



**Kraftvolle ländliche Räume für ein starkes Europa:
Beitrag zur Debatte über eine „Langfristige Vision für die
ländlichen Räume“ der Europäischen Kommission**

**Stellungnahme des Sachverständigenrats Ländliche Entwicklung
(SRLE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
(BMEL)**

Berlin, 14.01.2021

Die Stellungnahme in Schlagworten

1. Europäische Debatte über die Zukunft ländlicher Gebiete.....	1
2. Langfristige Vision für ländliche Räume in der EU	2
3. Der langfristigen Vision für ländliche Räume in der EU zugrundeliegendes Ziel	3
4. Grundsätze europäischer Politik.....	4
Mehrwert für die EU durch für ländliche Räume passgenaue europäische Gesetzgebung schaffen	4
Einführung einer territorialen Folgenabschätzung prüfen.....	5
5. Struktur- und Regionalpolitik (Kohäsionspolitik)	5
Struktur- und Investitionsfonds stärker zur Förderung ländlicher Räume nutzen	6
Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte in ländlichen Räumen betrachten und Unternehmertum aktiv unterstützen.....	8
6. Umwelt	8
Umweltrelevante EU-Strategien (Green Deal, Farm-to-Fork-Strategie, Biodiversitätsstrategie 2030) konkretisieren und aufeinander sowie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- und Regionalpolitik der EU abstimmen	9
Belange von KMU und Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Europäischen Taxonomieverordnung angemessen berücksichtigen	10
7. Landwirtschaft.....	10
GAP gemeinwohlorientiert ausrichten.....	11
Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Niveau reduzieren	12
8. Mobilität	12
Europäische Vorgaben dürfen ländliche Räume nicht überfordern	13
ÖPNV und SPNV sowie alternative Mobilitätsformen ausbauen, Multimodalität erleichtern.....	13
Innovationen aktiv begleiten.....	13
9. Digitalisierung	14
Infrastrukturelle Voraussetzungen zur Nutzung der Potenziale der Digitalisierung schaffen.....	15
Freien Datenzugang für kleine und mittlere Unternehmen bei digitalen Geschäftsmodellen sichern	15
E-Government für dezentrale Verwaltung nutzen.....	16
10. Bankenregulierung.....	16
Vorteile dezentraler Strukturen stärken	17
Auf starke nationale statt auf ein europäisches Einlagensicherungssystem hinwirken	17
Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit statt Überregulierung: Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen nicht erschweren	18

1. Europäische Debatte über die Zukunft ländlicher Gebiete

Die europäische Integration durch die Europäische Union und ihre Vorgängereinrichtungen ist eine Erfolgsgeschichte. Sie hat zu Frieden, Freiheit und wirtschaftlicher Entwicklung in Europa beigetragen. Die coronabedingten zeitweisen Grenzschießungen in Europa haben vielen jüngeren Menschen erstmals gezeigt, dass Freizügigkeit zwischen den Mitgliedstaaten keine Selbstverständlichkeit ist. Vielmehr stellt sie, wie auch die Freizügigkeit von Gütern, Dienstleistungen und Kapital, eine Errungenschaft der EU dar.

Die Politik der Europäischen Union wirkt sich an verschiedenen Stellen unmittelbar auf die ländlichen Räume und ihre Entwicklung aus. Neben der Regional- und Strukturpolitik (Kohäsionspolitik) sowie der Agrarpolitik gilt das insbesondere auch für Vorgaben der Umwelt-, Klimaschutz-, Digitalisierungs- und Verkehrspolitik. Europäische Vorgaben beeinflussen mittel- und unmittelbar die private und berufliche Situation einer Vielzahl von Bürgern sowohl in ländlichen Räumen als auch in Großstädten. In der jüngeren Vergangenheit hat sich in der Praxis weitgehend nur die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI) der Europäischen Kommission explizit mit ländlichen Räumen befasst und dabei den Schwerpunkt auf landwirtschaftliche Belange im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik gelegt. Zwar findet innerhalb der Kommission formal eine generaldirektionenübergreifende Abstimmung statt, in der praktischen Anwendung sind die Zuständigkeiten aber strikt getrennt. Dies führt in der Praxis zu divergierenden Strategien, die eine kohärente und alle Branchen und Akteure einbeziehende Entwicklung ländlicher Räume behindern.

Vor diesem Hintergrund begrüßt es der Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung sehr, dass die Europäische Kommission 2020 eine Debatte über die Zukunft ländlicher Gebiete und ihre Rolle in unserer Gesellschaft angestoßen hat und eine Zukunftsvision (Zeithorizont: bis 2040) erarbeiten will.¹ Diese plant die Europäische Kommission im zweiten Quartal 2021 in Form einer Mitteilung („Long-term vision for rural areas“) zu veröffentlichen.

Der Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung hatte den Arbeitsbeginn der jetzigen Europäischen Kommission zum 1. Dezember 2019 zum Anlass genommen, mit seiner im April 2020 verabschiedeten Stellungnahme „Kraftvolle ländliche Räume für ein starkes Europa“² eine Reihe von Empfehlungen auszusprechen, die primär die politische Ausrichtung der neuen Kommission in Bezug auf die ländlichen Räume betreffen. Die vorliegende Stellungnahme baut auf der Stellungnahme von April 2020 auf und erweitert diese vor dem Hintergrund der von der Europäischen Kommission initiierten Debatte über die Zukunft ländlicher Räume. Über die Europäische Kommission hinaus können die Empfehlungen auch den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und den Vertretern der Bundesregierung im Rat zur Orientierung dienen. Einige Empfehlungen thematisieren ausdrücklich auch die Umsetzung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten, da ohne ein aktives Mitwirken der Mitgliedstaaten eine Vision für ländliche Räume nicht gelingen und umgesetzt werden kann, und richten sich in Deutschland an die Bundes- und die Landesregierungen.

¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12525-Long-term-vision-for-rural-areas>.

² Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020): Kraftvolle ländliche Räume für ein starkes Europa, Berlin, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/srle/stellungnahme-srle-starkes-europa.pdf;jsessionid=25BA44873331D8E0E5175CA1B62DD88B.internet2842?__blob=publicationFile&v=2. Zugriff: 08.01.2021.

2. Langfristige Vision für ländliche Räume in der EU

Ländliche Räume „erfüllen viele Funktionen als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturräume. Zuerst sind sie Wohn- und Arbeitsort vieler Menschen. Als Standort von Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen, insbesondere von kleinen und mittelständischen Betrieben [aus Industrie, Handwerk und Handel] ...sind sie nicht mehr nur Produktionsort der Land- und Forstwirtschaft. Ländliche Räume nehmen zudem wichtige ökologische Funktionen wahr und bieten den Menschen Raum für Freizeit und Erholung.“ (BMEL 2016). Mit dieser grundsätzlich treffenden Beschreibung leitet die Bundesregierung ihren im November 2016 vorgelegten „Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016“³ ein. Dieser Befund gilt nicht nur für Deutschland, er hat auch für Europa Bestand. Wie bereits innerhalb Deutschlands gilt für die europäische Ebene noch viel stärker, dass es „den“ ländlichen Raum nicht gibt. Die ländlichen Räume sind gerade auch in der europäischen Dimension sehr vielfältig. Sie weisen erhebliche Unterschiede in wirtschaftlicher, sozialer, demografischer und ökologischer Sicht auf.

Diese Vielfalt ist auch eine Stärke Europas. Gleichzeitig erwächst aus ihr aber eine Verpflichtung für die EU (und die Mitgliedstaaten), den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zu stärken, „um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern“ und „die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern“ (Kohäsionsziel, s. Artikel 174 des AEUV⁴). Besondere Aufmerksamkeit gilt nach Artikel 174 dabei den ländlichen Gebieten.

Wirtschaft und Gesellschaft in der EU stehen vor vielfältigen Herausforderungen. Ländliche Räume sind von diesen Herausforderungen oftmals besonders betroffen. Beispielhaft genannt seien hier der demographische Wandel, die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die zunehmende europäische und weltweite Integration (Globalisierung), der Übergang zu einer nahezu treibhausgasneutralen Wirtschafts- und Lebensweise sowie sich ändernde Lebensstile, Erwerbsmuster und Lebensformen.⁵ Gleichzeitig erwachsen für die ländlichen Räume auch vielfältige Chancen, z. B. durch die Zunahme von Telearbeit, die es den Bürgern dort, wo die notwendigen infrastrukturellen Voraussetzungen gegeben sind, ermöglicht, kreative Wohn- und Arbeitssituationen aufzubauen und zu nutzen.

