

Ignaz Knöbl

Ländliche Entwicklung 2007–2013 - eine Darstellung der Periode aus der Perspektive der Programmverwaltungsbehörde¹

Das Programm 2014- 2020 ist seit Dezember 2014 genehmigt, aber noch ist das Programm 2007 – 13 nicht endgültig abgeschlossen. Die „n + 2-Regel“ – ein Mechanismus der EU-Strukturfonds – ermöglicht, die Jahre 2014 und 2015 weiterhin für die Finanzabwicklung der Periode 2007 – 13 zu nutzen. Das heißt die Endabrechnung des für die Periode verfügbaren EU-Budgets wird erst 2016 erfolgen. Österreich hat aber jetzt schon einen außergewöhnlich hohen Umsetzungsstand erreicht. Für das Übergangsjahr 2014 musste zur Finanzierung der flächenbezogenen Maßnahmen bereits auf das Budget der Periode 2014 – 2020 zurückgegriffen werden. Lediglich bei Leader und manchen Maßnahmen des Schwerpunktes 3 besteht derzeit noch ein Finanzierungsspielraum, der mit entsprechenden Anstrengungen der Förderstellen im Laufe des Jahres 2015 jedoch ausgeschöpft werden sollte. Daher ist es jetzt schon möglich, eine finanziell vorläufige, aber in Bezug auf die Programminhalte endgültige Bilanz zu ziehen.

Die für das Programm 2007 – 13 relevante EU-Rechtsgrundlage ist die VO (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und stellt die konsequente Fortsetzung des in der Periode 2000 – 2006 eingeschlagenen Weges der Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen der GAP dar.

Der österreichische Agrarkommissar Fischler hat im Rahmen der 1997 veröffentlichten „Agenda 2000“ der Europäischen Kommission die Maßnahmen der Agrarstrukturförderung, die bis zu diesem Zeitpunkt dem EU-Strukturfondsziel 5 „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“ zugeordnet waren und aus dem Strukturfonds EAGFL-Ausrichtung EU-kofinanziert wurden und die sogenannten flankierenden Maßnahmen zur 92er GAP-Reform (z.B. die für Österreich überragend wichtigen Agrarumweltmaßnahmen – ÖPUL) vereinigt und damit als ländliche Entwicklung zur 2. Säule der GAP erhoben. Zur Finanzierung wurde der EAGFL, Abteilung Garantie, der ursprünglich für die Finanzierung der EU-Marktordnungen eingerichtet wurde und der ab 1993 auch die Agrarumweltmaßnahmen finanzierte, herangezogen. Lediglich die Gemeinschaftsinitiative Leader verblieb als Leader+-Programm in der EU-Strukturfondspolitik und ein Teil der im Burgenland zu finanzierenden LE-Maßnahmen wurden in der Periode 2000 – 2006 im Rahmen des Ziel 1-Programmes für das Burgenland finanziert. Nur mit dieser etwas unübersichtlichen Programmierungs- und Finanzierungsstruktur war es um die Jahrtausendwende möglich, die Ländliche Entwicklung als 2. Säule der GAP zu etablieren.

In Salzburg begann die LE-Periode 2007 – 2013

Noch während der zweiten Kommissionsperiode von Franz Fischler wurde die LE-Politik für die Periode 2007-13 entworfen. So wie die Konferenz von Cork 1996 der Auftakt für die GAP-Ausrichtung hin zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums war, wurde die Konferenz von Salzburg im November 2003 dazu genutzt, um die Perspektiven für den länd-

¹ Als Verwaltungsbehörde fungierte die damalige Abteilung II 6 des BMLFUW „Koordination der ländlichen Entwicklung“ – der Autor war bis Oktober 2013 der Leiter dieser Abteilung
Eine gekürzte Fassung dieser Darstellung ist im Magazin des Netzwerks Land, Rückblicke 2007 – 2013 erschienen.

lichen Raum in einem ab 2004 erweiterten Europa zu diskutieren und die Grundlagen für die zukünftige Förderung der ländlichen Entwicklung im Rahmen der GAP zu schaffen. An die 1000 Stakeholder des ländlichen Raums aus ganz Europa, angefangen von Interessensvertreter, NGOs, Wissenschaftler, die Mitarbeiter der für die Umsetzung der Programme zuständigen Verwaltungen bis zu den Ministern haben an dieser von der EK gemeinsam mit Österreich organisierten Veranstaltung teilgenommen.

Fischler riss in seinem Eröffnungsreferat die für die nächste Periode von der Kommission geplante Architektur der ländlichen Entwicklungspolitik an und stellte dabei die neuen/alten Ziele und deren Gewichtung bei der Ausstattung mit finanziellen Ressourcen zur Diskussion und gestand ein, dass auch er die zu diesem Zeitpunkt geltenden Umsetzungsstrukturen „unnötig kompliziert und unflexibel“ fände.

Da zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt war, dass die Kommission das Instrument der Gemeinschaftsinitiativen in der nächsten Strukturfondsperiode nicht fortsetzen wird und damit der bisherigen ländlichen Entwicklung ein wichtiges Element wegbrechen würde, kündigte Fischler die Erhaltung der Leader-Methode – des Vorgehens von „unten nach oben“ im Rahmen der zukünftigen LE-Programme an.

In den von der Konferenz verabschiedeten Schlussfolgerungen² wurde die „multifunktionale Rolle der Landwirtschaft als Landschaftspfleger und marktorientierter Erzeuger“ hervorgehoben, die Öffnung der Politik des ländlichen Raums auf alle Einwohner in ländlichen Räumen eingemahnt und dem immer wieder in Regionalpolitikkreisen diskutierten territorialen Ansatz, den LE-Mittel-Einsatz auf „ärmere“ ländliche Gebiete zu begrenzen, grundsätzlich eine Absage erteilt. Damit ging einher, dass sich die Frage nach einer ausreichenden Finanzausstattung der ländlichen Entwicklungspolitik, eine Forderung, die die Schlussfolgerungen folgerichtig auch deutlich enthalten haben, umso schärfer stellte. Die vom Kommissar angedeutete weitere Umsetzung von Leader wurde um „wirksam lokalen und regionalen Bedürfnissen nachzukommen“ gefordert. Mit der Forderung nach ausreichenden Kapazitäten für Begleitung, Bewertung und Vernetzung wurde die Gebote der Beteiligung und Transparenz, welche der Kommission mehr als den Mitgliedsstaaten zum Anliegen geworden war, von der Konferenz unterstützt. Schließlich griffen die Schlussfolgerungen die Forderung nach Vereinfachung der Umsetzung und damit eine Neugestaltung von Programmplanung und EU-Finanzierung und –Kontrolle auf.

Für den der Salzburg-Konferenz folgenden Rechtsvorschlag wurde eine ausführliche analytisch orientierte Bewertung durch die Kommissionsdienststellen vorgelegt³ Dafür wurde auch eine extern beauftragte Studie⁴ herangezogen, die die Ergebnisse der Mid-term-Evaluierungen der Periode 2000-2006 zusammen gefasst hat. Auf Grund der ungenügenden Datenlage zu diesem Zeitpunkt müssen jedoch manche von der Kommission in ihre Bewertung übernommene Aussagen dieser Studie relativiert werden. Daraus war für die Verwaltungsbehörde zu lernen, dass der Evaluierung viel größeres Augenmerk bei der Vergabe von Aufträgen und der Begleitung der Durchführung gewidmet werden muss, als das zuvor für notwendig gehalten wurde.

² Diese Schlussfolgerungen sind unter dem Link http://ec.europa.eu/agriculture/events/salzburg/index_de.htm abrufbar (zuletzt am 16.6.2015 aufgerufen)

³ Extended Impact Assessment RD-policy post 2006 Com (2004)490 final – 14.7.2004.

