohl ein wachsendes internes wie auch externes Koordinationserfordernis.

Die für die ländlichen Entwicklungsprogramme 2007–2013 relevante Verordnung 1698/2005 „über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ (ELER-VO; Europäische Kommission 2005) umfasst vier Förderschwerpunkte mit insgesamt 43 möglichen Fördermaßnahmen. Tabelle 1 zeigt die nach den geplanten öffentlichen Fördermitteln für Deutschland wichtigsten Maßnahmen in den vier Schwerpunkten und vermittelt einen ersten Eindruck der thematischen Breite. Diese ist in der Realität noch größer, wenn man weitere, finanziell weniger gewichtige Maßnahmen mitbetrachtet wie z. B. Maßnahmen in den Bereichen landwirtschaftliche Beratung, Tierschutz, Aufforstung, Gründung von Kleinstunternehmen, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 sowie der Wasserrahmenrichtlinie. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass sich hinter dieser groben Unterteilung nach Budgetlinien z. T. sehr ausdifferenzierte Teilmaßnahmen verbergen.

Am Beispiel von Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)[4] kann der erforderliche Koordinationsbedarf aufgezeigt werden: Zu unterscheiden sind freiwillige und hoheitliche Maßnahmen[5]. Die freiwilligen Maßnahmen können innerhalb und außerhalb von ELER-Programmen realisiert werden. Neben spezifischen Agrarumweltmaßnahmen (ELER-Code 214) kann freiwilliger Gewässerschutz innerhalb eines Programms zur ländlichen Entwicklung, aber auch durch weitere Maßnahmen (Beratung, ökologischer

[4] Siehe den Beitrag von Köck/Bovet in diesem Band. Die Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, auf Ebene der Flussgebietseinheiten Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme zu erstellen und umzusetzen.

[5] Z. B. Schutzgebietsausweisungen mit bestimmten Bewirtschaftungsauflagen.

Tab. 1: Anteile der Förderschwerpunkte (SP) und ausgewählter Maßnahmen der ländlichen Entwicklungsprogramme 2007–2013 in Deutschland an den gesamten öffentlichen Fördermitteln von 17,9 Mrd. Euro

SP 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	**31,0 %**
Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	11,3 %
Verbesserung und Ausbau land- und forstwirtschaftlicher Infrastruktur	9,5 %
Hochwasser- und Küstenschutz	6,6 %
SP 2: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	**40,6 %**
Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten	10,8 %
Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen	24,7 %
Beihilfen für nicht produktive Investitionen	2,0 %
SP 3: Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	**22,6 %**
Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	4,1 %
Dorferneuerung und -entwicklung	8,8 %
Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	6,5 %
SP 4: Leader	**4,8 %**
Lokale Entwicklungsstrategien – Wettbewerbsfähigkeit	0,4 %
Lokale Entwicklungsstrategien – Lebensqualität/Diversifizierung	3,3 %
Arbeit der lokalen Aktionsgruppe sowie Kompetenzentwicklung	0,7 %

Quelle: nach Tietz 2010

Landbau, einzelbetriebliche Investitionsförderung etc.) realisiert werden. In vielen Bundesländern werden zudem kleinräumig kooperative Ansätze des Trinkwasserschutzes zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft, in erster Linie ohne EU-Kofinanzierung, verfolgt. Somit stehen sowohl unterschiedliche Maßnahmen als auch Finanzierungmöglichkeiten[6] zum Gewässerschutz zur Verfügung, über die unterschiedliche Stellen[7] auf verschiedenen räumlichen Ebenen entscheiden müssen. Aus der Wasserrahmenrichtlinie erwächst zudem ein besonderer Kooperationsbedarf, weil ihr der räumliche Ansatz der (Verwaltungsgrenzen überschreitenden) Flussgebietseinheiten zugrunde liegt.

Neben dem hier am Beispiel der WRRL aufgezeigten inhaltlichen Koordinationsbedarf ergibt sich allein aus der Tatsache, dass alle Maßnahmen eines ländlichen Entwicklungsprogramms um knappe Budgetmittel konkurrieren, ein Abstimmungsbedarf zwischen den für einzelne Maßnahmen zuständigen Fachreferaten und den beteiligten Ressorts.

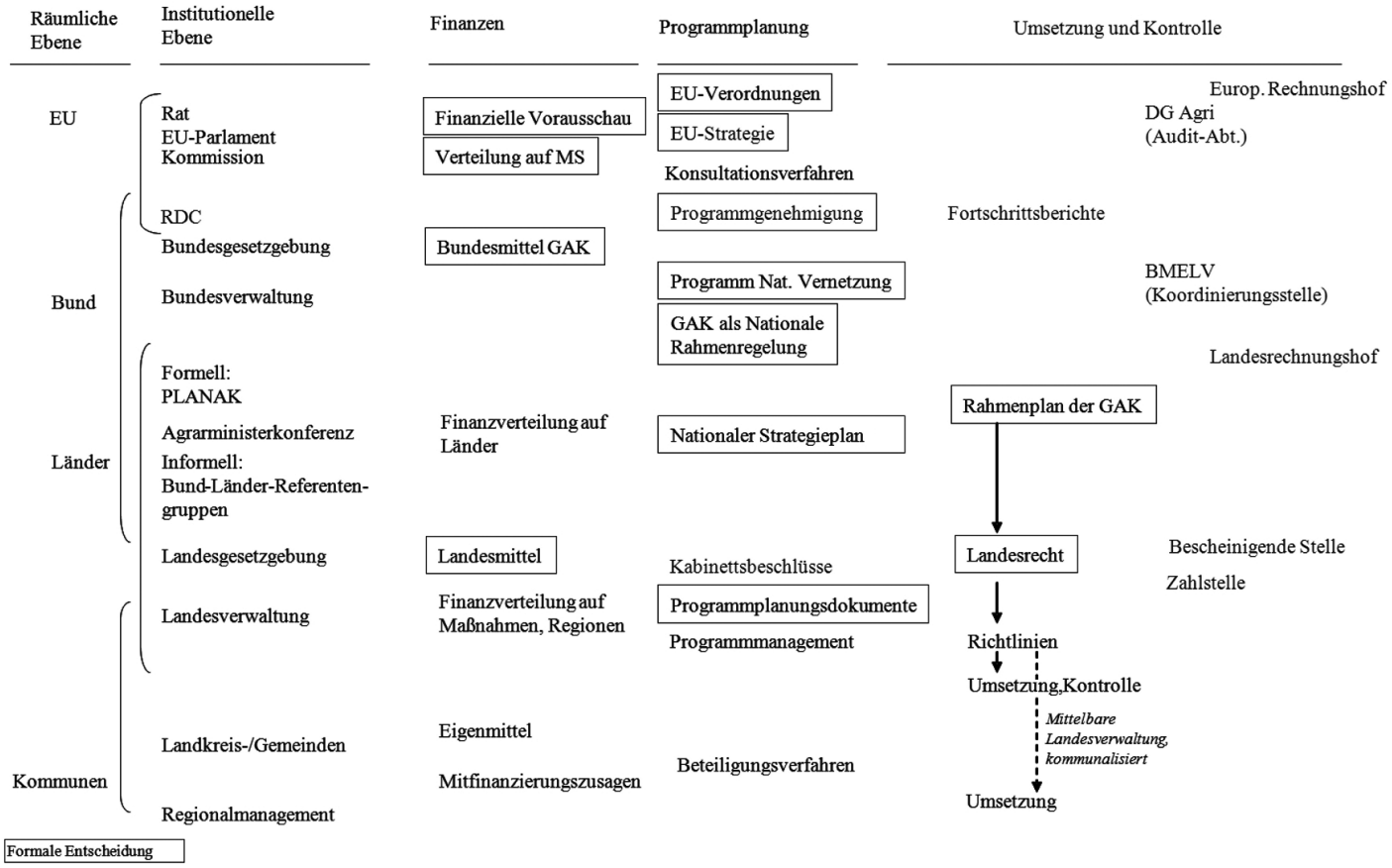
[6] Zur Finanzierung des Maßnahmenprogramms sollen in Niedersachsen vorzugsweise das Aufkommen aus der Abwasserabgabe und der Wasserentnahmegebühr sowie der ELER und der Europäische Fischereifonds genutzt werden (NLWKN 2009).

[7] Beispielsweise liegt in Niedersachsen die Zuständigkeit für das Programm zur ländlichen Entwicklung und damit auch für die Agrarumweltmaßnahmen beim Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, während die Zuständigkeit für die Wasserrahmenrichtlinie beim Niedersächsischen Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz angesiedelt ist.

2.2 Vertikale Kompetenzverteilungen

Kompetenzen im Bereich von Zielfindung und Entscheidung, von Finanzierung sowie von Durchführung einschließlich Kontrolle und Sanktion liegen für die 2. Säule sowohl bei der EU als auch den Mitgliedstaaten (*shared management*) und in Deutschland sowohl beim Bund als auch (in stärkerem Maße) bei den Bundesländern. Abbildung 1 vermittelt einen ersten Überblick über die vertikalen Beziehungen.

Abb. 1: Institutioneller Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung in Deutschland 2007–2013



Abkürzungen: DG Agri: Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; GAK: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"; PLANAK: Planungsausschuss Agrarstruktur und Küstenschutz; RDC: Rural Development Committee; MS: Mitgliedstaaten.

Quelle: Grajewski/Mehl 2008: 292, erweitert

2.2.1 Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz

Die Zielfindung und Entscheidung über die Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung der Förderung ländlicher Räume über die 2. Säule der GAP liegt zu einem großen Teil bei der EU. Mit der ELER-VO gibt sie den Mitgliedstaaten nicht nur die generellen Ziele der Politik für ländliche Räume vor. Die ELER-VO beschreibt zudem das Set von Instrumenten,[8] das den Mitgliedstaaten für deren ländliche Entwicklungsprogramme zur Verfügung steht. Darüber hinaus enthält sie budgetäre Vorgaben (Mindestbudgetanteile, durch die zusammen 50 % der ELER-Mittel gebunden werden) für die vier vorgegebenen Schwerpunkte der ländlichen Entwicklungsprogramme. Mit den „Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums" legt die EU Prioritäten fest und benennt Kernaktionen (Europäische Kommission 2006, 2009). Diese stellen zusätzliche inhaltliche Leitplanken dar, die bei der Erstellung der ländlichen Entwicklungsprogramme zu berücksichtigen sind.