Wirtschaft und Gesellschaft profitieren insgesamt von einer räumlich dezentralen Wirtschaftsstruktur, d. h. einer Verteilung kleiner und mittlerer Betriebe nicht nur an einigen wenigen Standorten, sondern breit verteilt an vielen Standorten. Eine solche Verteilungsstruktur unterstützt dezentrale Wertschöpfung und damit verbunden dezentrale Einkommensmöglichkeiten vor allem auch in den ländlichen Räumen und ermöglicht damit vitale ländliche Räume.

³ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2016): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016, Berlin, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/laendliche-Regionen/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume2016.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Zugriff: 05.12.2020.

⁴ AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁵ Siehe Margarian A, Weingarten P (2019): Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Räumen – aktuelle und künftige Einflussfaktoren. Landentwicklung Aktuell 24:68-70; Weingarten P, Steinführer, A (2020): Daseinsvorsorge, gleichwertige Lebensverhältnisse und ländliche Räume im 21. Jahrhundert. Zeitschrift für Politikwissenschaft 30:653–665.

Die langfristige Vision für ländliche Räume in der EU für 2040 des Sachverständigenrates Ländliche Entwicklung lautet wie folgt:

Vision für ländliche Räume in der EU 2040: Die vielfältigen **Funktionen**, die ländliche Räume für die Gesellschaft als **Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Umwelträume** erbringen, werden **von der Gesellschaft wertgeschätzt**. Dies spiegelt sich auch im **Handeln** der Organe der **Europäischen Union** und ihrer **Mitgliedstaaten** wider. **Bürgerinnen und Bürger** beteiligen sich aktiv an der zukunftsfähigen Gestaltung ihrer Lebensverhältnisse und nutzen die vielfältigen, demokratischen **Partizipationsmöglichkeiten**. **Unterschiede** in wirtschaftlicher, sozialer, demografischer und ökologischer Sicht **zwischen den Regionen** in der EU wurden reduziert und haben **nur ein Ausmaß**, dass als eine **Bereicherung der EU** anzusehen ist. **Politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger** haben auch vor dem Hintergrund der Herausforderungen für ländliche Räume **klug und angemessen agiert**, so dass sich ländliche Räume in einer Weise entwickelt haben, die den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen **Zusammenhalt in der EU** befördert hat.

Damit diese Langfristvision erreicht werden kann, sind die Belange ländliche Räume bereits bei kurz- und mittelfristig auf europäischer Ebene anstehenden Entscheidungen und bei deren Umsetzung auf der Ebene Deutschlands angemessen zu berücksichtigen. Empfehlungen hierzu finden sich in den folgenden Kapiteln.

3. Der langfristigen Vision für ländliche Räume in der EU zugrundeliegendes Ziel

Empfehlung:

- **Der Vision für ländliche Räume das Ziel einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung in der EU zugrunde legen**

Der Vision für ländliche Räume in der EU sollte das Ziel einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung zugrunde liegen. Die Vision und daraus folgende Maßnahmen sollten im Sinne des Art. 174 AEUV einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts in der EU leisten.

Erläuterung:

Die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern und hierbei den ländlichen Gebieten besondere Aufmerksamkeit zu geben ist ein wichtiges, in Art. 174 AEUV niedergelegtes Ziel der EU (Kohäsionsziel). Eine ausgewogene räumliche Entwicklung dient nicht nur den Menschen in ländlichen Räumen, sondern fördert den Zusammenhalt und eine harmonische Entwicklung der EU als Ganzes. Dies entspricht auch der Zielsetzung der Territorialen Agenda für die EU 2030⁶, die eine ausgewogenere Raumentwicklung als Priorität vorsieht.

⁶ „Territoriale Agenda 2030: Eine Zukunft für alle Orte“, angenommen auf dem informellen Treffen der Ministerinnen und Minister für Raumordnung, Raumentwicklung und/oder territorialen Zusammenhalt, 1. Dezember 2020, Deutschland, http://www.territorialagenda.eu/files/agenda_theme/agenda_data/Territorial%20Agenda%20documents/DE_TerritorialeAgenda_201201.pdf. Zugriff: 08.01.2020.

4. Grundsätze europäischer Politik

Empfehlungen:

- **Mehrwert für die EU durch für ländliche Räume passgenaue europäische Gesetzgebung schaffen**
Der SRLE erwartet, dass auf europäischer Ebene die Raumwirksamkeit von Politikmaßnahmen stärker als bisher in den Blick genommen wird und empfiehlt der Europäischen Kommission die Formulierung einer eigenen, politikbereichsübergreifenden Strategie für die Entwicklung der ländlichen Räume („Agenda für die ländlichen Räume“), die vor allem die Sicherung und Aktivierung aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale sowie die Geschlechter- und Generationengerechtigkeit in den Blick nimmt und die ländlichen Gebiete als zentralen und für die Zukunft der gesamten EU unverzichtbaren Handlungsraum betrachtet. Dabei ist das Subsidiaritätsprinzip zu beachten: Nicht jeder Sachverhalt bedarf einer europäischen Lösung.
- **Einführung einer territorialen Folgenabschätzung prüfen**
Der SRLE empfiehlt, Untersuchungen der Auswirkungen neuer europäischer Vorgaben auf die ländlichen Räume vorzusehen. Die europäische Gesetzgebung ist dabei insgesamt so auszurichten, dass sie in allen Räumen – sowohl ländlich als auch verdichtet – Mehrwerte erzielt. Es wird empfohlen, dem in Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) genannten Ziel des territorialen Zusammenhalts mehr Nachdruck zu verschaffen. Die Einführung einer territorialen Politikfolgenabschätzung sollte daher geprüft werden.

Erläuterung:

Mehrwert für die EU durch für ländliche Räume passgenaue europäische Gesetzgebung schaffen

Nach der Eurostat-Regionstypisierung lebten 2019 etwa ein Fünftel (19 %) der Bevölkerung der Europäischen Union in überwiegend ländlichen und 37 % in intermediären Regionen, die sowohl ländliche als auch städtische Merkmale aufweisen.⁷ Europäische Maßnahmen und Vorgaben haben häufig unmittelbare Auswirkungen auf die verdichteten und ländlichen Räume, sie können Vor- und Nachteile verstärken oder reduzieren. Wird auf europäischer Ebene gehandelt, sollte daher die Raumwirksamkeit der Maßnahmen stärker als bisher in den Blick genommen werden. Vorgaben, die von öffentlichen und privaten Dienstleistern in verdichteten Räumen (beispielsweise im ÖPNV oder bei der Barrierefreiheit) einfach zu erfüllen sind, können jene in ländlichen Räumen vor erhebliche Herausforderungen stellen. Um auch in weniger dicht besiedelten Gebieten einen Mehrwert zu erzielen, muss die europäische Gesetzgebung in allen Politikbereichen diese Unterschiede berücksichtigen und passgenaue Regeln schaffen, die überall praktisch und ohne unverhältnismäßigen Aufwand umsetzbar sind. Eine echte Agenda für die ländlichen Räume sollte darüber hinaus horizontale Ziele vorgeben, zu denen alle Generaldirektionen der Europäischen Kommission beitragen. Die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, hat bei Amtsantritt Vizepräsidentin Dubravka Šuica den Auftrag⁸ erteilt, gemeinsam mit den Kommissaren für

⁷ Siehe Datencode „urt_pjanagr3“ (Bevölkerung am 1. Januar nach breite Altersgruppe, Geschlecht und anderen Typologien), https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/products-datasets/product?code=urt_pjanagr3, eigene Berechnungen. Zugriff: 09.01.2020.

⁸ „Mission letter“ der Präsidentin der Europäischen Kommission vom 10. September 2019 an die Kandidatin für das Amt der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission zuständig für „Demographie und Demokratie“, Dubravka Šuica.

Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie Regionalpolitik und Stadtentwicklung eine gemeinsame Vision für die ländlichen Räume zu erarbeiten. Diese Maßnahme wird begrüßt, da auf diese Weise ein politikbereichsübergreifendes Denken gefördert wird, das der horizontalen Zielsetzung der Art. 174/175 AEUV gerecht wird. Die städtische Agenda der Europäischen Union, in deren Rahmen u.a. ein „urban proofing“ von europäischen Gesetzgebungsvorhaben gefordert wird, sollte daher durch eine Agenda für die ländlichen Räume komplementiert werden.

Einführung einer territorialen Folgenabschätzung prüfen

Der SRLE empfiehlt, die Einführung einer prälegislativen territorialen Folgenabschätzung als Ergänzung des in der städtischen Agenda der Europäischen Union vorgesehenen „urban proofing“ von europäischen Gesetzgebungsvorhaben zu prüfen, um mit dieser eine stärkere Berücksichtigung der ländlichen Räume i. S. d. Art. 174/175 AEUV durch alle Generaldirektionen der Europäischen Kommission, aber auch durch den Rat und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu befördern. Im Rahmen einer solchen territorialen Folgenabschätzung sollten die möglichen Auswirkungen von Regelungen auf ländliche Gebiete (einschließlich Klein- und Mittelstädte außerhalb der Ballungsräume) untersucht werden. Die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung in einzelnen Gebietstypen werden bisher kaum untersucht, vielmehr wird in der Regel eine Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen oder sozialen Entwicklung der EU angestellt. Eine wirkliche „territoriale Kohäsion“, wie sie Art. 174 als horizontales Ziel vorgibt, wird auf diese Weise nicht vorangetrieben. In diesem Zusammenhang wird die im Rahmen der Territorialen Agenda 2030 durchzuführende Pilotaktion „Beitrag von Fachpolitiken zu räumlichen Ungleichgewichten“ mit großem Interesse beobachtet.

Im Rahmen der Folgenabschätzung sollten neben möglichen Folgen für Bürger und öffentliche Gebietskörperschaften einschließlich kommunaler Unternehmen auch mögliche Auswirkungen für in ländlichen Räumen ansässige Unternehmen betrachtet werden, wobei insbesondere die bestehende, stark mittelständisch geprägte Wirtschaftsstruktur in den ländlichen Räumen mit vielen kleinen, oft familiengeführten und mit ihrer Region eng verbundenen Betrieben und Unternehmen zu berücksichtigen ist. Eine dezentrale Wirtschaftsstruktur, wie sie in Deutschland und einigen anderen Mitgliedstaaten besteht, sichert flächendeckend Arbeitsplätze und fördert eine stabile und weniger konjunkturell anfällige wirtschaftliche Basis und muss daher bewahrt werden. Der Schaffung bzw. dem Erhalt der entsprechenden infrastrukturellen Voraussetzungen zur Sicherung und Weiterentwicklung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in ländlichen Räumen kommt eine große Bedeutung zu. Im Rahmen der territorialen Politikfolgenabschätzung sollte auch untersucht werden, ob die zu untersuchenden Politikmaßnahmen vor dem Hintergrund der besonderen Herausforderungen ländlicher und verdichteter Räume verhältnismäßig und praktisch erfüllbar sind. Darüber hinaus sollten beispielsweise vergaberechtliche Regelungen daraufhin geprüft werden, ob sie die Chancengleichheit zwischen kleinen regionalen Unternehmen und großen überregionalen Unternehmen gewährleisten.

5. Struktur- und Regionalpolitik (Kohäsionspolitik)

Empfehlungen:

- **Struktur- und Investitionsfonds stärker zur Förderung ländlicher Räume nutzen**

Der SRLE fordert, dass die europäische Struktur- und Regionalpolitik unter Einsatz der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in der neuen Förderperiode 2021-2027 und den

folgenden Förderperioden zu einer ausgewogenen Entwicklung sowohl ländlicher als auch verdichteter Gebiete im Sinne einer territorialen Kohäsion beitragen muss. Der SRLE fordert die Bundesregierung und Landesregierungen auf, die ihnen eingeräumten Gestaltungsspielräume hierfür zu nutzen und dabei insbesondere angemessen auch die Belange der ländlichen Räume und einer kohärenten Umwelt- und Klimapolitik zu berücksichtigen. Für die Umsetzung in der neuen Förderperiode empfiehlt der SRLE der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten, auch nach dem Wegfall des Einbezugs des ELER in die Partnerschaftsvereinbarung auf eine hinreichende Abstimmung bei der Umsetzung dieser Politiken zu achten, die den Herausforderungen in allen Gebieten gerecht wird.

- **Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte in ländlichen Räumen betrachten**

Der SRLE erwartet, dass im Rahmen der Fortentwicklung der städtischen Agenda der EU die Klein- und Mittelstädte als gesellschaftliche wie ökonomische Ankerpunkte in den ländlichen Räumen stärker in den Blick zu nehmen sind. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF) sind grundsätzlich horizontal angelegt, geben also keine räumliche Schwerpunktbildung vor. In der laufenden Förderperiode sollte die bestehende Partnerschaftsvereinbarung eine kohärentere Umsetzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds⁹ bewirken. Der SRLE setzt darauf, dass europäische Vorgaben zukünftig verhältnismäßig sind, mit keinem unangemessenen Verwaltungsaufwand einhergehen und eine rechtssichere Umsetzung vor Ort ermöglichen, um vor allem kleine Betroffene (u.a. kleine und mittlere Unternehmen (KMU), kleine Kommunen und Vereine) nicht unnötig zu belasten. Notwendig sind gezielte Unterstützungen von Kleinst- und Kleinbetrieben bei der Überwindung von lage- und größenbedingten Nachteilen, damit sie Innovationshürden überwinden und verstärkt regionale Potenziale heben können.

Erläuterung:

Struktur- und Investitionsfonds stärker zur Förderung ländlicher Räume nutzen

Der Zielvorgabe des Art. 174 i. V. m. 175 AEUV, dass insbesondere auch den ländlichen Räumen in der EU-Politik, also auch in der EU-Struktur- und Regionalpolitik, besondere Aufmerksamkeit zukommen sollte, werden die Vorschläge der Europäischen Kommission für die Fondsverordnungen bisher nur unzureichend gerecht. Eine kürzlich im Auftrag des Ausschusses für Regionalpolitik des Europäischen Parlaments durchgeführte Studie¹⁰ kommt zu dem Ergebnis, dass in der laufenden Förderperiode städtische Gebiete mehr als dreimal so viele Fördermittel aus der Kohäsionspolitik erhalten wie ländliche Gebiete. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler bzw. regionaler Ebene muss sichergestellt werden, dass die Fonds in kohärenter Form eingesetzt werden. Zwar sollen die einzelnen Fonds in ihrer nationalen Umsetzung aufeinander abgestimmt werden, faktisch führt insbesondere die regelmäßige horizontale und vertikale Zuständigkeitsverteilung (auf unterschiedliche Ministerien bzw. in Deutschland zwischen Bund und Ländern) zu divergierenden Zielen und hemmt damit den effizienten Mitteleinsatz. Hilfreich wären hier auf mitgliedstaatlicher Ebene eine stärkere Koordinierung und bessere Abstimmung zwischen den Ressorts bzw. zwischen den föderalen Ebenen.

⁹ Hierbei handelt es sich neben dem EFRE, dem ESF und dem ELER um den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFS).