⁴ Impact assessment of rural development programmes in view of post 2006 rural development policy, Final report November 2004 - von der Website der GD-Agri abrufbar

Ausgangspunkt dieses Assessment war die bereits vorher getroffene Kommissionsentscheidung den Gesamthaushalt der EU und damit auch die Finanzierung der LE neu zu strukturieren und die Maßnahmen der LE nach drei thematischen Schwerpunkte zu gruppieren: Wettbewerbssteigerung, Landmanagement und ländliches Umfeld. Drei Gestaltungsoptionen der zukünftigen LE-Politik wurden diskutiert:

1) Verbesserter Status quo – lediglich die oben dargestellten Weiterentwicklungen werden umgesetzt. Die Mitgliedsstaaten könnten weiterhin die bestehenden 26 Maßnahmen der Periode 2000 – 2006 gemäß ihren Entwicklungsvorstellungen programmieren. Leader wäre im Ausmaß von mindestens 4 % der zugeteilten EU-Mittel zu berücksichtigen.

2) Strategisch orientierter Ansatz – ein Strategieprozess auf europäischer und nationaler Ebene wird der Programmierung, die im Wesentlichen auf die bestehenden Maßnahmen aufbauen sollte, vorgeschaltet. Mindestdotierungen jedes Schwerpunktes 20 %; Anteil der Leader-Methode mindestens 7 %.

3) Territorialer Ansatz – im Prinzip wie Option 2 doch geringere Mindestdotierung für die landwirtschaftlich orientierte Programmachse (max. 15 %) und höhere für Schwerpunkt 3 (mindestens 30 %), der ausschließlich nach der Leader-Methode umgesetzt werden sollte; aber Konzentration der EU-Mittel auf zurück gebliebene ländliche Regionen.

Option 3 schied von vornherein aus, da ein Gang hinter Cork weder vom federführenden Kommissar noch von den Stakeholdern (siehe Salzburg-Konferenz) akzeptiert worden wäre. Es ist evident, dass mit den Mitgliedsstaaten ein verbesserter Status quo am einfachsten zu verhandeln gewesen wäre. Die Kommission entschied sich in ihrem Rechtsvorschlag⁵ für einen strategisch orientierten Ansatz mit Mindestdotierungen der Schwerpunkte, die zwischen jenen von Option 2 und 3 lagen. Dieser wurde am 16. Juli 2004 gemeinsam im Paket der Rechtsvorschläge für die Periode 2007 – 13 vorgelegt.

Vorzüge und Knackpunkte des Kommissionsentwurfes

Einverstanden waren die Minister mit der in der Finanzierungsverordnung zur GAP vorgeschlagenen Einrichtung des neuen EU-Fonds ELER⁶, der EAGFL-Garantie und EAGFL-Ausrichtung bei der Finanzierung der LE ablösen sollte.

Auch die vorgeschlagenen drei Ziele Wettbewerbssteigerung des Agrarsektors, Schutz von Umwelt und Landschaft mittels umweltgerechter Landbewirtschaftung und die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum einschließlich der Diversifizierung seiner Wirtschaft waren unstrittig.

Schwieriger verhielt es sich mit den vorgeschlagenen Mindestdotierungen der Schwerpunkte. Unter dem Titel „Gleichgewicht der Schwerpunkte“ (Art. 17) wurden mindestens 15 % für 1 und 3 und mindestens 25 % für 2 vorgeschlagen. Die (scheinbare) Privilegierung des auf die Förderung von Umwelt und Landschaft bezogenen Schwerpunktes 2 war ein Tribut an die europäischen Umweltlobbies einschließlich der sachwaltenden GD-Umwelt, aber für die meisten Länder kein wirklicher Knackpunkt, schon gar nicht für Österreich mit seinem auf die Umwelt bezogenen Programm der Periode 2000 – 2006. Konkret beliefen sich die dem Schwerpunkt 2 zuordenbaren Maßnahmen auf 86 % des Programmvolumens. 15 % für die Schwerpunkte 1 und 3 hätte für Österreich bedeutet, dass Agrarumweltmaßnahmen – also

⁵ KOM(2004)490 endg.

⁶ Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

ÖPUL – und Bergbauernförderungen auf unter 70 % Anteil reduziert hätten werden müssen. Mindestens 7 % der EU-Mittel sollten unter Anrechnung auf die Maßnahmenachsen nach der Leader-Methode umgesetzt werden.

Von besonders großer Sensibilität war für Österreich der Umfang der vorgeschlagenen EU-Finanzmittel. Galt es doch die historisch begründete relative Spitzenstellung Österreichs beim Anteil an den EU-LE-Mittel zumindest zu verteidigen. Der Anteil Österreichs betrug in der Periode 2000 – 2006 bezogen auf EU-15 über 6 %. Durch den Beitritt der neuen Länder 2004 ist er zwar auf unter 5 % gesunken, aber der Anteil Österreichs an der EU beträgt unter Heranziehung zutreffender Vergleichsindikatoren ungefähr 2 %. Die Kommission stattete in ihrem Vorschlag für die Finanzvorschau die Ländliche Entwicklung mit 89 Milliarden EUR für die Periode 2007 – 2013 aus. Dazu kamen noch die dem jeweiligen Mitgliedsstaat aus der Modulation der 1. Säule erwachsenden Mittel. Es war äußerst beruhigend für Österreich, dass die Kommission diesen Betrag auch im LE-Verordnungsvorschlag nannte. Er erschien Österreich ausreichend genug, um mit Hilfe der im Entwurf genannten auf objektiven Kriterien fußenden Zuteilungskriterien auf Grund der „in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse“ und der „spezifischen Situationen und Bedürfnisse“ von der Kommission einen mit der Vergangenheit vergleichbaren Betrag zugeteilt zu bekommen.

Die Maßnahme „Förderung der Verarbeitung und Vermarktung“ - im VO-Entwurf „Erhöhung der Wertschöpfung der land- und forstwirtschaftlichen Urproduktion“ bezeichnet -, ist überhaupt die erste Agrarstrukturförderung der vormaligen EWG. Sie leistete mit ihren potentiell sehr attraktiven Förderintensitäten einen Beitrag zur Entwicklung einer leistungsfähigen Lebensmittelindustrie in Europa. Für die Periode ab 2007 hat die Kommission ein massive Einschränkung der Fördermöglichkeiten vorgeschlagen: nur noch Kleinst- und Kleinunternehmen sollten anspruchsberechtigt sein. Die Kommission begründete das damit, dass (nur) diese Betriebsgrößen in besonderem Masse zur höheren Wertschöpfung für lokale Erzeugnisse beitragen könnten (Erwägungsgrund 23 des VO-Entwurfes).

Der auf eine Forderung des Europäischen Parlaments beruhende Vorschlag, jene benachteiligten Gebiete, die nicht Berggebiete sind, neu abzugrenzen, wurde von uns - ausgehend vom vorgelegten Verordnungstext, nur noch naturbedingte Benachteiligungen zuzulassen, nicht als problematisch eingeschätzt. Eine heftige Diskussion des Kommissionsvorschlages war jedoch durch den Widerstand der Südländer, bei der Abgrenzung dieser für sie flächenmäßig sehr bedeutenden Benachteiligungskategorie in Hinkunft auf sozio-ökonomische Faktoren verzichten zu müssen, zu erwarten.

Der strategische Ansatz sah strategische Leitlinien der Gemeinschaft und einzelstaatliche Strategiepläne vor. Das Neue dabei war, dass die nationalen Strategien, die gemeinschaftliche Leitlinie, die auf die großen politischen Prioritäten der EU (damals die Lissabon-Agenda zur wirtschaftlichen Nachhaltigkeit und die Erklärung von Göteborg zur Umwelt) ausgerichtet war, zu adressieren hatten. Da der LE-Entwurf vorsah, dass die Gemeinschaftsstrategie von der Kommission drei Monate nach Beschlussfassung der LE-Verordnung dem Rat vorzulegen sei, und der Rat für seine Entscheidung natürlich auch Zeit braucht, die nationalen Strategien erst danach erstellt werden können, aber vor Programmeinreichung der Kommission vorgelegt werden müssen, war dieser Prozess als ein zeitraubendes Element einzuschätzen. Er wurde von den Ministern, nach dem Motto „wer kann schon etwas gegen eine strategisch orientierte Vorgangsweise haben“ passiv positiv akzeptiert.