In Deutschland liegt die Erstellung und Umsetzung der Programme zur ländlichen Entwicklung in der Kompetenz der Bundesländer. Die Vorgaben der EU lassen ihnen inhaltlich einen weiten Gestaltungsspielraum. Diese Entscheidungsfreiheit spiegelt sich in der großen Varianz der 14 ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland wider (Tietz 2007, 2010). Dem Bund kommt im Vergleich zur EU und zu den Bundesländern die geringste Kompetenz für Ziel- und Entscheidungsfindung zu. Er ist zwar verantwortlich für den „Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013" (BMELV 2011a, 2011b). Diesem kommt, trotz der Bezeichnung „Strategieplan", faktisch jedoch kaum eine Bedeutung für die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme zu (vgl. Kap. 3). Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz besitzt der Bund (gemeinsam mit den Bundesländern) wesentlich stärker über das Finanzierungsinstrument der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Dieses wurde parallel zu den Entwicklungsprogrammen der Länder als Nationale Rahmenregelung (NRR) (BMELV 2012a) bei der EU notifiziert (vgl. Kap. 3). Als wesentliche Finanzierungsquelle bilden Maßnahmen der GAK daher einen inhaltlichen Kern der Länderprogramme zur ländlichen Entwicklung.

Nicht zu unterschätzen ist der Einfluss der in den EU-Verordnungen und -Leitlinien der Kommission verankerten Kontrollanforderungen auf die inhaltliche Gestaltung ländlicher Entwicklungsprogramme. Schon seit Jahren erhält der Politikbereich der 2. Säule der GAP keine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung durch den Europäischen Rechnungshof. Die sogenannte Wesentlichkeitsschwelle der Fehlerquote von 2 % bezogen auf die ausgezahlten EU-Mittel wird regelmäßig überschritten. Eine größere Zuverlässigkeit und Kontrollierbarkeit der getätigten Ausgaben ist daher ein wesentliches Ziel der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der Kommission. Dieses wird über rigide Kontroll- und Sanktionsvorgaben nach unten weitergereicht, die z. T. noch durch die Bundesländer verschärft werden. Eine Prüfkaskade aus bis zu neun internen und externen Prüfinstanzen[9] führt über entsprechende Prüfbeanstandungen zu einer ständigen Ausdifferenzierung der Umsetzungsregelwerke und indirekt zu neuen Fehlerquellen. Aus dem latent vorhandenen Anlastungsrisiko[10] erwächst ein Druck hin zu einfach umzusetzenden,

[8] Insgesamt 43 Maßnahmen mit detaillierten Vorgaben zu den Fördervoraussetzungen und maximalen Förderhöhen.

[9] Hierunter fallen die Bewilligungsstellen, technische Prüfdienste, interne Revisionsdienste der Zahlstellen, fachaufsichtliche Prüfungen, Bescheinigende Stellen der Länder, Revisionsdienste der Europäischen Kommission, Landesrechnungshöfe, der Bundesrechnungshof und der Europäische Rechnungshof.

[10] Anlastung bedeutet den Ausschluss fehlerhaft getätigter Fördermittelausgaben aus der Gemeinschaftsfinanzierung und der daraus folgenden Anlastung der Ausgaben auf die nationalen Haushalte.

standardisierbaren Fördermaßnahmen, zulasten ambitionierter inhaltlicher Ansprüche (Fährmann/Grajewski 2012a).

2.2.2 Finanzierungskompetenz

Die Finanzierungskompetenz im Sinne von Finanzierungszuständigkeit verteilt sich auf die EU, den Bund sowie die Länder und für bestimmte Maßnahmenpakete die Kommunen. Unter Berücksichtigung der Umschichtung von Finanzmitteln aus der 1. in die 2. Säule der GAP und dem EU-Konjunkturprogramm haben die indikativen Finanzpläne der ländlichen Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 für Deutschland Ausgaben öffentlicher Mittel in Höhe von 14,6 Mrd. Euro vorgesehen.[11] Hiervon entfallen auf die EU (ELER) 62 % (9,1 Mrd. Euro) und auf die nationale Kofinanzierung 38 % (5,5 Mrd. Euro) (Tietz 2010: 22). Über die Aufteilung der nationalen Mittel auf den Bund, die Bundesländer und Kommunen/Sonstige liegen keine genauen Zahlen vor. Der Bund trägt alleine über seinen Anteil an der GAK-Finanzierung bei. Bund und Länder finanzieren die GAK in der Regel im Verhältnis 60:40.[12] Die Bundesmittel zur GAK dürften sich 2007 bis 2013 auf rund 4,3 Mrd. Euro belaufen. Unter der groben Annahme, dass 40 % aller GAK-Mittel zur Kofinanzierung von ELER-Mitteln verwendet werden,[13] liegt der Anteil des Bundes an der nationalen Kofinanzierung bei rund einem Drittel, derjenige der Länder[14] bei rund zwei Dritteln.

Die Bundesländer haben für die meisten Fördermaßnahmen die Wahlmöglichkeit, diese ganz oder in Teilen i) aus EU-, Bundes- und Landesmitteln (ELER-Förderung innerhalb der nationalen Rahmenregelung), ii) aus EU- und Landesmitteln[15] (ELER-Förderung außerhalb der nationalen Rahmenregelung), iii) aus Bundes- und Landesmitteln (reine GAK-Förderung) oder iv) allein aus Landesmitteln zu finanzieren. Einige Maßnahmen können allerdings nicht über die GAK mitfinanziert werden, weil sie nicht im GAK-Förderspektrum enthalten sind. Dies betrifft Maßnahmen, die in alleiniger Kompetenz der Länder liegen (Naturschutzmaßnahmen) oder die keinen Bezug zur Agrarstruktur oder zum Küstenschutz haben (z. B. Förderung von nichtlandwirtschaftlichen Kleinstunternehmen).

Die maximalen EU-Finanzierungsanteile hängen davon ab, ob die betreffende Region ein Konvergenzgebiet ist, zu welchem Schwerpunkt die Fördermaßnahme gehört, und ob die EU-Finanzierung aus den im *Health Check* 2008 beschlossenen zusätzlichen Modulationsmitteln[16] erfolgt und die Maßnahmen auf die sogenannten neuen Herausforderungen abzielen (vgl. Tietz 2010). Im Minimum[17] kann der Eigenanteil des über die Maßnahme zu befindenden Bundeslandes bei lediglich 4 % der Förderausgaben liegen. Geringe Eigenanteile sind unter Effizienzgesichtspunkten nur dann unkritisch zu sehen, wenn durch die Maßnahme positive externe Effekte erbracht werden, d. h. wenn deren Nutznießer

[11] Einschließlich der rein national finanzierten sogenannten Artikel-89-Maßnahmen betragen die öffentlichen Mittel 17,8 Mrd. Euro (Tietz 2010).

[12] Küstenschutz: 70 zu 30, Agrarumweltmaßnahmen finanziert aus Modulationsmitteln: 80 zu 20.

[13] Einschließlich der Kommunen/Sonstige, die bei einzelnen Maßnahmen wie Wegebau oder Dorferneuerung zur nationalen Kofinanzierung beitragen können.

[14] GAK-Mittel können auch zur rein nationalen Finanzierung von Maßnahmen verwendet werden und einzelne GAK-Maßnahmen können über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Europäischen Fischereifonds von der EU kofinanziert werden.

[15] Bzw. EU- und sonstige Mittel, die als nationale Kofinanzierung eingesetzt werden können, z. B. zweckgebundene Abgaben, kommunale Mittel, Beiträge von Stiftungen.

[16] Modulation: Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule der GAP.

[17] Finanzierung einer Maßnahme, die auf die neuen Herausforderungen abzielt, aus Health Check-Mitteln und über die GAK in einem Konvergenzgebiet.

weitgehend außerhalb des betreffenden Bundeslandes liegen, wie dies bei Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasen der Fall ist. Dies gilt aber zum Beispiel nicht für die Grundinstandsetzung eines landwirtschaftlichen Weges. Betrachtet man die einzelnen Maßnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten näher, so ist offensichtlich, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz vielfach verletzt wird. Die damit einhergehende Verzerrung von Anreizstrukturen des über die Programmierung entscheidenden Bundeslandes wirft erhebliche Effizienzprobleme auf.[18]

„Allerdings erweist es sich in der Praxis häufig als schwierig, die externen Effekte einer Maßnahme und deren räumliche Verteilung präzise zu bestimmen ... Auch wenn man unterstellt, dass eine präzise räumliche Zuordnung gelingen könnte (und das diese zudem dem politischen Zuschnitt der Gebietskörperschaften entspricht), so würde eine entsprechend variable Ausgestaltung der Kofinanzierungsanteile nicht unerhebliche Transaktionskosten verursachen, die bei der Effizienzprüfung mit zu veranschlagen wären. Gleichwohl wäre in der GAK und in der ländlichen Entwicklungspolitik insgesamt eine stärkere Berücksichtigung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wünschenswert“ (Weingarten 2008: 29 f.).

2.2.3 Durchführungskompetenz

Die Durchführungskompetenz liegt bei den Bundesländern. Allerdings bedürfen die ländlichen Entwicklungsprogramme der Notifizierung durch die Kommission. Der Bund vertritt die Interessen Deutschlands gegenüber der EU und ist der formale Ansprechpartner der Kommission auch dann, wenn es um die ländlichen Entwicklungsprogramme der Bundesländer geht. Ihm obliegt auch die Vertretung in den unterschiedlichen Gremien auf EU-Ebene, in denen Durchführungsfragen geregelt werden. Hier ist es allerdings Usus, dass ein Bundeslandvertreter zusätzlich anwesend ist. Dem Bund kommt eine wichtige Funktion als Koordinator gemeinsamer Gremien von Bund und Ländern zu. Zu nennen sind hier der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) als Entscheidungsgremium innerhalb der GAK[19], die Agrarministerkonferenz und verschiedene Bund-Länder-Referentengruppen, insbesondere die der Haushalts- und Koordinierungsreferenten und der Programmkoordinierungsreferenten (Grajewski/Mehl 2008). Die Durchführung von Kontrollen der Förderfälle und die Sanktionierung der Fördermittelnehmer bei Verstößen obliegen den Bundesländern, wobei die EU Vorgaben zu Art und Umfang der Kontrollen und Sanktionen macht. Die Kommission führt im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens bzw. des Konformitätsabschlusses regelmäßig Kontrollen durch und sanktioniert bei Verstößen den Mitgliedstaat, in Deutschland also den Bund (Anlastungsrisiko).[20] Der Europäische Rechnungshof und Landesrechnungshöfe untersuchten in der Vergangenheit ebenfalls, wie Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung umgesetzt wurden (z. B. Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs (2011) zur Konzeption und Verwaltung der Agrarumweltmaßnahmen, zur Kontrollkaskade, siehe oben).

[18] Vgl. Osterburg/Stratmann (2002) für eine diesbezügliche kritische Diskussion bezogen auf die EU-Förderung von Agrarumweltmaßnahmen.

[19] Zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) siehe den Beitrag von Tetsch in diesem Band.

[20] Artikel 104a GG in Verbindung mit dem Gesetz zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen von 2006 regelt, wie die Anlastung zwischen Bund und Bundesländern geteilt wird. Vgl. auch Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Bund-Länder-Haftung für EU-Anlastungen (BVerfG 2006).