¹⁰ Kah S, Georgieva N, Fonseca, L (2020): Research for REGI Committee – EU Cohesion Policy in non-urban areas, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

Auch die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union („Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“) beinhaltet ein bedeutendes struktur- und regionalpolitisches Potenzial. Mit Blick auf die horizontale Gültigkeit des Art. 174 AEUV sollten die ländlichen Räume daher auch durch die GAP intensiv unterstützt werden. Die Legislativvorschläge zur GAP für die nächste Förderperiode sehen vor, dass die Governance-Struktur der GAP durch die Einführung des so genannten „neuen Umsetzungsmodells“ grundlegend geändert wird.¹¹ Bereits in der laufenden Förderperiode liegt es im Ermessen des einzelnen Mitgliedstaates, inwiefern über den ELER agrarstrukturelle, agrarumweltpolitische oder über die Landwirtschaft hinausgehende Ziele der ländlichen Entwicklung verfolgt werden. Dieser Ermessensspielraum würde sich gemäß der Legislativvorschläge zukünftig auch wegen umfangreicherer Möglichkeiten der Umschichtung von Finanzmitteln zwischen den beiden Säulen noch vergrößern. In Deutschland setzt die Ebene der Länder in der laufenden Förderperiode sehr unterschiedliche Schwerpunkte in ihren Programmen zur ländlichen Entwicklung. Die in der laufenden Förderperiode für jeden Mitgliedstaat obligatorische Partnerschaftsvereinbarung war in einem föderalen Staat wie Deutschland verwaltungsaufwendig und hat nur begrenzt zu einer kohärenten Förderpolitik über die einzelnen EU-Fonds hinweg geführt.

Der SRLE begrüßt es ausdrücklich, dass die Mitgliedstaaten bzw. in Deutschland die Länder bei der Umsetzung des ELER ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit haben, welche thematischen Schwerpunkte sie setzen. Dies ermöglicht es, regional unterschiedlichen Handlungsbedarfen und Präferenzen Rechnung zu tragen. Der SRLE empfiehlt, dass die größere Flexibilität in der neuen Förderperiode in Deutschland nicht dazu genutzt wird, eine stärkere Konzentration der Mittel auf vornehmlich agrarbezogene Maßnahmen vorzunehmen, sondern der Vielfalt der ländlichen Akteure und ihrer Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume stärker Rechnung zu tragen. Der SRLE empfiehlt, dies in Deutschland für eine breit angelegte Förderung der ländlichen Räume durch nationale, regionale und europäische Mittel zu nutzen.

Die Mitgliedstaaten sollten darauf achten, dass die durch das europäische Recht gewährten Ermessensspielräume nicht nur den Verwaltungsbehörden, sondern auch den Fördermittelempfängern zugutekommen und die Beantragung von Mitteln nicht unnötig erschwert wird. Um diesen breiten Zielstellungen gerecht werden zu können, erwartet der SRLE von der EU, dass die finanziellen Mittel für die bisherige 2. Säule (ELER) nicht wie derzeit vorgesehen überproportional gekürzt werden.

In Deutschland besteht noch Potenzial für den Einsatz von Modellen der dezentralen Mittelverwaltung (wie z. B. Regionalbudgets), die auch außerhalb von ELER bzw. LEADER zu einer passgenauen, bedarfsgerechten Förderung beitragen können. Die Verwaltungsbehörden werden aufgefordert, von den gegebenen Möglichkeiten dezentraler Mittelverwaltung auch im Rahmen der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) verstärkt Gebrauch zu machen.

¹¹ „Die wichtigsten Änderungen in der Governance-Struktur ... betreffen eine stärkere Dezentralisierung und Ergebnisorientierung. Die Dezentralisierung bedeutet, dass die EU-Kommission a) nur noch den Rahmen für das Verwaltungs- und Koordinierungssystem setzt und sich auf eine Meta-Kontrolle in den Mitgliedstaaten zurückzieht und b) die 2. Säule nur noch aus wenigen Interventionskategorien besteht, die mit viel weniger Detailregelungen auf europäischer Ebene hinterlegt sind als in der gegenwärtigen Förderperiode. Dies führt zu größeren Freiheitsgraden für die Mitgliedstaaten in der Gestaltung und Umsetzung ihrer Maßnahmen.“ vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme, Berlin, S. 31.

Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte in ländlichen Räumen betrachten und Unternehmertum aktiv unterstützen

Für die kommende Förderperiode und auch darüber hinaus sollte seitens der Europäischen Kommission in der EU-Politik insgesamt ein stärkerer Fokus auf die ländlichen Räume erfolgen, um eine ausgewogene räumliche Entwicklung zu gewährleisten. „Leuchtturmprojekte“, wie sie im Rahmen von LEADER, der „Smart Villages“, der Europäischen Städteagenda oder auch der „Urban Innovative Actions“ durchgeführt wurden und werden sollen, werden grundsätzlich positiv bewertet. Das Ziel muss jedoch eine nachhaltige Förderung mit direkter und indirekter Breitenwirkung bleiben, sodass die Leuchtturmprojekte auch spürbare Ausstrahlungseffekte haben.

Die Kofinanzierungsätze sowie die Vorgaben zu Antragstellung und Prüfung sollten generell so gestaltet werden, dass gerade für kleine Antragsteller (wie z. B. kleine Handwerksbetriebe, Vereine und Kommunen) der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum erzielten Nutzen steht. So sollten Förderprogramme stärker als bisher die Umsetzbarkeit berücksichtigen. Diese kann durch eine transparente, digitale Aufbereitung der Förderprogramme und durch eine nicht aufwendiger als notwendig gestaltete Überprüfung der Fördermittelverwendung mit ausreichenden Bagatellgrenzen unterstützt werden.

Programme zur Unterstützung von beruflichen Bildungs- und Beratungssystemen – unter intensiver Einbeziehung der Kommunen und der Träger solcher Maßnahmen aus den Wirtschaftsorganisationen und Kammern – können dazu beitragen, die Beschäftigung in ländlichen Räumen wesentlich zu fördern. Zudem bedarf es einer stärkeren Flexibilisierung verschiedener Regelungen, um der Heterogenität der ländlichen Räume besser gerecht werden zu können. Eine zu starke thematische Konzentration im Bereich des EFRE (vgl. die thematische Konzentration von 85 % in Art. 3 Abs. 4 a) EFRE-Verordnung¹²) erschwert eine bedarfsgerechte Förderung. In diesem Zusammenhang wird erneut auf die oben genannte Studie zur Kohäsionspolitik in ländlichen Gebieten hingewiesen. Sie kommt zum Ergebnis, dass in ländlichen Räumen primär Infrastrukturmaßnahmen durch die europäischen Fonds finanziert werden, während in städtischen Gebieten überwiegend Vorhaben in den Bereichen emissionsarme Wirtschaft sowie Forschung und Innovation umgesetzt werden.

6. Umwelt

Empfehlungen:

- **Umweltrelevante EU-Strategien (Green Deal, Farm to Fork-Strategie, Biodiversitätsstrategie 2030) konkretisieren und aufeinander sowie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- und Regionalpolitik der EU abstimmen**

Die genannten, von der Kommission als Mitteilung veröffentlichten Strategien sind bezüglich einer Umsetzung noch sehr vage und bedürfen einer Konkretisierung und besseren Abstimmung untereinander und mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- und Regionalpolitik der EU, für die momentan die Weichen für die neue Förderperiode (2021-2027) gesetzt werden.

¹²Vgl. Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, COM(2018) 372.

- **Belange von KMU und Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Europäischen Taxonomieverordnung angemessen berücksichtigen**

Von politisch hoher Bedeutung ist gerade für die ländlichen Räume das Thema „Nachhaltigkeit“. Die Umsetzung auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Wirtschaftsprozesse wird parallel zu den aktuellen Corona-Herausforderungen weiter forciert. Grundlage sind z. B. das Pariser Klimaabkommen oder der Green Deal. Aktuell wird vor allem auf der europäischen Ebene ein Umbau der Wirtschaft vorangetrieben, der Klimaschutz, die Ressourcenschonung und die Kreislaufwirtschaft in den Mittelpunkt stellen wird, mit nachhaltigen Wirkungen auf Investitionsnotwendigkeiten und -möglichkeiten sowie ihrer Finanzierung. Nicht nur Investmentgesellschaften, sondern auch die klassischen Kreditinstitute oder auch die regionalen Förderbanken richten ihre Geschäftspolitik vor dem Hintergrund neuer Vorgaben darauf aus.