Das galt ebenso für die neuen Anforderungen an die Stakeholderbeteiligung bei der Programmplanung als auch für den nunmehr auch für die LE-Programmumsetzung obligatorischen Begleitausschuss.

Insgesamt betrachtet war der Vorschlag der Kommission (sprich des Kommissars) ein großer Wurf: er vollendete den Weg hin zu einer kohärenten auf die Ziele der GAP ausgerichteten Politik mit hoher gesellschaftlicher Akzeptanz und ermöglichte Österreich das Management der gesamten LE in einem einzigen Programm (in der Periode 2000 – 2006 waren es drei in der Beitrittsperiode zuvor 21) – ein real erreichter Vereinfachungsschritt. Die in Salzburg 2003 in den Schlussfolgerungen formulierten Forderungen waren damit zumindest von der Kommission eingelöst.

Die Verhandlungen auf Ratsebene starteten am 19. Juli 2004, man würde meinen ausreichend früh, um mit 1.1.2007 alles einschließlich der genehmigten Programme unter Dach und Fach zu haben. Und in der Tat verliefen diese Verhandlungen zügig. Intensiv gestartet unter niederländischer Präsidentschaft wurde beim Juni-Rat ein Jahr später unter luxemburgischer Präsidentschaft die politische Einigung im Agrarrat erreicht und die ELER-Verordnung konnte nach der zustimmenden Äußerung des EU-Parlaments im September 2005 veröffentlicht werden.

In dieser Zeit hatten sich die EU-Agrarminister 6-mal mehr oder weniger ausführlich mit der Vorlage befasst. Die Vorbereitung der kompromissfähigen Abänderungen eines Kommissionsvorschlages erfolgt laufend im wöchentlich tagenden Sonderausschuss Landwirtschaft (SAL) unter Führung der jeweiligen Präsidentschaft. Dieser beauftragt mit den zuständigen Fachbeamten der Mitgliedsländer besetzte Ratsarbeitsgruppen (RAG) zur Prüfung der technischen Aspekte. 12-mal trat daher die damals noch historisch „Agrarstrukturen“ bezeichnete Ratsarbeitsgruppe zwischen September 2004 und April 2005 zur intensiven Prüfung des LE-Vorschlages zusammen. 8-mal war das LE-Dossier auf der Tagesordnung des SAL: zur Prüfung der vom Ratssekretariat erstellten Protokolle der RAG-Sitzungen, zur Diskussion der für die Strukturierung der Ratssitzungen erforderlichen Fragenkataloge und vor allem zur finalen Prüfung der Präsidentschaftstexte für die Beschlüsse.

Die aus österreichischer Sicht notwendigen Änderungen des Kommissionsvorschlages konnten im Rahmen der politischen Einigung erreicht werden:

- In Bezug auf die Mindestdotierung der Schwerpunkte einigte man sich schlussendlich auf 10/25/10, Leader-Anteil mindestens 5 %.
- Die von der Kommission vorgeschlagene Einschränkung bei der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung land- und forstwirtschaftlicher Primärprodukte auf kleine Unternehmen wurde im Verhandlungsprozess zuerst auf mittlere Unternehmen (50 bis 250 Mitarbeiter) und dann auf starkem Drängen des EU-Parlaments auf die nur zu diesem Zweck neu geschaffene Kategorie der „Zwischenunternehmen“ (max. 750 Beschäftigte) ausgeweitet.
- Die technischen Verhandlungen in Bezug auf die Neuabgrenzung der sonstigen benachteiligten Gebiete bargen auch für Österreich eine unliebsame Überraschung. Die Kommission bestand auf europaweit anwendbare Kriterien für die Messung der natürlichen Nachteile in diesen Gebieten. Das von Österreich und auch Deutschland angewandte System der Bodenschätzung als Grundlage der Abgrenzung sei auf andere

Länder insbesondere die neuen Mitgliedsstaaten nicht übertragbar, daher käme eine Fortführung nicht in Frage. Die von der Kommission präsentierten Vorschläge fanden jedoch auch keine Zustimmung. So wurde mit dem EU-Parlament, welches die Neuabgrenzung auf Basis des Berichtes des EU-Rechnungshofes lanciert hatte, ein Moratorium zur Schaffung wissenschaftlich orientierter Grundlagen für die Neuabgrenzung vereinbart und die rechtliche Festlegung durch den Rat wurde verschoben.

Die Ländliche Entwicklung im Tauziehen um das EU-Budget

Nicht abgeschlossen war zum Zeitpunkt der politischen Einigung über die LE-Verordnung die Frage der Finanzierung der LE. Um die Höhe des EU-Budgets für die Periode war trotz sparsamen Vorschlags der Kommission ein heftiges Tauziehen zwischen „Nettozahler“ und „Nettogewinner“ entbrannt, welches den bisherigen „LE-Nettogewinner“ Österreich zu zerreißen drohte. Der von der Kommission für die LE vorgeschlagene Betrag war eingeklemmt zwischen der Festlegung auf dem Gipfel von Brüssel 2002 das Budget für die 1. Säule der GAP auf dem Niveau von 2006 einzufrieren und den von den Mitgliedsstaaten im Zuge der Verhandlungen der Finanziellen Vorausschau für die Periode 2007 – 2013 durchgesetzten Kürzungen des Kommissionsvorschlags. Der Gipfel von Luxemburg, auf dem der Budgetbeschluss hätte fallen sollen, war kurz zuvor gescheitert, obwohl Jean Claude Juncker, der damalige Vorsitzender des Europäischen Rats, für die LE nur noch 74 anstelle von 89 Mrd. EUR vorgesehen hatte. Die Entscheidungsgewalt über die Höhe der Zuteilung aus dem EU-Budget haben die Agrarminister ohnehin nicht und der im Verordnungsentwurf enthaltene Betrag wurde ersatzlos getilgt. Ansonsten hätte die ELER-Verordnung erst nach dem Budgetbeschluss verabschiedet werden können - mit dem ganzen Rattenschwanz an Verzögerungen für die gemeinschaftliche Strategie und die für die Programmierung erforderlichen Kommissionsverordnungen. Umso wichtiger war die Festlegung des Verteilungsmodus der schlussendlich für die LE verfügbaren EU-Mittel auf die Mitgliedsstaaten. Österreichs Interesse während des ganzen Verhandlungsprozess war, den diesbezüglichen Vorschlag der Kommission unverändert zu beschließen. Das gelang mit dem Abs. 4 des Artikels 69, obwohl nicht alle Mitgliedsstaaten Freude an der Berücksichtigung der „in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse“ hatten.

Eine Einigung über das EU-Budget konnte von den Staats- und Regierungschefs erst im Dezember 2005 erreicht werden. Der Vorschlag des britischen Ratspräsidenten Blair sah für die LE noch weniger vor, als der von Juncker ein halbes Jahr zuvor, nämlich nur noch 66,34 Mrd. EUR (zu Preisen von 2004). Blair der in dieser Nacht vom 16. auf 17. Dezember 2005 ein komplexes Geflecht von unterschiedlichen Interessen der Mitgliedsstaaten zu bedienen hatte, erkannte bereits im Vorfeld der Verhandlungen, dass er mit einigen Ländern nur abschließen wird können, wenn er deren besondere Sensibilität für die LE berücksichtigt. Dazu gehörte an 1. Stelle Österreich, da es Minister Pröll gelungen war, den österreichischen Verhandlungsführer Bundeskanzler Schüssel darauf einzuschwören. Blairs Vorschlag zur Einigung über die Finanzielle Vorausschau sah für die LE eine ausgeklügelte „Verhandlungsbox“ vor. Mit der Hälfte des Betrages wurden die neuen Mitgliedsstaaten vollauf zufriedengestellt. Für den für EU-15 verbleibenden Betrag waren drei unterschiedliche Zuteilungsmethoden vorgesehen: nur ein kleiner Teil jener 34 Mrd. EUR – 1,2 Mrd. EUR - sollte 4 Ländern in Absolutzahlen und damit transparent zugewiesen werden. Davon war für Österreich der höchste Betrag vorgesehen.