2.3 Horizontale Verflechtungen

Neben der vertikalen Verflechtung der Ebenen EU-Bund-Bundesländer[21] bestehen in unterschiedlicher Ausprägung horizontale Verflechtungen zwischen dem für Landwirtschaft zuständigen Ressort und weiteren Ressorts. Auf der EU-Ebene ist die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für ELER zuständig, auf der Bundesebene das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz (BMELV)[22]. Weitere Ministerien werden nach Maßgabe der Geschäftsordnungen der Ministerialverwaltung des Bundes einbezogen. Auf der Landesebene können verschiedene Ministerien in die Programmerstellung und -umsetzung einbezogen sein, je nach Zuschnitt der Ministerien und der gewählten Maßnahmenvielfalt. Die ELER-Fondsverwaltung obliegt dabei allerdings den für Landwirtschaft zuständigen Ressorts.

Die Einbeziehung verschiedener Ressorts in ein ländliches Entwicklungsprogramm birgt ein nicht unerhebliches Konfliktpotenzial in sich. Dies bezieht sich zunächst auf die Frage der Verteilung der Mittel. Diese ist schon innerhalb eines Ministeriums schwierig zu bewerkstelligen, da die Bedeutung eines Referats sich in starkem Maße über das zur Verfügung stehende Budget definiert. Zwischen Ressorts ist die Finanzverteilung noch schwieriger zu verhandeln. Darüber hinaus steht eine ressortübergreifende Umsetzung vor spezifischen Problemen, da eine ELER-Fondsverwaltung und die Zahlstelle zwar für eine einheitliche Umsetzung garantieren müssen, aber kaum direkte Durchgriffsmöglichkeiten auf andere Ressorts und deren nachgeordnete Bereiche haben.

3 Koordination im Programmzeitraum 2007 bis 2013

Koordinationserfordernisse ergeben sich neben den unter Kapitel 2 aufgezeigten Akteurskonstellationen und Kompetenzverteilungen auch aus Vorgaben der ELER-Verordnung zur Partnerschaft sowie zu Kohärenz und Komplementarität mit anderen Politikfeldern (in erster Linie Strukturfonds und 1. Säule der GAP).

Die ELER-VO setzt in Artikel 6 mit der Forderung nach einer engen Abstimmung (Partnerschaft) eine anspruchsvolle normative Koordinationsvorgabe:

„(1) Die Interventionen des ELER werden in enger Abstimmung, nachstehend ‚Partnerschaft' genannt, zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat sowie mit den Behörden und Stellen, die der Mitgliedstaat im Rahmen seiner einzelstaatlichen Regelungen und seiner Praxis benennt, umgesetzt, darunter a) die zuständigen regionalen, lokalen und sonstigen öffentlichen Körperschaften; b) die Wirtschafts- und Sozialpartner; c) sonstige geeignete Einrichtungen, die die Zivilgesellschaft vertreten [...].

[...]

(3) Die Partnerschaft erstreckt sich auf die Ausarbeitung und Begleitung des nationalen Strategieplans sowie auf die Ausarbeitung, Durchführung, Begleitung und Bewertung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Die Mitgliedstaaten beteiligen alle relevanten Partner an den verschiedenen Stufen der Programmplanung [...]."

[21] Den Kommunen kommt bei einzelnen Maßnahmen eine Bedeutung insbesondere bei der Finanzierungskompetenz zu (vgl. Grajewski/Mehl 2008).

[22] Die aktuelle Bezeichnung lautet seit Ende 2013 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Im Rahmen dieser Publikation wird jedoch ausschließlich die für den relevanten Berichtszeitraum gültige Bezeichnung bzw. Abkürzung verwendet.

Die geforderte Partnerschaft bezieht sich damit sowohl auf vertikale als auch auf horizontale Verflechtungen (vgl. ausführlich Grajewski/Mehl 2008) und erweitert die in Kapitel 2 diskutierten Verflechtungen dadurch, dass in die Partnerschaft explizit auch nichtstaatliche Akteure (Wirtschafts- und Sozialpartner, Vertreter der Zivilgesellschaft) einzubeziehen sind.

Neben diesen rechtlichen Bestimmungen ziehen allein die inhaltliche Breite des Maßnahmenspektrums der ELER-Programme und die Einbindung in gewachsene Verwaltungsstrukturen einen erheblichen Abstimmungsaufwand im Rahmen der Programmumsetzungen nach sich. Dieser Koordinationsaufwand ist in den jeweiligen Bundesländern je nach gewähltem organisatorischen Setting unterschiedlich hoch.

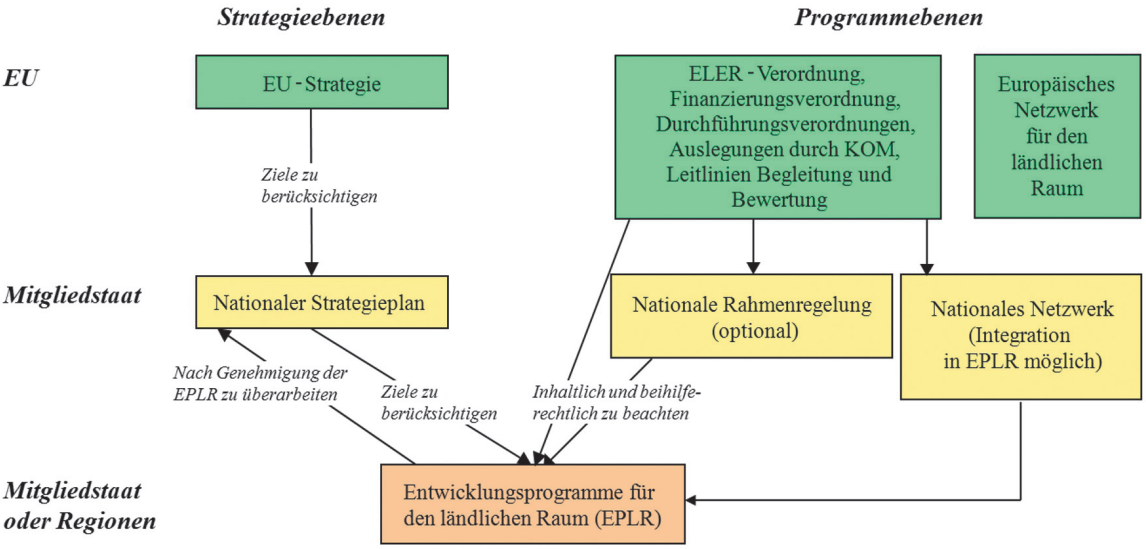
Im Folgenden wird auf die einzelnen Koordinationserfordernisse und die mit ihnen verbundenen Anforderungen näher eingegangen.

3.1 Koordinationserfordernisse zwischen den beteiligten Ebenen

Für die Planung der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) sind die in Abbildung 2 dargestellten Strategie- und Programmebenen relevant. Die ELER-VO wurde vom Agrarministerrat im September 2005 verabschiedet, die „Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums" im Februar 2006. Diese waren vom Mitgliedstaat bei der Erstellung des Nationalen Strategieplans zu berücksichtigen. Auf Arbeitsebene begannen die Arbeiten hierzu bereits im Januar 2005. Federführend „war das BMELV, das von ausgewählten Ländervertretern, Vertretern des Bundesumweltministeriums (BMU) und Forschungseinrichtungen unterstützt wurde. Parallel zu dem Erstellungsprozess auf Arbeitsebene wurden sowohl die anderen Ministerien wie auch die Wirtschafts- und Sozialpartner und Umweltverbände beteiligt" (Grajewski/Mehl 2008: 295). Letztere wurden über drei Anhörungen eingebunden. Auf Ebene der Bundesressorts wurde die Nationale Strategie am 28.09.05 besprochen. Die für Landwirtschaft zuständigen Minister von Bund und Ländern billigten die Nationale Strategie am 06.03.06 grundsätzlich. Am 14.03.06 und 19.07.06 folgten Besprechungen von Vertretern von Bund und Ländern mit der Europäischen Kommission. Der Bund reichte den Nationalen Strategieplan am 07.09.06 offiziell bei der Kommission ein. Am 22.11.06 teilte diese mit, dass die Nationale Strategie in Übereinstimmung mit der ELER-VO und den strategischen Leitlinien der EU steht (BMELV 2011a: 4).

Mitgliedstaaten wie Deutschland, die die ELER-VO über regionale Programme umsetzen, haben die Option, der Kommission eine Nationale Rahmenregelung (NRR) zur Genehmigung vorzulegen. Diese enthält bundesweit gültige Regeln für Fördermaßnahmen, die sowohl nach der ELER-VO als auch nach dem GAK-Rahmenplan förderfähig sind. Die Bundesländer können diese Regeln für Maßnahmen ihres ländlichen Entwicklungsprogramms übernehmen. Dadurch schaffen sie die Möglichkeit der Kofinanzierung durch den Bund und verkürzen den Genehmigungsprozess bei der Kommission für diese Maßnahmen (Grajewski/Tietz/Weingarten 2013). Die NRR wurde nach einem zeitaufwendigen Konsultationsverfahren mit der Kommission von dieser genehmigt. Das Konsultationsverfahren erfolgte seitens Deutschlands unter Federführung des BMELV in enger Abstimmung mit den Bundesländern.

Abb. 2: Strategie- und Programmebenen der ELER-Verordnung in der Förderperiode 2007–2013



Quelle: Grajewski 2007: 30

Auf Basis des ersten Entwurfs zur ELER-VO vom August 2004 begannen die Bundesländer im Frühjahr 2005 mit der Erarbeitung der Länderprogramme. Dies erfolgte in einem engen Abstimmungsprozess zwischen den Ländern, der vom BMELV koordiniert wurde (Grajewski/Mehl 2008).

In den Bundesländern waren die für Landwirtschaft zuständigen Ministerien (die in fast allen Bundesländern gleichzeitig auch für weitere Politikbereiche, z. B. Umwelt, zuständig sind) federführend für die Programmerstellung zuständig. In den neuen Bundesländern waren neben den Landwirtschaftsministerien die Staatskanzleien stark in die Programmkonzeption eingebunden, sodass gerade den Maßnahmen des ELER-Schwerpunktes 3, die stärker auf Wirtschaftsförderung und Daseinsvorsorge abzielen, im Vergleich zu den alten Bundesländern ein größeres Gewicht beigemessen wird. Auch ist die Begleitung der Entwicklungsprogramme für die ländlichen Räume dort stärker fondsübergreifend angelegt (Weingarten 2008). Genehmigt durch die Kommission wurden die NRR und die insgesamt 14 Programme zwischen September 2007 und Februar 2008 (BMELV 2011a: 4) und damit deutlich nach dem Start der letzten Förderperiode (01.01.2007).