Erläuterung:

Umweltrelevante EU-Strategien (Green Deal, Farm-to-Fork-Strategie, Biodiversitätsstrategie 2030) konkretisieren und aufeinander sowie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- und Regionalpolitik der EU abstimmen

Die Europäische Kommission hat 2019 den Green Deal¹³ und 2020 die Biodiversitätsstrategie 2030¹⁴ sowie die Farm-to-Fork-Strategie¹⁵ als Mitteilungen veröffentlicht. Diese Strategien sind bezüglich einer Umsetzung zum Teil noch sehr vage und bedürfen daher einer weiteren Konkretisierung und besseren Abstimmung untereinander sowie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (s. Kap. 7) und der Struktur- und Regionalpolitik der EU (s. Kap. 5), für die momentan die Weichen für die neue Förderperiode (2021-2027) gesetzt werden. Insbesondere sollten diese Strategien eine stärkere Berücksichtigung in der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik finden mit dem Ziel, das erhebliche Fördervolumen im Bereich der Direktzahlungen für eine entsprechend umweltgerechtere Ausrichtung der Landwirtschaft zu nutzen.

In einer qualitativen Bewertung dieser Strategien (und des Aktionsprogramms Insektenschutz der Bundesregierung) hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei plädieren Isermeyer et al. (2020) dafür, sie „in eine schlüssige Gesamtarchitektur zu gießen“¹⁶. Eine

¹³ Europäische Kommission (2019): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- Und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen : Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

¹⁴ Europäische Kommission (2020): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- Und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen : EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM/2020/380 final.

¹⁵ Europäische Kommission (2020): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- Und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen : „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM/2020/381 final.

¹⁶ Isermeyer F, Nieberg H, Banse M, Bolte A, Christoph-Schulz IB, Dauber J, Witte T de, Dehler M, Döring R, Elsasser P, Fock HO, Focken U, Freund F, Goti L, Heidecke C, Kempf A, Koch G, Kraus G, Krause A, Kroiher F, Lasner T, Lüdtke J, Olbrich A, Osterburg B, Pelikan J, Probst WN, Rahmann G, Reiser S, Rock J, Röder N, Rüter S, Sanders J, Stelzenmüller V, Zimmermann C (2020): Auswirkungen aktueller Politikstrategien (Green Deal, Farm-to-Fork, Biodiversitätsstrategie 2030; Aktionsprogramm Insektenschutz) auf Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei. Braunschweig, Thünen Working Paper 156, https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-workingpaper/ThuenenWorkingPaper_156.pdf. Zugriff: 09.01.2021.

solche Architektur sollte keine „quadratmetergenauen“ Vorgaben für alle Landnutzer enthalten, sondern der öffentlichen Hand sowie den Unternehmen genügend Freiräume für die Einbeziehung gesellschaftlicher Erwartungen in ihr Handeln lassen. Flächen, für die sehr weitreichende Schutz- und Bewirtschaftungsmaßnahmen vorgesehen werden, sollten zielgerichtet ausgewählt werden. Um Verlagerungseffekte bei einer Erhöhung des Umweltambitionsniveaus in der EU zu vermeiden, ist der internationale Handel zu berücksichtigen.

Die Diskussionen über die genannten EU-Strategien, die bisher (nur) Mitteilungen der Kommission darstellen, sollten zügig vorangetrieben und mit den anstehenden Entscheidungen auf EU-Ebene zur Gemeinsamen Agrarpolitik (s. Kap. 7) und zur Struktur- und Regionalpolitik (s. Kap. 5) abgestimmt werden. Des Weiteren sollte die Kommission davon absehen, bei künftigen Initiativen pauschal auf eine Finanzierung über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds oder den Wiederaufbauplan „Next Generation EU“ zu verweisen, ohne zuvor sicherzustellen, dass in allen Mitgliedstaaten tatsächlich Mittel für entsprechende Umsetzungsmaßnahmen vorgesehen sind.

Belange von KMU und Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der Europäischen Taxonomieverordnung angemessen berücksichtigen

Die sogenannte „europäische Taxonomieverordnung“ enthält Vorgaben, um den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition zu ermitteln. Diese neuen Vorschriften zur Unterstützung ökologisch vorteilhafter Investitionen müssen so ausgestaltet werden, dass sie

- Kapitalflüsse zwar angemessen in nachhaltige Vorhaben lenken – was z. B. für die Wirtschaft vor Ort wie das ortsansässige Handwerk große Chancen hätte –,
- aber keinesfalls zu neuen bürokratischen Aufwendungen für KMU und Gebietskörperschaften führen oder
- die Kredit- und Fördermittelvergabe mit angemessenen, z. B. die Betriebsgrößen berücksichtigenden Vorgaben diskriminierungsfrei gestalten und
- die primärrechtlich garantierte kommunale Selbstverwaltung nicht einschränkt, sondern vielmehr einen bedarfsorientierten Einsatz nachhaltiger Investitionen vor Ort unterstützt.

Die technischen Kriterien, d. h. die Taxonomie wird von der Kommission 2021 entwickelt werden. Auf Brüsseler Ebene und auf mitgliedstaatlicher Ebene, d. h. in Deutschland auf Bundes- und aber auch auf Landesebene, muss darauf geachtet, dass keine Überforderung von KMU und Gebietskörperschaften entsteht.

7. Landwirtschaft

Empfehlungen:

- **Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU gemeinwohlorientiert ausrichten**

Die Landwirtschaft ist zukunftsfähig aufzustellen. Das Ziel sind vielfältige, nachhaltig wirtschaftende, ökonomisch tragfähige landwirtschaftliche Betriebe. Der SRLE plädiert dafür, die anstehenden Entscheidungen für die nächste EU-Förderperiode für eine gemeinwohlorientierte Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zu nutzen. Diese würde die Landwirtschaft bei der Bewältigung der vor ihr liegenden Herausforderungen unterstützen, die gesellschaftliche Akzeptanz der GAP langfristig sichern und damit verlässliche

agrarpolitische Rahmenbedingungen für dieses Jahrzehnt und darüber hinaus schaffen.¹⁷ Auch wenn der Anteil der Landwirtschaft an der gesamtwirtschaftlichen Leistung in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen ist, so produziert sie Nahrungsmittel, prägt unsere Kulturlandschaft und erbringt in Abhängigkeit von der konkreten Bewirtschaftung auch Gemeinwohlleistungen (s. oben).

- **Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Niveau reduzieren**

Der SRLE spricht sich dafür aus, die GAP-Reform dazu zu nutzen, die Verwaltungsbelastung für alle Akteursebenen (EU, Mitgliedstaat, d. h. in Deutschland: Bund und Länder, Zuwendungsempfänger) auf ein angemessenes Niveau zu reduzieren.¹⁸

Erläuterung:

GAP gemeinwohlorientiert ausrichten

Der SRLE schließt sich der Feststellung des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL an, dass „die von der EU-Kommission 2018 vorgelegten Legislativvorschläge für die GAP nach 2020 ... den Mitgliedstaaten deutlich größere Gestaltungsfreiräume für eine zielorientierte Politikumsetzung [bieten], als es gegenwärtig der Fall ist. Dies birgt einerseits die Chance für die Gestaltung einer ambitionierten, finanziell gut ausgestatteten und auf Gemeinwohlziele ausgerichteten GAP. Andererseits besteht die Gefahr, dass einzelne Mitgliedstaaten die neuen Freiheiten nutzen, um weiterhin primär Einkommenspolitik für den Sektor zu betreiben, statt übergeordnete gesellschaftliche Ziele in den Mittelpunkt zu stellen. Umso mehr sollte Deutschland sich dafür einsetzen, dass für alle Mitgliedstaaten der Spielraum für eine wenig anspruchsvolle Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik beschränkt wird.“¹⁹ Gleichzeitig sollte Deutschland die neuen Gestaltungsmöglichkeiten in der nationalen Umsetzung der GAP nutzen, Lösungsansätze zu entwickeln und schrittweise umzusetzen, um von der Einkommensorientierung hin zu einer konsequenten Gemeinwohlorientierung zu gelangen und die Landwirtschaft damit zukunftsfest aufzustellen. Zu den Gemeinwohlzielen gehört für den SRLE neben Umwelt- und Klimaschutz sowie Tierwohl insbesondere die „Stärkung des sozioökonomischen Gefüges in ländlichen Gebieten“ (s. Art. 5 des Entwurfs der GAP-Strategieplanverordnung).²⁰

¹⁷ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme, Berlin.