Wir von der Koordinierungsabteilung für die ländliche Entwicklung hatten auf Basis dieser Informationen buchstäblich noch am Tag der Verhandlungsnacht zahlreiche Szenarien ge-

rechnet. Alle liefen auf eine mehr oder weniger deutliche Verringerung der LE-Dotierung im Vergleich zur Vorperiode hinaus. Am Morgen nach den Verhandlungen konnten wir dank des Verhandlungsgeschicks von Wolfgang Schüssel hoffen, dass für Österreich trotz der Kürzung des EU-Budgets für die Ländliche Entwicklung um ein Viertel gegenüber dem von der Kommission vorgeschlagenen Betrag ein mit der vergangenen Periode vergleichbares LE-EU-Budget heraus schauen würde. Und das war tatsächlich der Fall, da im Verhandlungsprozess jener Nacht nicht die ursprünglich 1,2 Mrd. sondern etwas mehr als 4 Mrd. vom Europäischen Rat bestimmten Ländern – darunter Österreich 1,35 Mrd. zugeteilt wurden. Die Aufteilungsentscheidung der Kommission⁷, die erst im September 2006 veröffentlicht wurde, hat diese vom Europäischen Rat zugeteilten Mittel mit der Aufteilungsmethode gemäß Art. 69 Abs. 4 der ELER-VO ergänzt. Diese erfolgte zu laufenden Preisen und berücksichtigte auch die Mittel aus der Modulation. Das Ergebnis für Österreich 3,9 Mrd. EUR für die Periode 2007-13, das waren 4,6 % der ELER-Mittel.

Strategischer Ansatz und Programmvorbereitung

Zum Zeitpunkt der Budgetentscheidung waren die strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums zwar noch nicht formell beschlossen, da sich das Europäische Parlament dazu noch nicht geäußert hatte, aber eine politische Einigung der Agrarminister konnte im November 2005 erreicht werden. Bereits im März 2005 hatte die Kommission ihre ersten Vorschläge dazu präsentiert und im Juli kurz nach der politischen Einigung über die Verordnung den diesbezüglichen Kommissionsvorschlag, der als Entscheidung des Rates in Kraft treten sollte, vorgelegt. Gemäß dem Artikel 9 der LE-Verordnung sind mit diesen Leitlinien auf Gemeinschaftsebene die strategischen Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums mit Blick auf die Umsetzung jedes Schwerpunktes festzulegen. Darauf aufbauende nationale Strategiepläne bilden den Bezugsrahmen für die LE-Programme der Mitgliedsstaaten. Damit sollte die Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele von Göteborg und die überarbeiteten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung gewährleistet werden. Letztere war der Kommission zu diesem Zeitpunkt ein besonderes Anliegen.

Den aus Sicht vieler Mitgliedsstaaten - besonders Österreich - ebenfalls wichtigen Bezug zum 1997 in Luxemburg verabschiedeten europäischen Agrarmodell, welches die multifunktionale Rolle der Landwirtschaft hervor streicht und die GAP verpflichtet mit ihren Instrumenten eine flächendeckende, die Berg- und benachteiligten Gebiete einschließende Landwirtschaft zu ermöglichen, hatte die Kommission in ihrem März-Entwurf der strategischen Leitlinien nicht vorgesehen. Er wurde jedoch vom Rat noch unter Luxemburger Vorsitz erfolgreich hineinreklamiert.

Für jeden Schwerpunkt wurde eine rechtsverbindliche Leitlinie formuliert. Bei der Leitlinie des Schwerpunktes 2 gelang es jedoch nicht, die Ausgleichszulage für die benachteiligten Gebiete explizit zu verankern. Mit Konzentration auf die beispielhaft aufgezählten Kernaktionen, die mit dem Maßnahmenbündel der LE-Verordnung umsetzbar sind, sollte ein mit ebenfalls vorgegeben Indikatoren messbarer Erfolg erreicht werden (strategisches Monitoring).

Damit wurde der Programmplanung ein nationaler Strategieprozess vorgeschaltet, wenngleich in der Realität aus Zeitgründen die Erarbeitung des strategischen Rahmens und die Vor-

⁷ 2006/636/EG

bereitung des Programmtextes parallel erfolgen mussten. Wenn man bedenkt, dass erst Ende Februar 2006 die europäische Strategie Rechtskraft erlangte, hätte ein sauberes Hintereinander den Periodenbeginn massiv gefährdet.

Wir warteten daher mit den Programmvorbereitungen nicht, bis alle Rechtsgrundlagen verabschiedet waren, sondern begannen bald nach der Vorlage des Verordnungsentwurfes damit. Den Auftakt bildete die Österreich-Konferenz „Den ländlichen Raum nachhaltig entwickeln“ am 2. November 2004 in Waidhofen an der Ybbs. Dort konnte der damalige für die LE-Politik verantwortliche stv. Generaldirektor Dirk Ahner der GD-Landwirtschaft die EU-Sicht präsentieren. Er strich besonders die neue strategische Orientierung bei der Programmplanung hervor und forderte die Teilnehmer an dieser Konferenz auf, diese Herausforderung als neue Chance für die Ländliche Entwicklung anzunehmen. Minister Pröll formulierte seine politische Vision für das zukünftige Programm: ein Programm, das die Bäuerinnen und Bauern bei der Erfüllung ihrer vielfältigen Aufgaben optimal unterstützt, ein Programm mit positiven Effekten für die Kulturlandschaft und Naturräume und ein Programm, das lokale Entwicklungsinitiativen stärkt und die Lebensqualität im ländlichen Raum fördert.

Unmittelbar nach Waidhofen wurden technische Arbeitsgruppen eingesetzt, die die Ziele und Bedingungen für die einzelnen Maßnahmen konform mit den Vorgaben der LE-Verordnung zu entwickeln hatten. Mehr als 100 Experten von Bund, Länder und Sozialpartner waren dabei im intensiven Einsatz. Österreich nahm auch die Beteiligung der Stakeholder und der NGOs am Programmplanungsprozess sehr ernst, wie das in der Konferenz von Salzburg gefordert worden und im Art. 6 der LE-VO als „Partnerschaft“ verankert ist. In 4 Dialogkonferenzen (18. Mai 2005, 26. Jänner 2006, 13. März 2006 und 23. November 2006) mit bis zu 400 Teilnehmern wurden Zwischenergebnisse und insbesondere die Einreichversion intensiv diskutiert. Entwürfe von Strategieplan und Programm wurden periodisch veröffentlicht und Stellungnahmen sowohl von Sozialpartnern als gesetzlich berufsständische Interessensvertreter als auch von NGOs wurden laufend entgegen genommen und in die Programmierungsüberlegungen einbezogen. Es versteht sich von selbst, dass bei einer Programmierungsstrategie - wie der österreichischen -, die der Dotierung der Umweltmaßnahmen ein besonderes Gewicht gibt, die Umwelt-NGOs auch ein besonderes Interesse an der Mitgestaltung zeigen. Die naturschutzbezogenen Maßnahmen in Rahmen des ÖPUL und die Projektmaßnahmen zum Schutz des natürlichen Erbes zeigen ihre Handschrift.

Schließlich war auch die Politik durch die laufende Berichterstattung des Landwirtschaftsministers im Parlament sowohl in die Verhandlungen der Rechtsgrundlagen auf EU-Ebene als auch in die nationale Programmplanung eingebunden. Es verging kein Agrarausschuss ohne dass die ländliche Entwicklung intensiv diskutiert worden ist. Dies ist bei einem Politikbereich der in Österreich unter Berücksichtigung der nationalen Kofinanzierung quantitativ bedeutsamer ist, als die 1. Säule der GAP nicht nur verständlich, sondern notwendig. Auch wenn die Programmeinreichung in der alleinigen Verantwortung des Landwirtschaftsministers erfolgt, ist das Parlament als Budgetbehörde zumindest indirekt gefordert, wenn es um die nationale Kofinanzierung geht.