Grajewski und Mehl (2008: 297) weisen darauf hin, dass die koordinierende Funktion des BMELV von den Bundesländern ambivalent gesehen wurde: „Zum einen soll der Bund Länderinteressen gegenüber Brüssel vertreten; zum anderen darf die Länderzuständigkeit für die ländliche Entwicklung nicht gefährdet werden." Fährmann et al. (2010: 307) teilen diese Einschätzung, betonen aber auch, dass der Informationsfluss und die Kommunikationsstrukturen zwischen Bund und Ländern grundsätzlich positiv eingeschätzt werden, während Informationsfluss und Kommunikationsstrukturen zur Kommission als z. T. verbesserungswürdig angesehen werden.

Der dreistufige Strategieaufbau führt zu einem komplexen und zeitaufwendigen Programmierungsverfahren. Nach Grajewski (2011: 8) ist dessen Ergebnis eher ernüchternd: „Allerdings haben weder die Leitlinien noch der Nationale Strategieplan die inhaltliche Struktur der EPLR [Entwicklungsprogramme ländlicher Raum] maßgeblich beeinflusst ... Der Nationale Strategieplan war letztlich so weit gefasst, dass er nicht einengend auf die Bundesländer wirkte ... Der für die Erstellung des Nationalen Strategieplans erforderliche

Zeitaufwand steht u. E. in einem sehr ungünstigen Verhältnis zu seiner Steuerungsfunktion." Fährmann et al. (2010: 300) beurteilen den Nationalen Strategieplan in ihrem Halbzeitbewertungsbericht des ländlichen Entwicklungsprogramms für Niedersachsen und Bremen wie folgt: „Mehraufwand ohne Mehrwert".

In einem föderalen Staat, in dem die Zuständigkeit für ländliche Entwicklung auf der subnationalen Ebene liegt, ist es nicht verwunderlich, dass ein nationaler Strategieplan nahezu ohne Steuerungswirkung bleibt (vgl. Mantino 2010a). Für einen Staat mit einem nationalen ländlichen Entwicklungsprogramm erschließt sich der Mehrwert eines nationalen Strategieplans ebenfalls nicht, da dessen wichtigste Aussagen sich auch in dem ländlichen Entwicklungsprogramm wiederfinden sollten. Dax und Kahila (2011: 95) merken zur Programmierung der ländlichen Entwicklung in der EU generell kritisch an: „insofar as they perceive a need to elucidate the rationale for their programmes the member states generally prefer to reiterate the arguments and 'buzz words' to be found in the European Commission's strategic policy documents."[23]

Der GAK kommt hingegen für die ländliche Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle zu. Im PLANAK entscheiden Bund (vertreten durch das BMELV und das Bundesfinanzministerium) und Länder mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Stimmen der Länder jährlich über den Rahmenplan, der die Fördermaßnahmen und die Fördermittel festlegt (BMELV 2012b). Der PLANAK fungiert in diesem Zusammenhang als zentrales Instrument des Interessenausgleichs, der Koordination und der Diskussion zwischen Bund und Ländern.

Da das GAK-Gesetz dem möglichen Maßnahmenspektrum enge Grenzen setzt, wirkt die GAK in den Bundesländern, die in starkem Maß auf die GAK als Kofinanzierungsinstrument setzen (müssen), einengend für deren ländliche Entwicklungsprogramme. Zum GAK-Förderspektrum gehören zum Beispiel nicht die Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes und nur ein Teil der Maßnahmen des ELER-Schwerpunktes 3 „Lebensqualität im ländlichen Raum, Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft".

Für die Bundesländer ist es allerdings nicht nur interessant, sich aus dem Maßnahmenspektrum der NRR zu bedienen, weil der Bund über die GAK mitfinanziert.[24] Auch als beihilferechtliche Grundlage ist die NRR wichtig. In vielen, v. a. finanzschwachen Bundesländern werden ELER-Mittel teilweise mit kommunalen Mitteln kofinanziert, auch wenn es sich dem Inhalt nach um GAK-Maßnahmen handelt (Wegebau, Dorferneuerung).

3.2 Koordinationserfordernisse zwischen den Akteursgruppen

Ein wichtiges Instrument, um die in Art. 6 der ELER-VO geforderte Partnerschaft auf der horizontalen Ebene mit Leben zu füllen, stellen die Begleitausschüsse dar. Diese gibt es auf Landesebene zu jedem der 14 ländlichen Entwicklungsprogramme und auf Bundesebene zum Nationalen Strategieplan und personell nahezu identisch zum „Nationalen Netzwerk für den ländlichen Raum Deutschland". Nach Art. 78 ELER-VO vergewissert sich der Begleitausschuss (BGA), „dass das Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum wirksam umgesetzt wird". Hierzu überprüft er lt. ELER-VO u. a. die Kriterien für die Auswahl der finanzierten Vorhaben und die Fortschritte bei der Verwirklichung der spezifischen Ziele des Programms und kann der Verwaltungsbehörde Programmanpassungen vorschlagen.

[23] Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommen auch Becker und Zaun (2007) in ihrer Analyse der Nationalen Strategischen Rahmenpläne für den EFRE.

[24] Für 2012 hat der Rahmenplan ein Finanzvolumen von insgesamt 940 Mio. Euro, davon entfallen auf den Bund 574 Mio. Euro und auf die Länder 366 Mio. Euro (BMELV 2012b).

Durch die ELER-VO sind Funktion, Organisation und Aufgaben des BGA relativ klar strukturiert. Trotz dieses verbindlichen Rahmens gibt es erhebliche organisatorische Ausdifferenzierungen zwischen den Bundesländern, sowohl hinsichtlich des BGA als auch des Verhältnisses des BGA zu den darüber hinaus existierenden Beteiligungsformen (wie Fachgespräche oder Informationsveranstaltungen). Über alle Bundesländer lässt sich aber eine starke Formalisierung des Begleitprozesses feststellen mit einem umfassenden Katalog von Pflichtaufgaben im Rahmen komplexer Umsetzungsprozesse. Außer Mecklenburg-Vorpommern haben alle Bundesländer der 7-Länder-Evaluierung[25] einen fondsbezogenen BGA eingesetzt.

Der mit Abstand größte BGA ist der in Hessen (vgl. Tab. 2), gefolgt von dem in Mecklenburg-Vorpommern, bei dem es sich um einen gemeinsamen BGA mit den EU-Strukturfonds handelt, sodass sich zwangsläufig eine größere Zahl an Mitgliedern ergibt. Der BGA in Schleswig-Holstein hat die geringste Mitgliederzahl. Er ist deswegen so klein gehalten, da er durch eine intensive Information aller Partner in eigenen Veranstaltungen und eine rege Gruppenarbeit flankiert wird.

Tab. 2: Zusammensetzung der Begleitausschüsse und Stimmenverteilung für sechs ländliche Entwicklungsprogramme (Stand: März 2010)

	Schleswig-Holstein	Hessen	Nordhein-Westfalen	Niedersachsen/ Bremen	Mecklenburg-Vorpommern	Hamburg
Mitglieder/Sitze	13	98	25	30	37	22
Stimmen (gesamt)	11	20	24	29	15	21
Stimmen Verwaltung (Mitglieder)	6	10	12	14	8	11
Stimmen Wirtschafts- und Sozialpartner (Mitglieder)	5	10	12	15	7	10
Partnergruppen						
Landwirtschaft/Forstwirtschaft	*1*	*2*	*4*	*3*	*1*	*2*
Ökolandbau	*0*	*0*	*1*	*1*	*0*	*1*
Gartenbau	*0*	*0*	*1*	*0*	*0*	*1*
Umwelt/Naturschutz	*1*	*1*	*1*	*4*	*1*	*1*
Wirtschaft/Gewerkschaften	*1*	*3*	*1*	*2*	*2*	*2*
Kommunale Spitzenverbände	*1*	*1*	*1*	*(1)*	*1*	*0*
Kirchen/Jugend/Frauen/LEADER	*1*	*3*	*3*	*5 (1)*	*2*	*3*

( ) = Stimmen von LEADER und Kommunalen Spitzenverbänden gehören in NI/HB nicht zu den Wirtschafts- und Sozialpartnern

Quelle: Fährmann und Grajewski 2011

In der Halbzeitbewertung wurde untersucht, ob von den BGA neue Impulse für eine vertiefte Beteiligung ausgehen oder nur „Beteiligungsrituale“ geschaffen wurden. Es zeigte sich, dass die Installation von BGA nicht im luftleeren Raum stattfand. Auch vorher gab es Konsultationsprozesse für die EU-kofinanzierten Programme und Fachgespräche mit ausgewählten Partnern. Nur Schleswig-Holstein hat den BGA als wesentliches Diskussionsforum eingerichtet und damit die bestehenden Beziehungen zwischen Verbänden und

[25] Im Folgenden werden wichtige Ergebnisse aus den Halbzeitbewertungen der ländlichen Entwicklungsprogramme 2007–2013 von sieben Bundesländern (vgl. www.eler-evaluierung.de) und der in diesem Zusammenhang durchgeführten Online-Befragung von Mitgliedern der Begleitausschüsse zusammengefasst. Zur Online-Befragung wurden mit schriftlicher Vorankündigung 296 Wirtschafts- und Sozialpartner sowie Umweltverbände (dem Verteiler der Verwaltungsbehörden für die Partnerbeteiligung entnommen) aufgefordert. Die Rücklaufquote lag bei 38 % (in Bezug auf die Bundesländer zwischen 27 und 83 %). Generell sank die Rücklaufquote mit steigender Zahl an Partnern. Dies kann als Indiz für einen steigenden Anteil an Pro-forma-Beteiligungen („Karteileichen“) bei breiten Partnerbeteiligungen bzw. -verteilern gewertet werden.

Ministerium ein Stück weit ersetzt. In den anderen Bundesländern steht der BGA neben den anderen Formen der z. T. formalisierten (Fachgespräche, Informationsveranstaltungen), z. T. informellen Beteiligungen, wobei bei Letzterem der Zugang der Verbände zum Ministerium unterschiedlich ist.

Institutionell wurden in allen Bundesländern die Möglichkeiten für die Beteiligung der Partner vertieft. Die Potenziale, die eine breitere Beteiligung bieten könnte, werden aber noch nicht ausreichend genutzt. Dies liegt an der Überfrachtung der BGA-Sitzungen mit „Formalia", dem begrenzten Spielraum für Programmanpassungen und den fehlenden personellen Kapazitäten seitens der Partner, sich in die komplexe Materie einzuarbeiten und entsprechend umsetzungsfähige Vorschläge einzubringen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA 2011) kommt in seiner Stellungnahme „Effiziente Partnerschaft" in dieser Hinsicht zu ähnlichen Schlüssen. Aus seiner Sicht erschweren Programmstrukturen und Verordnungskomplexitäten die Umsetzung des Partnerschaftsprinzips; folglich sind Beteiligungen oft unangemessen, zu bürokratisch, zu technisch und ohne ausreichenden Zeitrahmen für die Partner.