¹⁸ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019): Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Stellungnahme, Berlin.

¹⁹ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (Fn. 7), S. iv.

²⁰ Dies ist eines der drei in dem Verordnungsentwurf genannten allgemeinen Ziele der GAP. Von den in Art. 6 aufgeführten spezifischen Zielen ist für die über die Landwirtschaft hinausgehende Entwicklung ländlicher Räume insbesondere Ziel h) „Förderung von Beschäftigung, Wachstum, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich Biowirtschaft und nachhaltige Forstwirtschaft“ von Bedeutung. Siehe „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-

Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Niveau reduzieren

Der SRLE unterstützt gleichfalls die zehn Empfehlungen, die der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz in seiner Stellungnahme "Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU" 2019 ausgesprochen hat. Die Empfehlungen sprechen sich z. B. dafür aus, die derzeitige Misstrauenskultur langfristig durch eine gemeinsame Verwaltungskultur von EU und Mitgliedsstaaten zu ersetzen, die EU-Durchführungsbestimmungen zur GAP zu reduzieren, zu kodifizieren und rechtzeitig vorzulegen – was auch für die am 01.01.2021 begonnene neue Förderperiode nicht geschehen ist – sowie EU-Recht national nur in begründeten Fällen verwaltungsaufwendiger umzusetzen.

8. Mobilität

Für ländliche Räume und die Erreichung des Ziels der territorialen Kohäsion kommt der Daseinsvorsorge eine wichtige Bedeutung zu. Von den unterschiedlichen Bereichen der Daseinsvorsorge werden in diesem und im nächsten Kapitel zwei beispielhaft betrachtet, und zwar die Mobilität und die Digitalisierung.

Empfehlungen:

- **Europäische Vorgaben dürfen ländliche Räume nicht überfordern**

Der SRLE empfiehlt dem europäischen Gesetzgeber, die Besonderheiten des Verkehrs in ländlichen Räumen stärker als bisher zu berücksichtigen. Europäische Vorgaben müssen daraufhin geprüft werden, dass sie in ländlichen Räumen ein flächendeckend verfügbares, leistungsfähiges und erschwingliches, die Nachhaltigkeitsziele berücksichtigendes Mobilitätsangebot nicht erschweren oder gar verhindern.

- **ÖPNV und SPNV sowie alternative Mobilitätsformen ausbauen, Multimodalität erleichtern.**

Der SRLE erwartet, dass im Rahmen europapolitischer Vorhaben der notwendige Ausbau von öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) und Schienenpersonennahverkehr (SPNV) sowie alternativer Mobilitätsformen wie bedarfsgesteuerte Pooling-Dienste und die Entwicklung einer intakten Infrastruktur einschließlich leistungsstarker Verkehrswege Berücksichtigung finden. Auch die Anbindung ländlicher Räume an die Ballungszentren hat einen ganz erheblichen Einfluss auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten. Multimodalität sollte erleichtert werden.

- **Innovationen aktiv begleiten**

Der SRLE setzt darauf, dass der europäische Gesetzgeber zur Erreichung der Klimaschutz- und Luftreinhalteziele auf die Entwicklung technischer Innovationen setzt und unverhältnismäßig teure und für die Betriebe nicht tragbare Belastungen vermeidet. Dabei sind alternative Antriebstechnologien ebenso zu forcieren wie die mit der Digitalisierung einhergehenden neuen Chancen, Mobilität systemisch zu nutzen und neu zu organisieren.

Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM/2018/392 final)".

Erläuterung:**Europäische Vorgaben dürfen ländliche Räume nicht überfordern**

Mobilität ist ein Grundbedürfnis und auch in den ländlichen Räumen flächendeckend sicherzustellen. Sowohl Bürger als auch Unternehmen sind auf ein funktionierendes und variables Angebot von Verkehrsdiensten und eine Kombination von Individual- und Kollektivverkehr angewiesen. Durch die geringere Verkehrsdichte sind in ländlichen Gebieten allerdings insbesondere Fragen des Emissions- bzw. Immissionsschutzes und der Schadstoffbelastung häufig anders gelagert als in verdichteten Räumen. Gleichzeitig ist die Finanzierung eines effizienten und nachhaltigen ÖPNV und SPNV bedingt durch die geringere Bevölkerungsdichte und die Schwierigkeit der Nachfragebündelung in ländlichen Räumen in der Regel deutlich herausfordernder als in großstädtischen Räumen. Privatwirtschaftlich (co-)finanzierte „shared mobility“-Angebote (im Bereich Carsharing, Ridesharing, Ridepooling) sind in ländlichen Gebieten daher kaum vorhanden.

Zusätzliche Verpflichtungen z. B. für ÖPNV-Betreiber im europäischen Recht (z. B. für besonders emissionsarme Fahrzeuge nach EU-RL 2019/1161 oder barrierefreie Auskunftssysteme und Fahrscheinautomaten nach EU-RL 2019/882) können bei den vielerorts aufgrund der hohen Kosten nicht profitablen Verkehrsbetrieben dazu führen, dass Linien eingestellt oder Fahrpreise erhöht werden müssen. Eine solche Einschränkung der kollektiven Mobilitätsangebote wäre mit Blick auf den Klimaschutz kontraproduktiv. Der europäische und nationale Rechtsrahmen muss daher flexible Lösungen ermöglichen, die ausreichend Spielräume für die Erreichung bei Beschaffungsquoten lassen.

ÖPNV und SPNV sowie alternative Mobilitätsformen ausbauen, Multimodalität erleichtern

Damit auch der Verkehrssektor seinen Beitrag zu den international vereinbarten Klimaschutzziele bis 2050 leistet, ist ein deutlicher Kapazitätsausbau des ÖPNV und SPNV einschließlich alternativer Mobilitätsformen wie bedarfsgesteuerte Pooling-Dienste (Rufbusse, Anruf-Sammel-Taxen etc.) erforderlich, um nennenswerte Verkehrsverlagerungen anstoßen zu können – auch in ländlichen Räumen und in der Vernetzung von Ballungsgebieten und ländlichen Räumen. Eine zentrale Rolle spielt dabei der leichte und komfortable Übergang von einem Verkehrsmittel auf das andere, mithin die Multimodalität. Für möglichst durchgängige und barrierefreie Mobilitätsketten sind die infrastrukturellen Voraussetzungen (Vernetzung der Angebote durch Ausbau der verkehrlichen und digitalen Infrastruktur), aber auch die planerischen Voraussetzungen zu schaffen. Dazu gehört Standardisierung im Bereich Infrastruktur und Planung, insbesondere um auch grenzüberschreitende Vorhaben und Mobilität zu erleichtern.

Innovationen aktiv begleiten

Der europäische Gesetzgeber sollte bei künftigen Vorgaben im Verkehrsbereich die möglichen Auswirkungen auf Privathaushalte und Unternehmen in ländlichen Räumen abschätzen (s. oben „territoriale Politikfolgenabschätzung“) und ggf. geeignete Ausgleichsmechanismen prüfen. Dies betrifft insbesondere Ansätze zur stärkeren Internalisierung der externen Verkehrskosten in Form von CO₂-Steuern, einer Einbeziehung des Verkehrssektors in das Europäische Emissionsrechtssystem, Straßenbenutzungsgebühren und ähnliches (vgl. Weißbuch Verkehr der Kommission KOM(2011)144). Dies gilt auch für den Bereich der „shared mobility“, der künftig voraussichtlich stärker von einer europäischen Regulierung erfasst werden dürfte. Neben einer Stärkung des multimodalen Verkehrs könnte durch innovative digitale und flexible Mobilitätsangebote in der Fläche (z. B. On-demand-Verkehr) ggf. das Verkehrsangebot verbessert werden, sofern die Betreiber in der Lage sind, flächendeckende Dienstleistungen anzubieten. Die Europäische Kommission sollte zudem die Auswirkungen auf den Stadt-Umland-Verkehr näher untersuchen. Dies setzt voraus,

dass auch bei der Überarbeitung nationaler Vorgaben (z. B. in Deutschland insb. beim Personenbeförderungsgesetz, PbefG) ein entsprechender Ansatz gewährleistet wird.