Herausforderungen für Österreich

Die größte Herausforderung für Österreich war die mit dem strategischen Ansatz begründete Vorgabe unter dem Titel „Gleichgewicht der Schwerpunkte“ (Art. 17) verpflichtende Mindestdotierungen vorzusehen. Insbesondere die für den Schwerpunkt 3 im Kommissionsentwurf vorgesehenen 15 % hätten die Kontinuität der Umweltorientierung des Programms

gefährdet. Dies wäre unter der zu diesem Zeitpunkt noch sehr optimistischen Annahme einer gleichbleibenden EU-Finanzierungsbeteiligung nur mit starken Einschränkungen bestimmter ÖPUL-Maßnahmen oder aber der Reduktion der Ausgleichszulage für die Berggebiete, die in der vorigen Periode zur Sicherung der Betriebsstruktur in den Berggebieten („Sockelbetrag“) massiv ausgebaut worden war, möglich gewesen. Die dem Schwerpunkt 2 entsprechenden Maßnahmen der Periode 2000 – 2006 beliefen sich auf 86 % des Programmvolumens. Das Programm 2000 – 2006 betonte die Maßnahmen für die Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft und der benachteiligten Gebiete besonders. Es handelt sich um Direktzahlungen, die zur Abgeltung der erbrachten öffentlichen Güter gewährt werden. Beide Maßnahmenbereiche wirken sich unmittelbar und direkt auf die Einkommensbildung bei den Landwirten aus. Jede Reduktion ist daher für die Betroffenen direkt schmerzhaft. Im Gegenzug waren die Maßnahmen mit investivem Charakter (einzelbetriebliche Investitionsförderung, Diversifizierungsförderung) im europäischen Vergleich unterdurchschnittlich ausgebildet. Daher bedeutete auch das Verhandlungsergebnis 10/25/10 immer noch die Notwendigkeit die Verteilung der Programmmittel auf die Maßnahmen zu verändern.

Folgende Eckpunkte bestimmten daher die strategische Ausrichtung des neuen Programms und damit den Programmierungsprozess:

- Stärkung der Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft über den Anteil hinaus, der bereits in der Periode 2000 – 2006 erreicht worden ist (rd. 11 %). Aufgrund der EU-Erweiterung 2004 wurde die Wettbewerbsstärkung der österreichischen Landwirtschaft von der Agrarpolitik als vordringlich eingeschätzt. Dies wäre auch unabhängig von Mindestdotierungen auf Grund eines beschränkten Budgets nur über eine Umschichtung von den Direktzahlungsteilen des Programms möglich gewesen.
- Die Ausgleichszulage für die Berg- und benachteiligten Gebiete sollte auf dem 2006 bestehenden hohen Niveau und unverändert in Bezug auf die Gestaltung der einzelbetrieblichen Prämienberechnung weitergeführt werden.
- Verringerung des finanziellen Umfangs der für die Agrarumweltmaßnahmen eingesetzten öffentlichen Mittel, um das Limit von theoretisch maximal 80 % für den Schwerpunkt 2 nicht zu überschreiten. Eine kostendämpfende Neuberechnung der Prämien von Maßnahmen, die in Bezug auf ihre Bedingungen mehr oder weniger unverändert fortgesetzt werden können, war ohnehin unabhängig von der Kürzungsnotwendigkeit erforderlich, weil dies neue Verhältnisse bei den Referenzwerten verlangten und Anreizelemente wegen der WTO-Regeln zum Zeitpunkt der Programmierung nicht mehr zulässig waren.
- Deutliche Stärkung des Schwerpunktes 3 „Diversifizierung und Lebensqualität im ländlichen Raum“ – Verdreifachung der öffentlichen Mittel im Verhältnis zur Dotierung des „Artikel 33“ der Periode 2000 – 2006.
- Der Leader-Ansatz (Schwerpunkt 4) erlangt als Programmbestandteil mit 5 % Mindestanteil am ELER-Volumen ein viel größeres Gewicht als er unter Leader+ hatte.

Vor diesem Hintergrund betraf die Konzeptionstätigkeit der Arbeitsgruppen im Jahr 2005 ausschließlich technische Belange und im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung in der Erstellung von sektorbezogene SWOT-Analysen.

Erst als über das EU-Budget Anfang 2006 Klarheit herrschte, wurde von Minister Pröll im Februar der „Grüne Pakt“ als (agrar)politisches Manifest der ländlichen Entwicklung in Öster-

reich geschnürt: Die Schlagworte „Umweltprogramm für naturnahe Landwirtschaft“, „Bergbauernprogramm für Österreichs Landschaften“ und „Investitionsoffensive für den ländlichen Raum“ samt angepeilter Dotierungen indizierten die Schwerpunkte des kommenden Programms. Die Gesamtdotierung des neuen Programms hing unmittelbar vom zugeteilten EU-Budget ab, da sich die Bundesregierung in der Regierungserklärung auf die Verdoppelung der EU-Mittel festgelegt hatte, obwohl das gemäß Art. 70 der LE-Verordnung zur Auslösung der EU-Mittel nicht mehr notwendig gewesen wäre. Diese bisher vom offiziellen Österreich gezeigte Bereitschaft die Ländliche Entwicklung wirksam mit nationalen Kofinanzierungsmitteln auszustatten, ist ein Teil des österreichischen Erfolgs bei der Entwicklung des ländlichen Raums.

Der ebenfalls unter dem Titel „Grüner Pakt“ 150-seitige Entwurf der Maßnahmenbeschreibungen vom 16.2.2006 war der Grundstock für den Programmentwurf, der mit den anderen im Anhang der Durchführungsverordnung genannten Kapiteln noch angereichert werden musste. Ein hartes Stück Arbeit stand uns als Redaktion noch bevor, wenn man bedenkt, dass das endgültige Programm ohne Anhänge einen Umfang von 546 Seiten hat.

Doch zu Beginn des Jahres 2006 war die Konzentration auf den Nationalen Strategieplan zu lenken, da vor dessen Akzeptanz durch die Kommission an eine Einreichung des Programms nicht zu denken war. Die intensive Arbeit - Redaktion des Textes, Konsultation der Partner und informelle Abklärung mit der Kommission - beanspruchte schlussendlich die Zeit bis September 2006. Der Nationale Strategieplan für die Entwicklung des ländlichen Raums zielt ganz in der Tradition des Europäischen Landwirtschaftsmodells auf eine multifunktionale, nachhaltige und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft in einem vitalen ländlichen Raum ab⁸. Da alle vier Adjektive (multifunktional, nachhaltig, wettbewerbsfähig und vital) berücksichtigt werden müssen und die finanziellen Ressourcen begrenzt sind, war eine österreichspezifische Balance der Schwerpunkte und Maßnahmen zu finden. Zwei Dialogkonferenzen waren vornehmlich dieser Strategiefindung gewidmet. Die Sicherung der Kulturlandschaft als Kapital des ländlichen Raums, die ökologische Orientierung der österreichischen Landwirtschaft insbesondere auch durch die Forcierung der biologischen Landwirtschaft, die Sicherung und Verbesserung der Biodiversität (Stichwort Natura 2000), Forcierung von erneuerbaren Energien und nachwachsenden Rohstoffen insbesondere im Forstsektor und damit Verringerung des CO₂-Ausstosses als Beitrag zur Einschränkung des Klimawandel wurden neben der Stärkung der Wettbewerbsorientierung in der Land- und Forstwirtschaft und dem Lebensmittelsektor und die Unterstützung der lokalen Entwicklung von ländlichen Regionen (Stichwort Leader) als besonders vordringlich herausgestrichen und bestimmten bei der Programmierung die Verteilung der Mittel auf die Schwerpunkte. Die Kommission hat diese Orientierung im Herbst 2006 mit einem förmlichen Brief bestätigt.