Den Nutzen der Teilnahme am BGA sehen die Partner v. a. in der Gewinnung von Informationen, die sie in die weitere Verbandsarbeit einspeisen können. Es entsteht auch ein wachsendes Verständnis für die Sichtweisen der anderen Beteiligten. Einen Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung des Programms wird nur in Detailregelungen gesehen. Diese können aber durchaus zu einer höheren Akzeptanz bei den potenziellen Zuwendungsempfängern führen, da die Richtlinien praxisnäher ausgestaltet werden. Der Einfluss auf die Programminhalte wird als so gering eingeschätzt, weil die Partnerschaft in der jetzigen Form erst nach der Programmgenehmigung installiert wurde. Aber auch im Zuge des *Health Check*, der die erste größere Programmänderung nach sich zog (Tietz 2010), kam den Partnern kein größerer Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der Programme zu. Änderungen erfolgten höchstens im Detail. Der Prozess im Rahmen des *Health Check* fand unter erheblichem Zeitdruck statt, sodass ohnehin kaum Spielraum für Anpassungen an den seitens der Verwaltungsbehörde präsentierten Vorschlägen bestand. Die Zufriedenheit der Partnergruppen (siehe Tab. 2) ist dementsprechend unterschiedlich ausgeprägt, da einzelne Partnergruppen auch unabhängig von den formalen Beteiligungsstrukturen ihre Verbandsinteressen erfolgreich auf der politischen Entscheidungsebene platzieren können (dies gilt insbesondere für die Landwirtschaftsverbände)[26].

Aus Sicht der Verwaltungsbehörde ist die Organisation der Partnerbeteiligung zunächst mit einem erhöhten Aufwand verbunden. Viele der Aufgaben des BGA sind an strikte Termine und umfangreiche Unterlagen gebunden (Jahresberichte, Änderungsanträge und -verfahren). Zudem müssen die Sitzungen von der Verwaltungsbehörde in den Ablauf eines insgesamt strikt getakteten ELER-Förderjahres eingepasst werden, teilweise muss auf aktuelle Themen und Erfordernisse reagiert werden. Eine zeitgerechte und „angepasste" Aufbereitung vieler Unterlagen und Informationen durch die Verwaltungsbehörde für die Partner ist in vielen Fällen notwendig. Für die Verwaltungsbehörde wird Partnerschaft so zu einer zusätzlichen Belastung zu ihren ohnehin stark angewachsenen Aufgaben. Keine der Verwaltungsbehörden wurde zu Anfang der Förderperiode mit zusätzlichen personellen Ressourcen ausgestattet. Der Konstituierungsprozess der BGA fand zudem parallel zum Genehmigungsverfahren in einem Zeitraum zahlreicher offener Verfahrens- und Förderfragen statt. Partnerschaften wurden daher tendenziell eher formalistisch angesehen und organisiert. Für einen Diskussionsprozess zur Klärung eines gemeinsamen oder konkrete-

[26] Der besondere Einfluss von Landwirtschaftsverbänden wird auch in einer vergleichenden europäischen Studie herausgestellt (ENRD 2011: 92).

ren Verständnisses bezüglich des Zwecks ihrer Partnerschaft blieb kaum Raum. Allerdings haben sich im Zuge der Programmumsetzung die Organisationsformen der Beteiligung in den Ländern stark ausdifferenziert.

Im Zuge des *Health Check* offenbarten sich aber trotz aller Ausdifferenzierungen grundlegende Probleme der Beteiligung bei extrem engen Zeitplänen, Zugangsasymmetrien zu politischen Entscheidungsträgern und einer Reihe von zusätzlich zu beteiligenden Gremien wie Kabinett, Landtag(sausschuss). In diesen Fällen reicht die Zeit oft nur für eine Beteiligungsrunde. Bei weniger stark an formale Fristen gebundenen Diskussionsprozessen, z. B. in Verbindung mit der Halbzeitbewertung 2010, wurden die Partner z. T. sehr intensiv beteiligt, ohne dass allerdings die Diskussion weitergehende Veränderungen der Programme nach sich gezogen hätte. Wie weit die Partnerbeteiligung einen Mehrwert für die Verwaltungsbehörde bringt oder eine bloße Erfüllung rechtlicher Vorgaben darstellt, wird sich in der Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens für die Förderperiode ab 2014 zeigen.

3.3 Koordinationserfordernisse im Rahmen der Umsetzung ländlicher Entwicklungsprogramme

Neben den in den EU-Verordnungen getroffenen Regelungen über einzurichtende Stellen sind die Länder weitgehend frei in Bezug auf die Aufteilung und Zuordnung von Zuständigkeiten auf bestehende Verwaltungen. In den Ländern sind daher die unterschiedlichsten organisatorischen Settings entstanden. Dies betrifft die Organisation und Verortung der Zahlstellen, die Anzahl der beteiligten Ressorts sowie Bewilligungsstellen und Arten der beteiligten Institutionen (Fachverwaltungen, Landesverwaltungen, Kammern, Kommunale Verwaltungen).

Einen vorgegebenen Bewertungsrahmen, wie die adäquate Organisationsstruktur für eine Umsetzung von EU-Förderprogrammen im *shared management* aussehen sollte, gibt es nicht. Allerdings sollte sie zur Implementation der EU-kofinanzierten Programme die folgenden Aspekte berücksichtigen:

- Der komplexe und sich ständig weiter entwickelnde EU-Rechtsrahmen erfordert eine sachgerechte und schnelle Steuerungsfähigkeit der Organisationsstruktur (Inhalte, Verfahren, Finanzen) und eine Homogenität des Verwaltungshandelns mit Ermessensspielräumen, die gegen Null tendieren. Diese Anforderungen kommen sogenannten Konditionalprogrammen gleich, in denen klare Wenn-Dann-Verknüpfungen vorliegen.
- Gleichzeitig handelt es sich bei den EU-Programmen und den Fördermaßnahmen eher um Zweckprogramme, in deren Mittelpunkt der Förderzweck und das Förderziel stehen. Auch Zweckprogramme sind für die Verwaltung nicht frei interpretierbar und müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, aber es „braucht zu ihrem Gelingen Ermessenspielräume, da die Realität immer anders aussieht als von Planern eines Programms gedacht“ (Noack 2009). Es müssen Erfahrungen, regionale, lokale und einzelfallbezogene Besonderheiten mit einfließen können. Dies setzt zum einen eine Fachlichkeit der entscheidenden Förderverwaltungen und – wenn für das Erreichen der Förderziele unabdingbar – regionale bzw. dezentralisierte Umsetzungsstrukturen voraus. Mit deren Anzahl wachsen die Anforderungen an eine einheitliche fachliche Steuerung und effektive Koordinierung.
- Daneben tritt das verwaltungsökonomische Ziel, die jeweiligen Ziele der Fördermaßnahmen mit möglichst geringen Umsetzungskosten zu erreichen und die Verwaltung entsprechend zu organisieren.

Damit ist das grundsätzliche Spannungsfeld (Fachlichkeit/Förderinhalte – Regelkonformität – Verwaltungsökonomie) aufgezeigt, das bei der Umsetzung der Programme auftritt und sich in teilweise widersprüchlichen Anforderungen an die Organisationsstruktur widerspiegelt.

Einen Eindruck von der Komplexität der Umsetzung eines ländlichen Entwicklungsprogramms vermittelt Abbildung 3 am Beispiel von *PROFIL*, dem „Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013" (ML 2012). Die Vielzahl der involvierten Einrichtungen und Akteure führt zu hohen Anforderungen an das Schnittstellenmanagement, die Koordination und Steuerung sowie den Wissenstransfer. Der Weggang zentraler, mit der komplexen Materie vertrauter Personen kann erhebliche negative Auswirkungen auf das Funktionieren des ganzen Systems haben. Ähnliches gilt für veränderte Organisationsstrukturen, z. B. durch Verwaltungsreformen (Fährmann/Grajewski 2012b).

Das Beispiel aus Niedersachsen/Bremen kann trotz aller Komplexität als eine vergleichsweise homogene Umsetzungsstruktur angesehen werden, da die Maßnahmen gebündelt über drei „Fachschienen" (Landwirtschaftskammer, Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz) umgesetzt werden und insgesamt wenige Institutionstypen involviert sind.

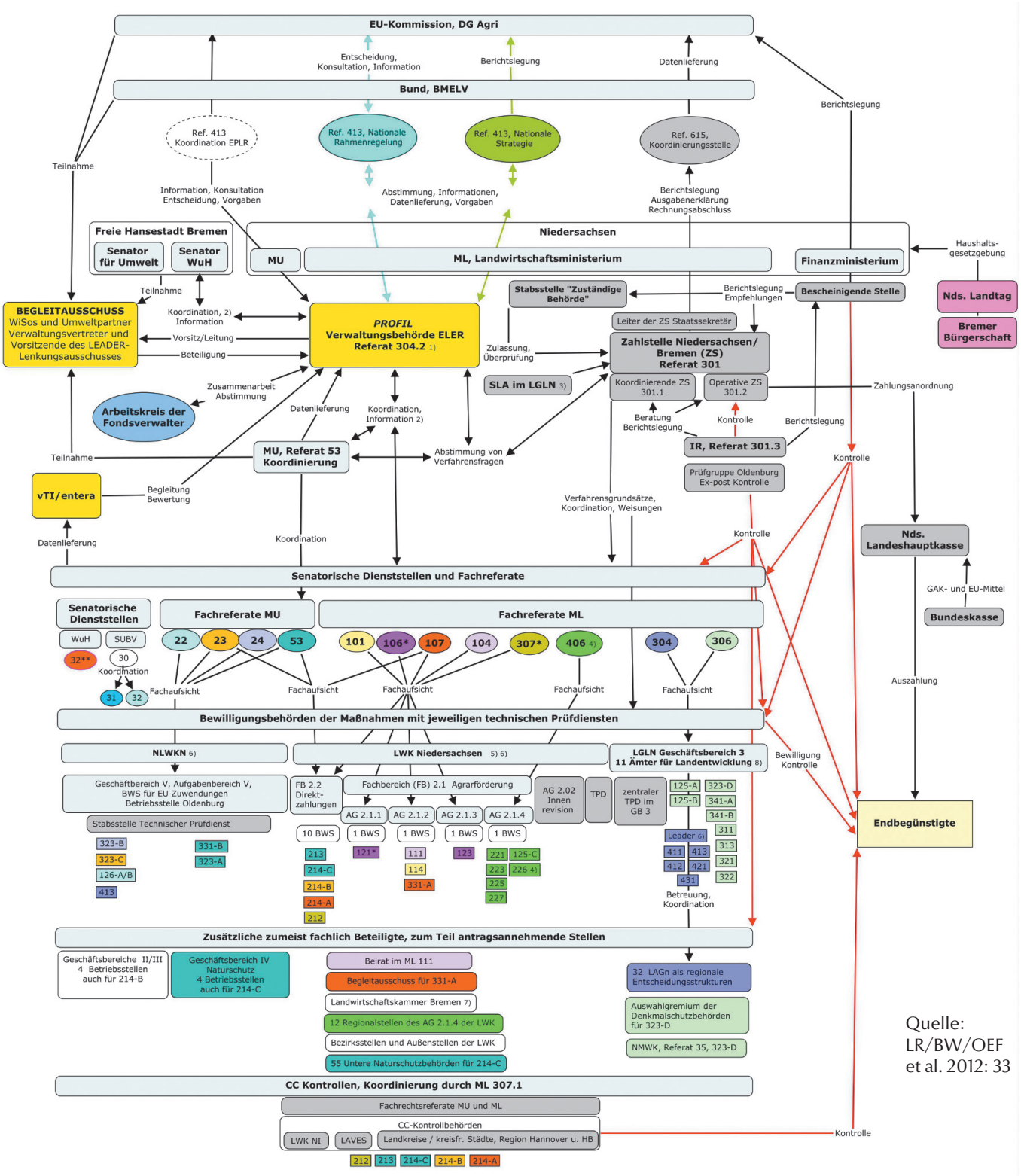
Anders stellt sich die Situation in Hessen dar. Prägend sind weitreichende Organisationsentscheidungen der Landesregierung Hessen, die einen hohen inhaltlichen und organisatorischen Koordinationsaufwand nach sich ziehen:

- Verteilung der wesentlichen Maßnahmenbereiche des Hessischen EPLR auf das Landwirtschafts- und das Wirtschaftsressort
- Starke Dezentralisierung der Umsetzung durch die Übertragung der Bewilligungsfunktion eines Großteils der Fördermaßnahmen auf 16 landrätliche Verwaltungen, die diese Funktion im eigenen Wirkungskreis ohne Weisungsbefugnis des Landes ausüben
- Vollständige Auslagerung der Zahlstellenfunktion aus dem Hessischen Landwirtschaftsministerium an die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) inklusive Aufbau der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und der Fachaufsicht über die Bewilligungsstellen

Damit liegen die politische Maßnahmenverantwortung (fachlich inhaltliche Steuerung) und die Umsetzung der Maßnahmen mitsamt Fachaufsicht in unterschiedlichen Institutionen. Die Steuerungsfunktion des Landes ist auf die Richtlinienausgestaltung beschränkt, der Einfluss des Landes Hessen auf die operative Ebene (WIBank, landrätliche Verwaltungen) aufgrund der Funktionszuweisungen nur sehr mittelbar gegeben.

Ein derart horizontal und vertikal aufgegliederter Verwaltungsaufbau entspricht nicht den oben skizzierten Erfordernissen und zieht grundsätzlich Abstimmungs- und Koordinationsprobleme nach sich. Die Anforderungen des Programmvollzugs kollidieren regelmäßig mit den Notwendigkeiten der organisatorischen Selbsterhaltung der involvierten Institutionen (Gawron 2010). Dabei folgen diese einem sogenannten „endogenen Programm" aus Standardinteressen, der vorherrschenden normativen Orientierung und dem institutionellen Selbstverständnis.

Abb. 3: Strukturlandkarte der Umsetzung des ländlichen Entwicklungsprogramms *PROFIL* (Stand 19.06.2012)



Quelle: LR/BW/OEF et al. 2012: 33

Legende

Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen

Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme, finanzielle Abwicklung zuständig sind

101 Fachreferat

214-B Maßnahmencode

Fachaufsicht → formalisierte Beziehungen

Kontrolle → Kontrollen im Rahmen der zahlstellenkonformen Abwicklung

1) Die Verwaltungsbehörde ist zuständig für die Abwicklung der Mittel der technischen Hilfe, ELER-Code 511.

2) Die Hauptkoordinationsleistung der Fachreferate des Umweltministeriums erfolgt in Niedersachsen über Referat 53; in Bremen über den WuH.

3) Das SLA im LGLN fungiert als zentraler technischer Dienstleister der Zahlstelle

4) Für die Waldbrandschutzsysteme innerhalb der Maßnahme 226 ist das Referat 406 Bewilligungsstelle.

5) Angaben beziehen sich auf den Organisationsplan; Stand 29.02.2012

6) Je nach Ausrichtung der Projekte können LEADER Maßnahmen auch über den NLWKN (411, 412, 413, 421) oder über die LWK (412, 411, 413, 421) abgewickelt werden.

7) Keine rechtlichen Auswirkungen, die Antragsannahme erfolgt durch die LWK Niedersachsen

8) Förderfälle aus Bremen werden über das AfL Verden abgewickelt

* Ab September 2011 liegt die Zuständigkeit im Referat 106.2

** Im Referat 32 liegt die Gesamtkoordination für die senatorischen Dienststellen in Bremen; Hier werden auch die für Bremen neben den Umweltmaßnahmen relevanten Maßnahmen 121, 123, und 214 A betreut.

AG	Arbeitsgebiet
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BWS	Bewilligungsstelle
FB	Fachbereich
HB	Freie Hansestadt Bremen
LAVES	Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
LGLN	Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen
LWK	Landwirtschaftskammer
ML	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
MU	Ministerium für Umwelt und Klimaschutz
NI	Niedersachsen
NLWKN	Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NMWK	Nds. Ministerium für Wissenschaft und Kultur
SLA	Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung
SUBV	Senator für Umwelt, Bauen und Verkehr
TPD	Technischer Prüfdienst
WuH	Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen

Abbildung 4 veranschaulicht, welche unterschiedlichen Interessen und welche Zielorientierung der Implementationsakteure (vorwiegend) handlungsleitend sind. Während diese Ziele jeweils die Maßstäbe darstellen, nach denen die Akteure selber gemessen und bewertet werden, existiert kein Anreizsystem, das gleichermaßen auf alle beteiligten Institutionen wirkt und dadurch als verbindendes Element funktionieren kann.

Abb. 4: Spannungsfeld der Handlungslogiken und Organisationsziele wesentlicher Implementationsakteure des Hessischen EPLR

Quelle: Fährmann, Grajewski, Reiter 2014

Für eine effektive Programmumsetzung ist es gleichwohl erforderlich, zu einem Ausgleich der teilweise konfligierenden Ziele zu gelangen. Der Koordinations- und Abstimmungsaufwand ist dementsprechend hoch. Reibungsverluste und – infolge der hohen Anzahl von Schnittstellen – auftretende Informations- und Kommunikationsdefizite sind aber unvermeidlich.

Untersuchungen zu den Kosten der Koordination im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik liegen nicht vor, und auch zu den umfassenderen Kosten der Implementierung ländlicher Entwicklungsmaßnahmen gibt es nur vereinzelte Studien (siehe zum Beispiel Fährmann und Grajewski 2013). Fährmann et al. (2014) zeigen für die von ihnen aktuell untersuchten vier Bundesländer[27], dass die Implementierungskosten der ländlichen Entwicklungsprogramme 2011 auf Landesebene insgesamt in einer Größenordnung von knapp 14 % der verausgabten Fördermittel lagen, mit einer Streuung auf Maßnahmenebene von unter 1 % bis über 100 %.[28] Hessen liegt mit über 30 % programmbezogenen Implementationskosten in Bezug auf die ausgezahlten Fördermittel weit über den Kosten der anderen Bundesländer. Allein 15 % der Kosten entfallen auf das Programmoverhead, und damit zu großen Teilen auf koordinative und steuernde Aufgaben. In allen untersuchten Bundesländern sind die Implementationskosten gegenüber der Förderperiode 2000–2006

[27] Niedersachsen/Bremen, Hessen, NRW und Schleswig-Holstein.

[28] Sie weisen zu Recht aber auch darauf hin, dass die Betrachtung der Implementationskosten alleine für eine Maßnahmenbewertung keinesfalls ausreicht, da deren Wirkung mit zu berücksichtigen ist.

gestiegen. Gründe für den Anstieg liegen neben Organisationseffekten in verschiedenen administrativen Regelungen, die v. a. den Umfang von Kontrollen und das Berichtswesen betreffen. Die zusätzlichen Strategieebenen haben den administrativen Aufwand ebenfalls deutlich steigen lassen. Dies gilt auch für den Ersatz eines gemeinsamen nationalen Begleitausschusses für alle Länderprogramme durch 14 Begleitausschüsse auf Ebene der Länderprogramme (BMELV 2011b: 65).

3.4 Koordinationserfordernisse mit anderen Politikfeldern

3.4.1 Kohärenz mit den Strukturfonds

Bereits in der gerade abgeschlossenen Förderperiode mussten die Maßnahmen des ELER nach Art. 5 ELER-VO „insbesondere mit den Zielen des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie des Gemeinschaftsinstruments zur Förderung der Fischerei vereinbar sein." Diese Kohärenz soll erreicht werden durch die strategischen Leitlinien der EU, den nationalen Strategieplan und die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum. Artikel 5 beauftragt die Kommission und die Mitgliedstaaten des Weiteren mit der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen EU-Fonds. Nach vorherrschender Meinung ist die Kohärenz nur unzureichend realisiert worden. So urteilt die Europäische Kommission (2011: 15) in ihrem Bericht „über die Umsetzung der nationalen Strategiepläne und die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (2007–2013)" kritisch: „[...] im Allgemeinen wurde ein globaler strategischer Ansatz vermisst, um umfassende Komplementarität und Synergien zwischen den Strukturfonds zu gewährleisten." Nach Mantino (2010a: 18 f.) wurde die Koordination der einzelnen Fonds in der Praxis hauptsächlich als deren Abgrenzung voneinander interpretiert.

Die Wahrung der Komplementarität und Kohärenz zwischen den Fonds würde aus Sicht des ELER u. a. die folgenden Aspekte beinhalten:

- Strukturelle und organisatorische Kohärenz
  - Vorgaben auf den übergeordneten Ebenen
  - Strukturen für die Sicherung des Wissenstransfers
  - Schnittstellen in den Umsetzungsstrukturen zur besseren thematischen Verzahnung und Abstimmung (Vermeidung von Reibungsverlusten)
  - Sinnvolle Abgrenzung der Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Doppelförderung (Vermeidung von Förderineffizienzen)
- Inhaltlich-strategische Komplementarität
  - Berücksichtigung des ländlichen Raums in den anderen Förderinstrumenten (proaktiver Ansatz)
  - Sinnvolle Ergänzung der Förderinstrumente auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie für Synergieeffekte (Wirkungsoptimierung)

Die Ergebnisse der Halbzeitbewertung zur strukturellen und organisatorischen Kohärenz sind eher ernüchternd. Der Anspruch einer besseren Integration der Fonds wurde auf der europäischen Ebene weder organisatorisch noch inhaltlich-strategisch gut vorbereitet. „The ERDF [= EFRE, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung] and ESF [Europäischer Sozialfonds] in fact come into existence separately from the EAFRD [= ELER], with strategies that are either non-communicating or communicating at a very generic level of definition" (Mantino 2010b: 15). Die Bundesebene ist auf dem Feld der Kohärenz und Komplementarität der Fonds wenig bis kaum aktiv. Für ein Mindestmaß an Wissenstransfer über

die Aktivitäten sorgt die gegenseitige Präsenz der Ressorts in den jeweils anderen Begleitausschüssen zu den Nationalen Strategien. Eine bessere – proaktive – Abstimmung der EU-Förderinstrumente wird hier aber nicht vorangetrieben. Bezeichnend ist, dass in der Strategischen Berichterstattung 2009 zum Nationalen Strategischen Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007 bis 2013 (BMWi 2009) der ELER nicht vorkommt.