Neue innovative Mobilitätsangebote sollten vorrangig Umsteiger vom Pkw und bisher mobilitätseingeschränkte Nutzer ansprechen und Konkurrenzen zu bestehenden notwendigen liniengebundenen ÖPNV-Systemen weitgehend vermeiden. Große Potenziale liegen in der Vernetzung mit Knotenpunkten des öffentlichen Verkehrs zu den Ballungsräumen.

Auch die Förderung der Digitalwirtschaft durch stärkere Open-data-Verpflichtungen darf nicht zu Lasten des öffentlichen Personenverkehrs oder der öffentlichen Gebietskörperschaften erfolgen. Bei allen zukünftigen Initiativen zur Datenwirtschaft sollte daher darauf geachtet werden, dass weder bei den öffentlichen Stellen noch bei öffentlichen Verkehrsunternehmen ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand entsteht und damit die Kosten den Nutzen übersteigen. Im Übrigen wird eine generelle Verpflichtung öffentlicher Stellen zur Weitergabe von Daten an privatwirtschaftliche Unternehmen insbesondere mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung abgelehnt.

9. Digitalisierung

Empfehlungen:

- **Infrastrukturelle Voraussetzungen zur Nutzung der Potenziale der Digitalisierung schaffen**

Der SRLE fordert, dass der Ausbau einer flächendeckenden Breitbandinfrastruktur, einschließlich mobiler Angebote auf 5G-Basis, in Deutschland auf allen Verwaltungsebenen weiter vorangetrieben wird, um die Wettbewerbsfähigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse sowie die digitale Teilhabe insbesondere der ländlichen Räume zu erhalten und zu stärken. Andere Mitgliedstaaten sind hier bereits deutlich weiter vorangekommen. Auch auf EU-Ebene besteht ebenso dringender Handlungsbedarf: Es ist u.a. eine Revision der aus dem Jahr 2013 stammenden Breitbandbeihilfeleitlinien nötig.

- **Freien Datenzugang für KMU bei digitalen Geschäftsmodellen sichern**

Der SRLE bekräftigt, dass bei den verschiedenen europäischen Vorhaben zum europäischen Datengesetz, zum Digitalen Dienstleistungsakt, zur Datenschutz-Grundverordnung, zur Verordnung über den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten sowie zur Richtlinie über digitale Inhalte immer auch KMU-relevante Aspekte eines für den Geschäftsverkehr notwendigen Datenzugangs berücksichtigt werden sollten.

- **E-Government für dezentrale Verwaltung nutzen**

Der SRLE erwartet, dass neben der Infrastruktur elektronische Behördendienste durch den Bund und die Länder auf Grundlage europäischer Rahmenvorgaben auch koordiniert werden, um ihr Potenzial in dünn besiedelten Räumen vollständig nutzen zu können und gleichzeitig Schranken für grenzüberschreitende wirtschaftliche Tätigkeiten abzubauen. Innovative und zukunftsfähige ländliche Räume setzen voraus, dass sowohl Bürger als auch Unternehmen von den Vorteilen der Digitalisierung vor Ort profitieren. Öffentliche Behördendienste müssen gerade in weniger dicht besiedelten Gebieten leicht erreichbar und einfach nutzbar sein. Das setzt voraus, dass kommunale Behörden unabhängig von ihrer Größe und ihrer Einwohnerzahl interoperable digitale Lösungen nutzen und anbieten können.

Erläuterung:**Infrastrukturelle Voraussetzungen zur Nutzung der Potenziale der Digitalisierung schaffen**

Eine flächendeckende Versorgung mit hochleistungsfähigen Datenleitungen und Mobilfunknetzen muss in allen ländlichen Räumen eine diskriminierungsfreie Nutzungsmöglichkeit aller relevanten Technologien und Dienste (z. B. E-Government, Internet der Dinge, E-Learning, mobiles Arbeiten, Smart Farming, Smart Home, Building Information Modeling, predictive maintenance) sicherstellen. Für die zukunftsfähige Weiterentwicklung von Verwaltung und Wirtschaft vor Ort sind für die ländlichen Räume und die Ballungsräume gleichwertige Angebote unabdingbar. In vielen ländlichen Regionen sind die Grenzen eines primär privatwirtschaftlichen Ausbaus aufgezeigt worden, sodass die Möglichkeiten eines stärker kommunal gesteuerten oder getragenen Ausbaus der Datennetze stärker in den Fokus gerückt werden sollte. Um einen Ausbau voranzutreiben, bedarf es sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Regelungen, die eine Förderung im Hochleistungsbereich (VHC) ermöglichen und mehr Rechtssicherheit beim Ausbau erzeugen. Die örtlichen oder regionalen Ausbauintiativen müssen durchgängig auch auf die Belange der gewerblichen Wirtschaft hin ausgerichtet sein, nicht zuletzt im Kontext von Gewerbegebieten.

Um beim Ausbau durch die öffentliche Hand Rechtssicherheit zu erzeugen, ist eine Revision der Breitbandbeihilfeleitlinien der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2013 dringend notwendig. Die derzeit bestehenden Aufgreifschwelle von 30 bzw. 50 Mbit/s sind nicht mehr bedarfsgerecht und behindern den Ausbau mit Gigabit-Infrastruktur erheblich. Als Basis könnte hier der Europäische Kodex für die elektronische Kommunikation und die darin enthaltene Definition von Netzen mit hoher Kapazität dienen. Vor allem bedarf es einer Aufgreifschwelle von 250 Mbit/s oder mehr, um eine bedarfsgerechte Förderung zu ermöglichen, die den Anforderungen der Gigabit-Gesellschaft gerecht wird. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass eine Förderung für zusammenhängende Gebiete gewährleistet wird, um eine Zersplitterung des Ausbaus zwischen rentablen bzw. weniger rentablen Gebiete zu verhindern.

Mit Blick auf Deutschland wird die Bundesregierung darüber hinaus aufgefordert, von den bisher schon im europäischen Sekundärrecht vorgesehenen Möglichkeiten zur Förderung des Ausbaus bei der nationalen Umsetzung Gebrauch zu machen. Das setzt nicht nur verstärkte Bestrebungen für einen weiteren privatwirtschaftlichen Netzausbau, sondern auch eine konsequente Weiterentwicklung und Fokussierung des Bundesförderprogramms voraus, z. B. indem festgelegt wird, dass die im Rahmen von Markterkundungsverfahren gemachten Zusagen verbindlich werden. Die Erfahrung hat deutlich gezeigt, dass Telekommunikationsunternehmen ihren in Markterkundungsverfahren benannten eigenwirtschaftlichen Ausbauabsichten oftmals nicht nachkommen. Nur die Kombination von tatsächlich realisierten Eigenausbauten und dem geförderten Infrastrukturausbau wird langfristig zu einer tatsächlich flächendeckenden Verfügbarkeit von zukunftsfähigen Breitbandnetzen führen.

Freien Datenzugang für kleine und mittlere Unternehmen bei digitalen Geschäftsmodellen sichern

Die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung wird vor allem über Daten gesteuert. Wer über die Daten verfügt, bestimmt das Geschäftsmodell und strukturiert die wirtschaftliche Verteilung der Arbeit und des Einkommens. Die Sicherung eines barrierefreien Datenzugangs für KMU bei digitalen Geschäftsmodellen (Plattformen oder industriegesteuerte IOT-Lösungen) ist essentiell, um eine räumlich dezentrale Wirtschaftsstruktur auch in Zukunft erhalten zu können und ländliche Räume nicht zu verlängerten Dienstleistungs- und/ oder Produktionsstätten werden zu lassen.