Da die Kommissionsverordnung mit Durchführungsbestimmungen im Herbst 2006 noch nicht verabschiedet war, der formelle Beschluss aber die Voraussetzung für die rechtskräftige Einreichung der Programmentwürfe ist, zeichnete sich ab, dass mit genehmigten Programmen am Beginn des Jahres 2007 – dem Beginn der Periode – nicht zu rechnen war. Zwar unternahm Minister Pröll im November 2006 den politischen Versuch mit einer Deponierung des Programmtextes bei Kommissarin Mariann Fischer Boel das Verfahren zu beschleunigen. Eine formelle Einreichung auf dem bisher üblichen Weg via Ständige Vertretung wurde im Dezember 2006 nachgeschoben. Doch die Dienststellen der Generaldirektion ließen uns wissen, dass dies nicht fruchtet und schon gar nicht als Startpunkt für die 6-Monatsfrist, die

⁸ BMLFUW, Nationaler Strategieplan Österreichs für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007 -2013, Revision 2009: http://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/le-07-13/Nationale_Strategie.html

die Kommission für die Genehmigung hat, gilt. Die Einreichung müsste über das neuerdings vorgesehene Webportal SFC erfolgen und dieses war vor dem Inkrafttreten der Durchführungsverordnung der Kommission nicht operativ.

Die rechtsverbindliche Einreichung erfolgte dann unter tatkräftiger Mithilfe unserer Partner in der GD-Agri Ende Jänner 2007. Ab da wurde sehr zügig verhandelt, wobei zu bedenken ist, dass der umfangreiche Konsultationsprozess innerhalb der Kommission seine Zeit braucht. Das Ergebnis dieser ersten Konsultationsrunde waren die am 26. April 2007 uns übermittelten „189 Fragen“. In der Folge wurde „High-Level“ verhandelt, die Kommissarin von der politischen Ebene zur Hilfe gerufen, aufgeklärt und zuweilen auch nachgegeben. Der Prozess war nur dank des großen Engagement und der sachkundigen Hilfestellung der für unser Programm zuständigen KommissionsmitarbeiterInnen bewältigbar. Schließlich hatten wir am 19. September 2007 mit der Akzeptanz des Verwaltungsausschusses für die ländliche Entwicklung ein de facto genehmigtes Programm. Die formelle Kommissionsentscheidung wurde ein Monat später ausgefertigt. Österreich lag damit im Mittelfeld der Programmgenehmigungen.

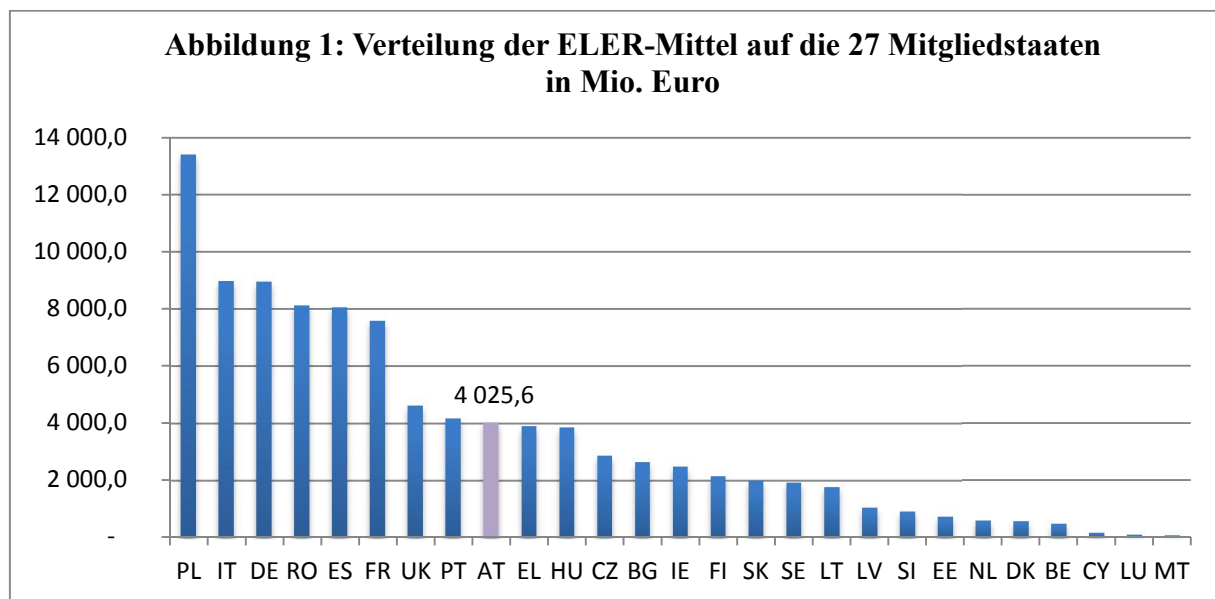
Zur Bewältigung von solchen Genehmigungsverzögerungen hatte die Kommission die „Retroaktivität“ eingeführt. Auf eigenes Risiko ab Periodenbeginn eingebrachte Förderungsanträge konnten, wenn sie den von der Kommission genehmigten Bedingungen entsprachen, nach Programmgenehmigung rückwirkend anerkannt werden. Vor allem um das Investitionsverhalten nicht zum Erliegen zu bringen, ermöglichten wir die unverbindliche Antragstellung ab 1. Jänner 2007. Das Risiko war im investiven Bereich ohnehin gering. Auch 2000 mussten wir so vorgehen. Kritischer war die vorläufige Antragsstellung bei den mehrjährigen Agrarumweltmaßnahmen. Vertragsänderungen konnten durch die Ergebnisse der Programmverhandlung notwendig werden. Das erste Jahr der Periode 2000 – 2006 war ein Übergangsjahr, während dem Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage zu den Bedingungen der Vorperiode abgewickelt werden durften.

Rückblickend ist zu resümieren, dass diese verhältnismäßig späte Programmgenehmigung in Österreich keine Verzögerung der Programmumsetzung verursacht hat. Die in der Periode 2007 – 2013 auch für die Ländliche Entwicklung eingeführte n+2-Regel eröffnete für die Ausschöpfung des Programms zusätzlichen Spielraum. Der Grund, dass das erste Jahr einer neuen Periode noch mehr oder weniger für Genehmigungsschritte benötigt wird, liegt in der Komplexität dieser EU-Politik. Siehe dazu die tabellarische Übersicht „Der lange Weg zum Programm 2007 – 2013“ (siehe Übersicht 1 am Ende dieses Artikels). Es darf darüber nachgedacht werden, ob eine schlussendlich fast 4jährige Vorbereitungszeit für eine 7jährige Periodendauer angemessen ist.

Noch vor Genehmigung des österreichischen Programms wurde am 20. November 2007 die „Gesundheitsüberprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ gestartet. Für die Ländliche Entwicklung hatte sie einen an sich erfreulichen Effekt: das EU-Budget für die Ländliche Entwicklung wurde durch eine zusätzliche Modulation der 1. Säule der GAP um rd. 5 Mrd. EUR erhöht. Damit sollten sogenannte „neue Herausforderungen“ (Klimawandel, Biodiversität, erneuerbare Energien, Wasserqualität, aber auch Maßnahmen zur Bewältigung des Milchquotenendes) aufgegriffen werden. Da das Modulationspotential in Österreich mangels großer Betriebe sehr begrenzt ist, erhöhte sich dadurch die EU-Beteiligung für das österreichische Programm freilich nur um 50 Mio. EUR. Österreichs Anteil am europaweiten Ergebnis dieser zusätzlichen Modulation waren bescheidene 1 %.

2008 - noch bevor die Gesundheitsüberprüfung der GAP abgeschlossen war -, beschloss die Kommission als Antwort auf die Finanzkrise zur Ankurbelung der Investitionstätigkeit ein Konjunkturpaket. Daraus wurde dem ELER eine Milliarde EU-Mittel zugewiesen. Diese sollte vordringlich für den Breitbandausbau in ländlichen Gebieten eingesetzt werden. Für das österreichische Programm bedeutete diese Konjunkturmilliarde 46 Mio. € - 4,6 % des Gesamtbetrages.

Mit beiden Komponenten erhöhte sich das ELER-Budget für die Periode von 91 auf 96,2 Mrd. EUR (Abbildung 1 zeigt die Verteilung dieses endgültigen Betrages auf die Mitgliedsstaaten).



Anmerkung: Die Datengrundlage zu dieser Abbildung befindet sich am Ende des Artikels (vgl. Tabelle 2).