In den Bundesländern selbst läuft die Umsetzung der EU-Programme zumeist über unterschiedliche Stränge, selbst wenn es noch bündelnde Mittelinstanzen gibt. Auf Ebene der Ressorts ist ein unterschiedlicher Grad der Formalisierung der Abstimmung – von einer Gemeinsamen Verwaltungsbehörde in Mecklenburg-Vorpommern bis hin zu anlassbezogenen Jour-fix-Terminen – anzutreffen. Umgesetzt wird zumeist die gegenseitige Beteiligung der Fondsverwaltungen in den jeweiligen Begleitausschüssen.

Die inhaltlich-strategische Komplementarität ist ebenfalls begrenzt, was auch auf die Neuausrichtung des EFRE zurückzuführen ist. Der ländliche Raum spielt als Kulisse in den EFRE-Programmen als Raum- bzw. Förderkategorie keine Rolle. Insgesamt ist die Wirtschaftspolitik auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet, weniger auf den Ausgleich. Dies gilt insbesondere für die RWB-Gebiete (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung). Auf einer regionalen Ebene fondsintegrierend wirken könnten die LEADER-Gruppen. Dabei haben sich die Umsetzungsbedingungen gegenüber LEADER+ durch die Integration in das Mainstreamprogramm tendenziell verschlechtert. Wenn EFRE- oder ESF-Mittel genutzt werden sollen, dann sind die LEADER-Gruppen ein Antragsteller unter vielen. Sie können sich nicht mehr, wie in der Vorperiode, des inhaltlichen Maßnahmenspektrums bedienen und dafür Agrarfondsmittel einsetzen.

3.4.2 Koordination zwischen 1. und 2. Säule der GAP

In den ländlichen Entwicklungsprogrammen ist darzulegen, wie die Abgrenzung zur 1. Säule der GAP verläuft. Ähnlich wie bei den Strukturfonds geht es in erster Linie um die Festlegung von „Demarkationslinien", die in Deutschland zu den Marktordnungen im Bereich Obst und Gemüse und Wein bestehen. Finanzielle Verknüpfungen bestehen zwischen der 1. und der 2. Säule der GAP. Die Modulation (Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule) wurde durch die *Health Check*-Beschlüsse zur GAP von 2008 ausgebaut (vgl. Tietz 2010). Des Weiteren wurde ein Programm zur Begleitung der Zuckermarktreform aufgelegt.[29] Insbesondere die Maßnahmen der 2. Säule, die über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem abgewickelt werden (in erster Linie die flächenbezogenen Maßnahmen) sind in der Umsetzung stark mit der 1. Säule gekoppelt, sowohl administrativ als auch in der Nutzung gemeinsamer IT-Systeme. Die sogenannten anderweitigen Verpflichtungen, deren Einhaltung eine Voraussetzung ist, damit Landwirte Direktzahlungen aus der 1. Säule bekommen können *(Cross Compliance*), sind bei der Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen zu berücksichtigen.

[29] Hier wurden Mittel der 1. Säule ausgewiesen, die für Maßnahmen der 2. Säule eingesetzt werden konnten, allerdings nach den Bedingungen der 1. Säule. Mit der Entscheidung der EU-Kommission vom 17.07.2008 wurden Deutschland dafür rund 71 Mio. Euro zugesprochen, die entsprechend der Zucker-Quotenrückgabe auf die Bundesländer verteilt wurden. Im Rahmen der Halbzeitbewertung ländlicher Entwicklungsprogramme (siehe z. B. Fährmann/Fitschen-Lischewski/Forstner et al. 2010: 290) wurde bezüglich der Durchführungsregelungen auch nach der Diversifizierungsbeihilfe Zucker gefragt. Im Ergebnis ist die Umsetzung mit erheblichen Kosten verbunden, da für einen geringen Betrag (rund 0,8 % der EU-Mittel in den ländlichen Entwicklungsprogrammen) getrennte Finanzierungs-, Kontroll- und Berichtssysteme erforderlich sind.

Trotz dieser finanziellen und durchführungsbezogenen Schnittmengen laufen die 1. und 2. Säule inhaltlich weitgehend getrennt voreinander. Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Zuständigkeit für die 1. Säule beim Bund liegt. Dieser hat sich in der 1. Säule für die Entkopplung der Direktzahlungen und damit für eine stärkere Orientierung der Landwirtschaft am Markt ausgesprochen. Landnutzungsrelevante Wirkungen der Entkopplung, die aus Sicht von Bundesländern auch in Verbindung mit der 2. Säule relevant sein könnten und einen beiderseitigen Abstimmungsprozess nach sich ziehen könnten, werden vom Bund bei der Frage der Entkopplung nicht betrachtet.

4 Fazit

Im Bereich der Agrarpolitik bestehen vielfältige vertikale und horizontale Verflechtungen („Netzwerkgovernance im Mehrebenensystem"). Dies gilt in einem noch stärkeren Maße für die Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als der 2. Säule der Agrarpolitik. Der thematischen Breite der Politik zur ländlichen Entwicklung, die ein Hybrid aus Agrar-, Umwelt- und Regionalpolitik ist, wohnt ein hoher Koordinationsbedarf systemimmanent inne. Auch wenn die 2. Säule der GAP der Politikbereich ist, der die Entwicklung ländlicher Räume explizit im Namen trägt, beeinflusst eine Vielzahl anderer Politikbereiche, wie sich ländliche Räume entwickeln. Eine kohärente und konsistente Förderung der Entwicklung ländlicher Räume erfordert daher eine Zusammenarbeit und Koordination, die über die in diesem Beitrag zur 2. Säule der GAP behandelte hinausgeht. Hier bestehen in den unterschiedlichen im Beitrag aufgezeigten Handlungsfeldern noch Defizite und Verbesserungsmöglichkeiten.

Kompetenzen für Zielfindung und Entscheidung, Finanzierung und Durchführung finden sich auf allen drei Ebenen (EU-Bund-Bundesländer), wobei beim Bund am wenigsten Kompetenzen angesiedelt sind. Zudem sind durch die Vorgabe des Partnerschaftsprinzips Wirtschafts- und Sozialpartner und weitere Akteure der Zivilgesellschaft in die Erstellung und Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme einzubeziehen.

Die ausgeprägten vertikalen und horizontalen Verflechtungen und das inhaltlich breite Maßnahmenspektrum der Programme zur ländlichen Entwicklung führen zu einem hohen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf. Auch wenn die tiefgreifenden Reformen der GAP in den letzten beiden Jahrzehnten ein Indiz dafür sind, dass sich die GAP nicht in einer Politikverflechtungsfalle (Scharpf 1985) befindet (Grajewski/Mehl 2008), sollte langfristig die Kompetenzverteilung einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Eine stärkere Orientierung am Subsidiaritätsprinzip und am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz würde tendenziell zu einer Verlagerung von Kompetenzen nach unten (Bund, Bundesländer) und damit einhergehend einer stärkeren Dezentralisierung führen, in einzelnen Bereichen (Biodiversität, Klimaschutz) aber auch mit einer Verlagerung nach oben (EU). Neben anderen positiven Effekten wäre hiervon auch eine Reduzierung des vertikalen Koordinationsbedarfs zu erwarten.

Zentral für die Koordination ländlicher Entwicklung im Sinne der 2. Säule der GAP ist der dreistufige Strategie- und Programmaufbau. Für die Förderperiode 2007–2013 hat sich gezeigt, dass die mittlere Ebene – der Nationale Strategieplan – in einem föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland kaum eine steuernde, strategische Wirkung entfaltet, wohl aber einen erheblichen Koordinationsaufwand nach sich zieht. Insgesamt ist diese mittlere Strategieebene nicht als sinnvoll anzusehen und weitgehend wirkungslos. Die für die ländlichen Entwicklungsprogramme in Deutschland zuständigen Bundesländer haben keinen Anreiz, sich durch den Nationalen Strategieplan ihren Gestaltungsspielraum einengen zu lassen. Gleichzeitig hat der für den Nationalen Strategieplan zuständige Bund

im Wesentlichen nur eine koordinierende Funktion (und über die GAK auch eine mitfinanzierende Funktion). Die koordinierende Funktion des BMELV sowohl gegenüber der Kommission als auch innerhalb von Deutschland wird von den Bundesländern ambivalent gesehen, da diese ihre Zuständigkeit für die ländliche Entwicklung nicht gefährden wollen. Für den Bund stellt die GAK das zentrale Instrument dar, um (begrenzten) Einfluss auf die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme nehmen zu können.

Die Begleitausschüsse dienen der horizontalen Partnerschaft insbesondere mit den Wirtschafts- und Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen. Während diese die Informationsweitergabe und den Erfahrungsaustausch durch die Begleitausschüsse positiv sehen, kritisieren sie den mangelnden Einfluss auf alle Aspekte, die mit finanziellen Auswirkungen verbunden sein können.

Die Koordination von ELER und Strukturfonds (Kohärenz) wird zwar in den einschlägigen Verordnungen eingefordert, dort aber nicht konsequent durch kohärente Vorgaben hinterlegt und in der Praxis nur unzureichend umgesetzt.

Erfahrungen der Förderperiode 2007 bis 2013 zeigen, dass die inhaltliche Ausrichtung der ländlichen Entwicklungsprogramme vom politischen Setting des Erstellungsprozesses abhängt. In Ländern, in denen die Staatskanzleien involviert waren, sind die Programme stärker auf über die Landwirtschaft hinausgehende Maßnahmen ausgerichtet als in den Bundesländern, in denen die Erstellung allein unter der Regie der für Landwirtschaft zuständigen Ministerien erfolgte. Wenn man die Politik zur ländlichen Entwicklung beim Namen nimmt, ist Ersteres zu begrüßen. Wenn man sie dagegen nach wie vor in erster Linie als eine von zwei Säulen der Agrarpolitik ansieht, spricht nichts gegen eine starke sektorale Ausrichtung. Zu hinterfragen wäre dann jedoch der andere Erwartungen implizierende Begriff der „Politik zur Entwicklung ländlicher Räume".