Während sich in Deutschland mit der 10. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die Bundesebene mit einer gesetzlich vorgegebenen Teilungspflicht in die richtige Richtung bewegt, sind auch auf der europäischen Ebene noch viele Fragen zu lösen. Denn dort konzentriert sich

die Politik zunächst auf den Datenaustausch zwischen Wirtschaft und Verwaltung (B2G) – was auch wichtig ist –, aber eben weniger auf den zwischen Wirtschaft und Wirtschaft (B2B). Ein Datenzugriff, wie er für KMU wichtig ist, hat die Kommission in ihrer Datenstrategie noch nicht vorgesehen. Dabei müssen bei den verschiedenen europäischen Vorhaben zum europäischen Datengesetz, zum Digitalen Dienstleistungsakt, zur Datenschutz-Grundverordnung, zur Verordnung über den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten sowie zur Richtlinie über digitale Inhalte immer auch KMU-relevante Aspekte eines für den Geschäftsverkehr notwendigen Datenzugangs berücksichtigt werden. Wichtig ist zudem, bei Pflichten zur Bereitstellung von Daten stets gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu wahren. Dieses ist eine zentrale Grundlage dafür, dass auch in den ländlichen Räumen eine vitale und leistungsfähige Betriebsstruktur erhalten werden kann.

Die Verantwortung für die Gewährleistung einer umfassenden Datensicherheit muss stärker auf die Serverbetreiber, Provider, Dienstanbieter etc. verlagert werden und eine stärkere Berücksichtigung bei der Web-Architektur finden, da sie nicht von KMU und ehrenamtlichen Strukturen gewährleistet werden kann. Als Grundlage hierfür müssen klare Regelungen auf europäischer Ebene und daraus abgeleitete nationale gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Covid-Pandemie hat deutlich werden lassen, dass die Grenzen der digitalen Kommunikation und der digitalen Dienstleistungsangebote (z. B. E-Government) weniger in mangelnden Zugangsmöglichkeiten ländlicher Akteure liegen, sondern darin, dass insbesondere öffentliche Einrichtungen aus Datensicherheitsgründen nur ein eingeschränktes Angebot haben.

E-Government für dezentrale Verwaltung nutzen

Der SRLE betont in diesem Zusammenhang die wesentliche Rolle von E-Government bei dem Erhalt und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ländlichen Räume. Um den Bürgern und Unternehmen in ländlichen Räumen effiziente und praxistaugliche Dienstleistungen anbieten zu können und gleichzeitig grenzüberschreitende wirtschaftliche Betätigung zu vereinfachen, bedarf es eines gemeinsamen europäischen Rahmens (E-Government-Strategie). Hierbei sollte sichergestellt werden, dass kleinere Kommunen ebenso wie größere Städte in gleichem Maße der Lage sind, moderne Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen anzubieten. Gerade in weniger dicht besiedelten Gebieten muss für Bürger und Unternehmen ein schneller und digitaler Zugang zu öffentlichen Verwaltungsdiensten gewährleistet sein, um die größeren räumlichen Distanzen auszugleichen.

10. Bankenregulierung

Empfehlungen:

- **Vorteile dezentraler Strukturen stärken**

Der SRLE weist auf die essenzielle Bedeutung dezentraler Kreditinstitute für die Finanzierung einer dezentral aufgestellten und mittelständisch geprägten Wirtschaft insbesondere in den ländlichen Räumen hin. Er ist der Auffassung, dass die besondere Rolle und Funktion der Sparkassen und Genossenschaftsbanken in ländlichen Räumen in Deutschland auch Vorbild für andere Mitgliedstaaten sein können. Er fordert, dass die europäischen Vorgaben zur Bankenregulierung die für ländliche Räume wichtige flächendeckende Versorgung mit Bankdienstleistungen und Filialen nicht unnötig erschweren. Der europäische Gesetzgeber darf insbesondere kleinen, konservativ bzw. risikoarm agierenden Instituten im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips keine überbordenden Verpflichtungen auferlegen.

- **Auf starke nationale statt auf ein europäisches Einlagensystem hinwirken**

Der SRLE lehnt die Vorschläge der EU-Kommission zur Einrichtung eines europäischen Einlagensicherungssystems²¹ ab und erwartet, dass stattdessen primär die Widerstandsfähigkeit nationaler Systeme gestärkt wird.

- **Subsidiarität statt Überregulierung: Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen nicht erschweren**

Der SRLE erwartet, dass die europäische Ebene keine Finanzierungsvorgaben auf den Weg bringen oder unterstützen wird, die die Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen erschweren oder unverhältnismäßige, bürokratische Dokumentations- und Nachweispflichten nach sich ziehen.

Erläuterung:

Vorteile dezentraler Strukturen stärken

Dezentrale Kreditinstitute sind für die Finanzierung einer dezentral aufgestellten und mittelständisch geprägten Wirtschaft und damit insbesondere für die ländlichen Räume von essenzieller Bedeutung. Der SRLE weist auf die besondere Rolle und Funktion der Sparkassen und Genossenschaftsbanken in ländlichen Räumen in Deutschland hin, die auch Vorbild für andere Mitgliedstaaten sein können. Ohne diese Finanzinstitute entstünden sowohl für Bürger als auch für die in ländlichen Räumen ansässigen Unternehmen und Betriebe nicht nur in der persönlichen Betreuung, sondern auch bei der Finanzierung der Wirtschaft erhebliche Lücken. Auch haben die Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Deutschland wesentlich dazu beigetragen, dass sich die Finanzkrise nur begrenzt ausgewirkt hat. Die kommunale Trägerschaft ist dabei wesentlicher Bestandteil der deutschen Sparkassen und ist die Grundlage für die Allgemeinwohlorientierung und den öffentlichen Auftrag der Finanzinstitute, die für die ländlichen Räume unverzichtbar sind. Auch die Genossenschaftsbanken sind durch ihre Strukturprinzipien tief in der Fläche verwurzelt. Diese Finanzinstitute leisten durch die Finanzierung von KMU und Start-Ups einen unverzichtbaren Beitrag für die Innovationsfähigkeit ländlicher Räume.

Auf starke nationale statt auf ein europäisches Einlagensicherungssystem hinwirken

Nur wenn die erfolgreichen Sparkassen- und Genossenschaftsbanken oder vergleichbare, dezentrale Systeme erhalten bleiben, können Investitionstätigkeiten von privatwirtschaftlichen Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen in ländlichen Räumen langfristig sichergestellt werden.

Der SRLE spricht sich daher für eine Ablehnung der Vorschläge für ein europäisches Einlagensicherungssystem (EDIS) aus. Bevor über die Vergemeinschaftung von Risiken diskutiert werden kann, müssen seitens der betreffenden Mitgliedstaaten zwingend zuerst Maßnahmen zur Risikoreduzierung vorgelegt und vollständig umgesetzt werden. Primär sollte auf eine Stärkung der nationalen Bankensysteme in allen Mitgliedstaaten abgezielt werden. Eine zeitgleiche Diskussion des Risikoabbaus und der Einführung der europäischen Einlagensicherung oder Vorfestlegungen auf einen Zeitplan zur Einführung vergemeinschafteter Sicherungssysteme sind hierbei nicht zielführend.

²¹ Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, COM(2015) 586.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit statt Überregulierung: Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen nicht erschweren

Eine unverhältnismäßige Belastung kleinerer und stabil wirtschaftender Banken durch künftige Gesetzgebungsvorschläge muss ausgeschlossen werden, da gerade solche Institute für ländliche Räume unverzichtbar sind. Kleinere Finanzinstitute, die konservativ und risikoarm agieren, sollten nicht den gleichen Vorgaben unterliegen wie große, systemrelevante Banken. Insgesamt sollte bei europäischen Gesetzgebungsvorschlägen daher künftig stärker als bisher das Verhältnismäßigkeitsprinzip berücksichtigt werden, um eine differenzierte Regulierung von Instituten mit einfachen Geschäftsmodellen und niedrigem Risikoprofil zu erreichen.

**Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung (SRLE)
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)**

Mitglieder:

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke (Vorsitzender)

Prof. Dr. Claudia Neu (stv. Vorsitzende)

Petra Bentkämper

Dr. Hartmut Berndt

Timm Fuchs

Birgit Grauvogel

Christina Kretzschmar

Charlotte Ruschulte

Dr. Hildegard Sander

Sarah Schulte-Döinghaus

Prof. Dr. Peter Weingarten

Hubertus Winterberg

Geschäftsführung:

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Referat 816 – Strategie und Koordinierung der Abteilung 8,

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Postanschrift: 11055 Berlin

Telefon: 030 / 18 529 - 3265

E-Mail: srle@bmel.bund.de

Internet: www.bmel.de/srle