Der EU-Anteil für das österreichische Programm übersprang dadurch die 4 Mrd. Grenze. Um die „neuen Herausforderungen“ und die Breitbandinvestitionen zum ELER-Förderungsgegenstand zu machen, wurde die LE-Verordnung 2009 zweimal geändert⁹. Der Einbau dieser Maßnahmen und Mittel in das österreichische Programm inklusive der Revision des Nationalen Strategieplans erfolgte im Rahmen der 3. Programmänderung am 30.7.2009. Dafür war ein Kommissionsbeschluss erforderlich, der am 14.12.2009 erfolgte.

Programmumsetzung

Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, auf alle bisherigen insgesamt 9 Programmänderungen einzugehen. Programmänderungen bedeuten für die Verwaltungsbehörde – nicht zuletzt wegen der Beteiligung des Begleitausschusses – umfangreiche Back-Office-Tätigkeiten. Das gilt ebenfalls für das Programm-Monitoring etwa bei der Erstellung des Jahresberichts und für die Organisation der Evaluierung. Das strategische Monitoring, welches ab 2010 die Abfassung von Strategiefortschrittsberichten der Mitgliedsstaaten vorsah, geriet jedoch zur verordnungsbedingten Pflichtübung. Die auf diese Berichte aufbauenden Analysen der Kommission ergingen gemäß Art. 14 an Rat und EU-Parlament. Sie wurden von den Agrarministern ohne substantielle Debatte zur Kenntnis genommen.

⁹ VO (EG) Nr. 74/2009 und 473/2009 des Rates

Tabelle 1 zeigt die Verteilung des Programmolumens auf die Schwerpunkte im Vergleich zwischen Einreichversion (2007) und 9. Programmänderung (2014). Die für jeden Schwerpunkt finanziell bedeutendsten Maßnahmen werden ebenfalls dargestellt. Das Programmolumen ist innerhalb der Periode um rd. 106 Mio. € gestiegen. Diese Ausweitung um 1,4 % wurde ausschließlich mit den ELER-Mitteln, die dem österreichischen Programm 2009 zugewiesen werden konnten (siehe obige Darstellung), finanziert. Der EU-Anteil am Programmolumen stieg dadurch von 50 auf 50,8 %.

Tabelle 1: LE-Programm 2007–2013: Gewichtung der Schwerpunkte und Anteile ausgewählter Maßnahmen (öffentliche Mittel)

Schwerpunkte	Finanzplan am Beginn der Periode 2007		Finanzplan nach der 9. Programmänderung (2014)	
	Mio. Euro	%	Mio. Euro	%
1 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	1.078,5	13,8	1.042,6	13,2
davon M 121: Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	527,3	6,7	541,6	6,8
2 Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	5.661,5	72,4	5.700,1	71,9
davon M 211, M 212: Ausgleichszulage für Berg- und sonstige benachteiligte Gebiete	1.892,7	24,2	1.866,6	23,5
M 214: Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (inkl. M 215: Tierschutzmaßnahmen)	3.654,0	46,7	3.733,2	47,1
3 Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	506,1	6,5	500,7	6,3
davon M 321: Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	179,5	2,3	207,9	2,6
M 323: Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	209,5	2,7	162,0	2,0
4 Leader	423,1	5,4	504,2	6,4
Technische Hilfe	153,2	2,0	180,5	2,3
Summe	7.822,4	100	7.928,1	100,0
davon ELER	3.911,5	50,0	4.025,6	50,8
nationale öffentliche Mittel	3.910,9	50,0	3.902,5	49,2

Der Vergleich zwischen Einreichung und Ende der Periode zeigt eine weitgehend stabile Entwicklung bei den Anteilen der Schwerpunkte. Innerhalb der Maßnahmen eines Schwerpunktes gibt es deutlichere Verschiebungen. Besonders ausgeprägt ist das bei den flächenbezogenen Maßnahmen des Schwerpunktes 2. Die Ausgleichszulage ist wegen des Strukturwandels etwas „günstiger“ geworden. ÖPUL hat mit +79 Mio. € geringfügig mehr gekostet als bei der Planung prognostiziert. Dies ist ein Hinweis auf die ungebrochene Akzeptanz der unter dem ÖPUL-Dach angesiedelten biologischen Landwirtschaft, Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen.

Beim Schwerpunkt 3 fällt besonders auf, dass die ursprüngliche Dotierung der Maßnahme 323 „Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes“ deutlich reduziert werden musste. Darunter fallen insbesondere Naturschutzprojekte. Diese Reduktion ist im Laufe der Periode

erforderlich geworden, da die Verwaltungsbehörde am Umsetzungsfortschritt erkennen konnte, dass der ursprünglich programmierte Betrag in der verfügbaren Zeit nicht ausgeschöpft werden wird. Der Ausschöpfungsstand ist nach dem 1. Quartal 2015 mit 81 % des reduzierten Betrags noch immer nicht ganz befriedigend. Die Erhöhung der Dotierung der Maßnahme 321 „Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung“ ist wegen der 2009 eingeführten Breitbandförderung erforderlich geworden.

Positiv hat sich der Schwerpunkt Leader, der primär über die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 umgesetzt wird, entwickelt: bei der Planung waren mit 5,4 % Anteil am Programm knapp mehr als die Mindestdotierung vorgesehen. Nach der 9. Programmänderung beträgt der Leader-Anteil 6,4 %, allerdings lag nach dem 1. Quartal 2015 der Ausschöpfungsgrad erst bei 83 %.

Eine detaillierte Darstellung des Umsetzungsstandes aller Maßnahmen des Programms enthält der „Jährliche Zwischenbericht gemäß Artikel 82 VO (EG) Nr. 1698/2005“, der von der Verwaltungsbehörde im Rahmen des Programmmonitorings der Kommission zu übermitteln ist. Die aktuelle Ausgabe findet sich auf der Website des BMLFUW¹⁰.

Das österreichische Programm im EU-Vergleich

Die EU-Statistiken stellen nur die Verwendung der ELER-Mittel dar. Die Wirksamkeit eines Programmes kann aber nur auf Basis der gesamten öffentlichen Mittel (also inklusive der nationalen Kofinanzierungsmittel – wie das in diesem Artikel für Österreich dargestellt wird) abgeschätzt werden. Die von der Kommission veröffentlichten Darstellungen¹¹ weisen in absoluten Zahlen nur das ELER-Budget aus. Da die Mitgliedsstaaten bei der Zurverfügungstellung der nationalen Kofinanzierungsmittel bereits in dieser Periode relativ große Spielräume hatten, ist eine pauschale Hochrechnung auf das in der EU für die Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzten Gesamtvolumens an öffentlichen Mitteln nicht möglich.

Unterschiede in der Prioritätensetzung können jedoch mit Blick auf die relativen Anteile der Schwerpunkte am ELER-Budget festgestellt werden. Tabelle 2 gibt einen Vergleich zwischen Österreich und EU-27 bei der Verteilung der ELER-Mittel auf die Schwerpunkte. Die Gegenüberstellung der Anteile der für Österreich bedeutendsten Maßnahmen ermöglicht eine Bewertung der österreichischen Schwerpunktsetzung.

Der Vergleich mit dem Durchschnitt von EU-27 zeigt sehr deutlich, dass der Schwerpunkt des österreichischen Programms bei der Verbesserung von Umwelt und Landschaft liegt. Eine vergleichbare Gewichtung dieses Schwerpunktes weisen die Länder Finnland, Irland und Großbritannien.

Die für die Maßnahmen des Schwerpunktes 3 erforderliche Mindestdotierung kann Österreich nur unter Berücksichtigung der dem Schwerpunkt 3 anrechenbaren Leader-Projekten erreichen. Die beiden wichtigsten Maßnahmen sind dabei M321 „Dienstleistungseinrichtungen“ und M323 „ländliches Erbe“. Bei letzterer Maßnahme liegt Österreich deutlich über dem EU-Durchschnitt. Die österreichische Schwerpunktsetzung zugunsten von Umwelt und Natur findet damit auch im Rahmen des Schwerpunktes 3 eine Ergänzung.