Literatur

BAW Institut für regionale Wirtschaftsforschung GmbH Bremen; IW Consult GmbH Köln (2009): Möglichkeiten des Bundes, durch die Koordinierung seiner raumwirksamen Politiken regionale Wachstumsprozesse zu unterstützten, Ergebnisbericht für das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Köln.

Becker, P.; Zaun, N. (2007): Die neue strategische Planung der europäischen Kohäsionspolitik in Theorie und Praxis. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/bkr__Zaun_Kohaesionspolitik_KS.pdf (22.09.2011).

BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2007): Politik für ländliche Räume: Konzeption zur Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume. Bonn.

BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011a): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013 (in der überarbeiteten Fassung vom 04.10.2011). Bonn. http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile (25.02.2014).

BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011b): 1. Fortschrittsbericht 2010 zum Nationalen Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 bis 2013 (in der überarbeiteten Fassung vom 03.06.2011). Bonn.

BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012a): Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (8. Änderung Stand 11.05.2012). Bonn.

BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2012b): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2012-2015. Bonn.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2009): Strategische Berichterstattung 2009: Langfassung: Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. Berlin.

Bundesregierung (2009): Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der ländlichen Räume. o. O.

BVerfG – Bundesverfassungsgericht (2006): 2 BvG 1/04 vom 17.10.2006, Absatz-Nr. (1 - 176). http://www.bverfg.de/entscheidungen/gs20061017_2bvg000104.html (03.04.2013).

Dax, T.; Kahila, P. (2011): Chapter 5 : Policy Perspective – The evolution of EU Rural Policy. In: Copus, A.; Hörnström, L. (Hrsg.): The New Rural Europe: Towards Rural Cohesion Policy. NORDREGIO REPORT 2011:1. Stockholm, 87-106.

ENRD – European Network of Rural Development (2011): Thematic Working Group 4 Delivery Mechanisms of Rural Development Policy. Final Report. http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=FE222DCC-9B47-8D4E-9C42-FF5E6EFC2973 (16.12.2011).

Europäische Kommission (2005): 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). Amtsblatt der Europäischen Union L277/1-40 vom 21.10.2005.

Europäische Kommission (2006): Beschluss des Rates vom 20. Februar 2006 über die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007 - 2013), 2006/144/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 55/20 vom 25.02.2006.

Europäische Kommission (2009): Beschluss des Rates vom 19. Januar 2009 zur Änderung des Beschlusses 2006/144/EG über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Programmplanungszeitraum 2007-2013), 2009/61/EG. Amtsblatt der Europäischen Union, L 30/112-115 vom 31.01.2009.

Europäische Kommission (2011): 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).

Europäischer Rechnungshof (2011): Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen? Sonderbericht Nr. 7/2011. Luxemburg.

EWSA – Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss (2011): Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Förderung einer effizienten Partnerschaft bei der Verwaltung des neuen Programmplanungszeitraums in der Kohäsionspolitik 2007-2013 unter Rückgriff auf bewährte Verfahrensweisen" (Sondierungsstellungnahme) (2011/C 44/01). In: ABl. Der EU 2011 C 44, 1-9.

Fährmann, B.; Fitschen-Lischewski, A.; Forstner, B.; Grajewski, R.; Moser, A.; Pitsch, M.; Pufahl, A.; Reiter, K.; Roggendorf, W.; Sander, A.; Tietz, A. (2010): Halbzeitbewertung von PROFIL: Teil 3 – Programmbewertung. Braunschweig.

Fährmann, B.; Grajewski, R. (2011): Zwischen Form(alitäten) und Substanz(iellem): Ergebnisse einer WiSo-Partner Befragung zum Stand der Partnerschaft im ELER. http://www.degeval.de/images/stories/Jahrestagungen/Linz_2011/Dokumentation/B7_Faehrmann.pdf (25.02.2014).

Fährmann, B.; Grajewski, R. (2012a): Vereinfachung dringend geboten. In: B&B Agrar (4/2012), 34-37.

Fährmann, B.; Grajewski, R. (2012b): Was kostet Förderung in Zeiten der Vereinfachung? Ergebnisse aus Implementations(kosten)analysen für ländliche Entwicklungsprogramme der 2. Säule. http://www.asg-goe.de/pdf/FT2012/FT-2012--Faermann-Grajewski--Implementationskosten analysen.pdf (25.02.2014).

Fährmann, B.; Grajewski, R. (2013): How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. In: European Review of Agricultural Economics 40 (4), 541-572.

Fährmann, B.; Grajewski, R.; Reiter, K. (2014): Implementations(kosten)analyse der Umsetzungsstrukturen des EPLR Hessen. Modulbericht im Rahmen der begleitenden Evaluierung des Hessischen Entwicklungsplans für den ländlichen Raum 2007 bis 2013 (Veröffentlichung in Vorbereitung). Braunschweig.

Feindt, P. H. (2007): Agrarpolitik im 21. Jahrhundert. Konflikte, Wahrnehmungen und Verständigungsbedarf. In: Feindt, P. H.; Lange, J. (Hrsg.): Agrarpolitik im 21. Jahrhundert. Wahrnehmungen, Konflikte, Verständigungsbedarf. Rehburg-Loccum. = Loccumer Protokolle 30/07.

Gawron, T. (2010): Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz – Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung. Leipzig/Berlin. = Schriftenreihe des Forschungsverbundes KOREMI, H. 07.

Grajewski, R.; Mehl, P. (2008): Variable Politik trotz wachsender Verflechtung: Netzwerkgovernance am Beispiel der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume. = Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung 32.

Grajewski, R. (Hrsg.) (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014: Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 08/2011.

Grajewski, R.; Tietz, A.; Weingarten, P. (2013): Perspektiven der EU-Förderung ländlicher Räume ab 2014: zwischen Kontinuität und Wandel. In: Eberstein, H. H.; Karl, H. (Hrsg.): Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Köln, 1-46.

Grajweski, R. (2007): Politik für ländliche Räume in der EU-27. In: Tietz, A. (Hrsg.): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Braunschweig, 15-36. = Landbauforschung Völkenrode (Sonderheft) 315.

LR – Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts; BW – Institut für Betriebswirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts; OEF – Institut für Ökonomie der Forst und Holzwirtschaft des Johann Heinrich von Thünen-Instituts; Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie (2012): Bericht 2012 zur laufenden Bewertung von PROFIL im Rahmen der 7-Länder-Bewertung.
http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ml.niedersachsen.de%2Fdownload%2F3904%2FBericht_laufende_Bewetung_2012.pdf&ei=NG61UenMBuuN4gSzq4EQ&usg=AFQjCNGglHNoD6sUotnQLJPFnSUNuU-yng&bvm=bv.47534661,d.bGE (25.02.2014).

Mantino, F. (2010a): The Reform of EU Rural Development Policy and the Challenges ahead. = Notre Europe Policy Paper 40.

Mantino, F. (2010b): Typologies of Governance Models: Assessing the impact of rural development policies.
http://www.rudi-europe.net/uploads/media/RuDI_WP3_D_3.2.pdf (25.02.2014).

Mehl, P.; Plankl, R. (2001): „Doppelte Politikverflechtung" als Bestimmungsfaktor der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik in der BR Deutschland. In: Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik 50 (3/2001), 173-177.

ML – Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Hrsg.) (2012): PROFIL 2007 – 2013 Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen, Konsolidierte Fassung, Stand: 20. Dezember 2011. Hannover.

Noack, S. (2009): Implementation regulativer Politik – Die Handlungsspielräume der Vollzugsverwaltung, Studienarbeit. Books on Demand GmbH. Norderstedt.

NLWKN – Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (2009): Niedersächsischer Beitrag für das Maßnahmenprogramm der Flussgebietsgemeinschaft Weser nach Art. 11 der EG-Wasserrahmenrichtlinie bzw. nach § 181 des Niedersächsischen Wassergesetzes. Lüneburg.

OECD (2007): OECD-Prüfbericht zur Politik für ländliche Räume Deutschland. Paris.

Osterburg, B.; Stratmann, U. (2002): Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union. In: Agrarwirtschaft: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Marktforschung und Agrarpolitik 51 (5/2002), 259-279.

Scharpf, F. W. (1985): Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 26 (4), 323-356.

Tietz, A. (Hrsg.) (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland im Vergleich – Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Braunschweig. = Landbauforschung Völkenrode (Sonderheft) 315.

Tietz, A. (2010): Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer. Braunschweig. = Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 03/2010.

Weingarten, P. (2008): Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 9. April 2008. Braunschweig.

Weingarten, P. (2010): Agrarpolitik in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (5-6), 6-17.

WBA – Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU. = Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten/ A: Angewandte Wissenschaft 468.

WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2006): Weiterentwicklung der Politik für die ländlichen Räume. o. O.

WBA – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. o. O.

Autoren

Peter Weingarten (*1965), Prof. Dr., Studium der Agrarwissenschaften, 1996 Promotion zum Dr. agr. an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 1995–2006 Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) in Halle (Saale), seit 2007 Leiter des Thünen-Instituts für Ländliche Räume in Braunschweig und Honorarprofessor an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), des Vorstands der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues (GEWISOLA) sowie der Begleitausschüsse zum Nationalen Strategieplan für die Entwicklung der ländlichen Räume und zum Netzwerk Ländlicher Raum.

Barbara Fährmann (*1969), Wuppertal, Studium der Freiraum- und Landschaftsplanung in Hannover (Dipl.-Ing.) sowie Große Staatsprüfung (Assessorin der Landespflege),Tätigkeiten in der Landesverwaltung, seit 2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Ländliche Räume (ehemals FAL), aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Evaluationsforschung und Politikberatung im Zusammenhang mit EU-kofinanzierten Förderprogrammen mehrerer Bundesländer, Schwerpunktthemen: Verwaltungskapazitäten, Implementationsanalysen, Kohärenz von Förderansätzen und -strukturen, Partnerschaftsprinzip und Gender-Mainstreaming, daneben verschiedene Lehraufträge an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin (Europäisches Verwaltungsmanagement) und Beraterin der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) für Umweltprojekte der Entwicklungszusammenarbeit (Marokko).

Regina Grajewski (*1963), Wuppertal, Studium der Agrarwissenschaften, Schwerpunkt Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus in Göttingen (Dipl.-Ing.) sowie 2. Staatsexamen für den Höheren landwirtschaftlichen Verwaltungsdienst, seit 1991 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Thünen-Institut für Ländliche Räume (ehemals FAL), aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Evaluationsforschung und Politikberatung, Koordination von Evaluationsprojekten im Bereich der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, Schwerpunktthemen: Programmumsetzung und -steuerung, Kohärenz von Förderansätzen und -strukturen, Mitglied im Sprecherteam des Arbeitskreises Strukturpolitik der DeGEval-Gesellschaft für Evaluation, Mitglied einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Monitoring von EU-Förderprogrammen der ländlichen Entwicklung.