¹⁰ http://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/le-07-13/monitoring/Zwischenbericht.html

¹¹ Rural Development in the EU: Statistical and economic information:

http://ec.europa.eu/agriculture/statistics/rural-development/2013/index_en.htm letzter Zugriff 16.6.2015

Tabelle 2: LE-Programm 2007 -2013 - Gewichtung der Schwerpunkte und Anteile ausgewählter bedeutender Maßnahmen (ELER)

Schwerpunkte	Österreich		EU-27	
	Mio. €	%	Mio. €	%
1 Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	495.477	12,3	31.589.347	32,8
davon M121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	256.989	6,4	11.629.885	12,1
2 Verbesserung der Umwelt und der Landschaft	2.970.142	73,8	43.629.012	45,4
davon M211 und 212 Ausgleichszulage für Berg- u. sonstige benachteiligte Gebiete	965.795	24,0	14.045.326	14,6
M214 Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen (inkl. M215 Tierschutzmaßnahmen)	1.954.523	48,6	23.848.761	24,8
3 Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft	249.263	6,2	12.981.203	13,5
davon M321 Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	104.645	2,6	3.631.646	3,8
M323 Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes	81.602	2,0	1.223.146	1,3
4 Leader	236.394	5,9	6.033.362	6,3
Technische Hilfe	74.301	1,8	1.527.161	1,6
Übertragung zu Direktzahlungen (nur neue Länder)			437.828	0,5
Summe	4.025.577	100,0	96.197.913	100,0

Am Ende der Periode 2007 – 2013 entfallen ein Drittel des gesamten ELER-Budget der Europäischen Union auf den Schwerpunkt 1; 45 % auf dem Schwerpunkt 2; 13,5 % auf den Schwerpunkt 3 und 6,3 % auf Leader. Für die Technische Hilfe - also die Unterstützung der Mitgliedsstaaten bei den Kosten der Verwaltung der Programme der Ländlichen Entwicklung – sind 1,8 % vorgesehen. Die folgende Grafik zeigt wie Österreich von dieser Durchschnittsverteilung abweicht: Wir liegen bei Schwerpunkt 1 dramatisch unter dem EU-Schnitt, bei Schwerpunkt 2 jedoch spektakulär darüber.

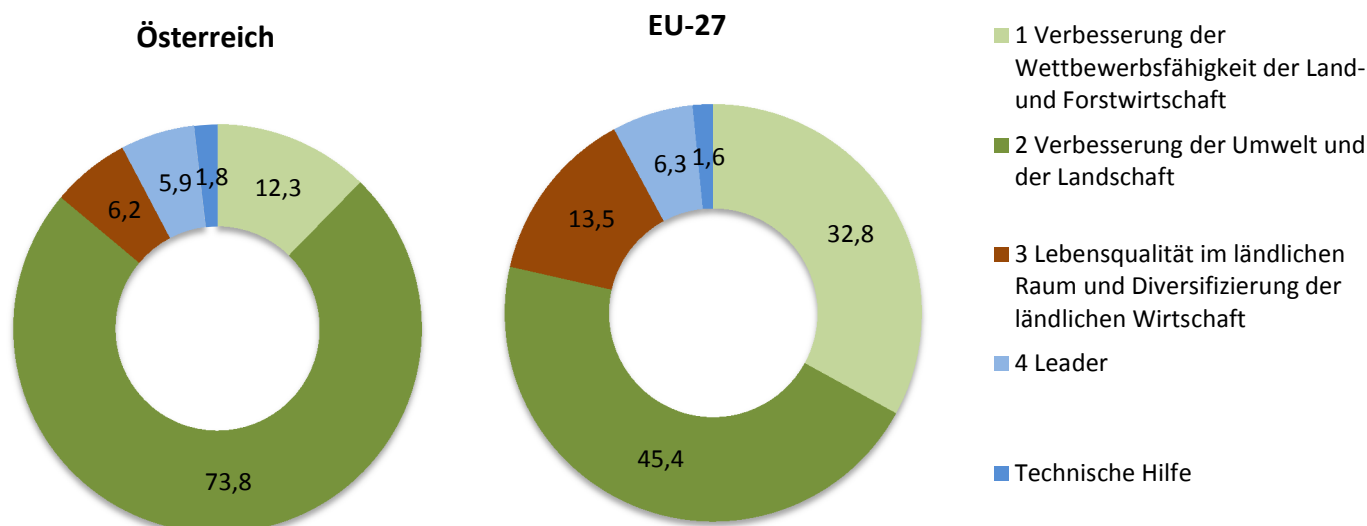


Abbildung 1: Der lange Weg zum Programm 2007 – 2013

12. bis 14.11.2003	Konferenz von Salzburg: "Planting seeds for rural futures" Perspektiven für den ländlichen Raum in einem erweiterten Europa
12.3.2004	Mitteilung der Kommission „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen“ über ihren Vorschlag der in einer erweiterten Union für die Periode 2007 – 2013 erforderlichen Haushaltsmittel (<i>KOM(2004)101 endg./3</i>)
16.7.2004	Vorlage des Rechtsvorschlages für die Gestaltung der LE 2007 – 2013 (<i>KOM(2004)490 endg.</i>)
21.6.2005	GAP-Finanzierungsverordnung beschlossen → Errichtung des ELER <i>VO (EG) Nr. 1290/2005 des Rates</i>
20. bis 22.6.2005	Agrarrat in Luxemburg – politische Einigung der Minister zum ausverhandelten Vorschlag
7.7.2005	Kommissionsvorschlag zu den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums
20.9.2005	ELER-VO tritt nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments formell in Kraft (<i>VO (EG) Nr. 1698/2005 des Rates</i>)
11.2005	Politische Einigung der Agrarminister über die Inhalte der strategischen Leitlinien
16. bis 17.12.2005	Politische Einigung des Europäischen Rats über das EU-Budget und damit den Anteil des ELER
20.2.2006	Strategische Leitlinien treten nach Äußerung des Europäischen Parlaments als Beschluss des Rates formell in Kraft (<i>2006/144/EG</i>)
5.9.2006	Bestimmungen für den Übergang auf die Förderung der Periode 2007-13 <i>VO (EG) Nr. 1320/2006 der Kommission</i>
19.9.2006	Offizielle Übermittlung des Nationalen Strategieplans
7.12.2006	Durchführungsbestimmungen zu den Kontrollverfahren des ELER <i>VO (EG) Nr. 1975/2006 der Kommission</i>
15.12.2006	Durchführungsbestimmungen zur ELER-VO <i>VO (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission</i>
29.1.2007	Offizielle Einreichung des österreichischen Programmentwurfes via Webportal SFC
19.9.2007	Verwaltungsausschuss für Ländliche Entwicklung stimmt dem von der Kommission vorgelegten Verhandlungsergebnis zum österreichischen Programmentwurf zu
25.10.2007	Programm wird von der Kommission formell genehmigt

Tabelle 3: Verteilung der ELER-Mittel der Periode 2007 - 13 auf die Mitgliedsstaaten			
		in Mio €	in %
Polen	PL	13.398,9	13,9
Italien	IT	8.985,8	9,3
Deutschland	DE	8.951,9	9,3
Rumänien	RO	8.124,2	8,4
Spanien	ES	8.053,1	8,4
Frankreich	FR	7.584,5	7,9
Vereinigtes Königreich	UK	4.612,1	4,8
Portugal	PT	4.166,8	4,3
Österreich	AT	4.025,6	4,2
Griechenland	EL	3.906,2	4,1
Ungarn	HU	3.860,1	4,0
Tschechien	CZ	2.857,5	3,0
Bulgarien	BG	2.642,2	2,7
Irland	IE	2.494,5	2,6
Finnland	FI	2.155,0	2,2
Slowakei	SK	1.996,9	2,1
Schweden	SE	1.926,1	2,0
Litauen	LT	1.765,8	1,8
Lettland	LV	1.054,4	1,1
Slowenien	SI	916,0	1,0
Estland	EE	723,7	0,8
Niederlande	NL	593,2	0,6
Dänemark	DK	577,9	0,6
Belgien	BE	487,5	0,5
Zypern	CY	164,6	0,2
Luxemburg	LU	95,0	0,1
Malta	MT	77,7	0,1
Summe		96.197,17	100,0