



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/709
Konkrete Maßnahmen nach der Cork-2.0-Erklärung

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Konkrete Maßnahmen nach der Cork-2.0-Erklärung
(Initiativstellungnahme)

Berichterstatte^rin: **Sofia BJÖRNSSON**

Beschluss des Plenums	26/01/2017
Rechtsgrundlage	Artikel 29 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	15/06/2017
Verabschiedung auf der Plenartagung am	06/07/2017
Plenartagung Nr.	526
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	123/0/0

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der EWSA begrüßt die Cork-2.0-Erklärung und die Konferenz, die im September 2016 zu der Erklärung führte. In der Erklärung wird eine EU-Politik für den ländlichen Raum weiterhin nachdrücklich befürwortet.
- 1.2 Die ländlichen Gebiete in der EU sind uneinheitlich und weisen unterschiedliche Gegebenheiten zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten auf. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich aus diesen Unterschieden die Notwendigkeit ergibt, bei der Nutzung der verfügbaren EU-Mittel Schwerpunkte zu setzen und einen strategischen Ansatz zu verfolgen. Ausgangspunkt hierfür müssen die Prioritäten der jeweiligen Mitgliedstaaten und ihrer Regionen und – noch wichtiger – Initiativen der Landbevölkerung selbst sein. Die obligatorische Prüfung der Auswirkungen politischer Entscheidungen und Strategien auf den ländlichen Raum bietet zudem die Möglichkeit, die besonderen Verhältnisse ländlicher Gebiete zu berücksichtigen und zu beachten.
- 1.3 Die Entwicklung des ländlichen Raums ist ein Querschnittsthema, das eigentlich alle Politikbereiche betrifft. Es bedarf einer kohärenteren Politik für den ländlichen Raum und die regionale Entwicklung, und dafür ist ein solider Haushalt für die ESI-Fonds (europäische Struktur- und Investitionsfonds) erforderlich. Der EWSA stellt fest, dass der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) der wichtigste ESI-Fonds für die ländliche Entwicklung ist, und betont, dass die übrigen ESI-Fonds, wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF), stärker diesbezüglich eingespannt werden müssen.
- 1.4 Es gibt viele Ansatzpunkte für eine Vereinfachung der Politik. Der EWSA hält eine Vereinfachung der Vorschriften für die ESI-Fonds für notwendig, sowohl auf EU-Ebene als auch in der einzelstaatlichen und regionalen Umsetzung der Politik. Das derzeitige System ist so komplex, dass etliche potenzielle Antragsteller den Antrag gar nicht erst stellen.
- 1.5 Vielerorts in Europa, insbesondere in den ländlichen Gebieten, mangelt es immer noch an stabilen Internet-Anschlüssen. Der EWSA sieht das sehr kritisch. Die ländlichen Gebiete brauchen aus Gründen der Sicherheit sowie des Lebensstandards Breitband, z. B. für funktionierende Telefonverbindungen. Der Breitbandzugang kann einer der Faktoren sein, der mit darüber entscheidet, ob vor allem junge Menschen auf dem Lande bleiben wollen oder abwandern. Für Unternehmen und Unternehmer ist der Zugang zu Breitbanddiensten eine Notwendigkeit.
- 1.6 Die Landwirtschaft hat aufgrund ihrer starken Gebundenheit an den Boden eine ganz besondere Bedeutung für den ländlichen Raum. Die landwirtschaftliche Erzeugung ist sowohl ein unerlässlicher Bestandteil der ländlichen Gebiete bei der Versorgung der Gesellschaft mit nachhaltigen Lebensmitteln, als auch ein Motor für die Entwicklung des ländlichen Raums. Daher ist es für den EWSA selbstverständlich, dass der Löwenanteil der Fördermittel des ELER für die Landwirtschaft bestimmt ist. Gute Bedingungen für Junglandwirte ist eine Voraussetzung für langfristige Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung.

- 1.7 Der EWSA unterstreicht, dass nachhaltige Entwicklung ein gutes Klima für Innovationen benötigt.
- 1.8 Der EWSA stellt fest, dass die 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen und das Pariser Klimaübereinkommen (COP 21) übergreifende Zielsetzungen für die gesamte EU-Politik sind, nicht zuletzt auch für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die im ländlichen Raum tätig sind, müssen sich aktiv in die Umsetzung dieser internationalen Verpflichtungen einbringen.

2. Allgemeine Bemerkungen

Cork 2.0

- 2.1 Die Kommission veranstaltete 1996 eine Konferenz in der irischen Stadt Cork. Diese Konferenz mündete in die Erklärung von Cork, die die Grundlage für die zweite Säule der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums legte. Im Herbst 2016 veranstaltete die Kommission eine Nachfolgekonferenz in Cork, die mit der Verabschiedung der Cork-2.0-Erklärung abgeschlossen wurde.
- 2.2 Die Erklärung wurde in breitem Einvernehmen auf einer Konferenz verabschiedet, die von der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung veranstaltet wurde. Die rund 340 Teilnehmer aus der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten vertraten die Zivilgesellschaft sowie die Behörden der nationalen, der regionalen und der EU-Ebene, darunter auch den EWSA. Zum Abschluss wurde die Erklärung unter dem Titel „Für ein besseres Leben im ländlichen Raum“ vorgelegt, der von den Teilnehmern stillschweigend angenommen wurde.
- 2.3 Ausgangspunkt der Erklärung ist die Politik der EU für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum. In gewisser Hinsicht ist sie jedoch breiter angelegt, da darin auf die Ziele der Vereinten Nationen für eine nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030)¹ und das Klimaübereinkommen von Paris (COP 21) verwiesen wird².
- 2.4 Einleitend werden die Gründe für die Erklärung und anschließend zehn Punkte als Leitlinien für die Politik aufgeführt:
- Punkt 1: Förderung des Wohlstands im ländlichen Raum
 - Punkt 2: Stärkung ländlicher Wertschöpfungsketten
 - Punkt 3: Investitionen in die Lebensfähigkeit und Dynamik des ländlichen Raums
 - Punkt 4: Erhaltung der ländlichen Umwelt
 - Punkt 5: Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen
 - Punkt 6: Förderung klimabezogener Maßnahmen
 - Punkt 7: Förderung von Wissen und Innovation
 - Punkt 8: Verbesserte Steuermechanismen im ländlichen Raum

¹ Siehe Stellungnahme *Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft* (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

² Siehe Stellungnahme *Wie geht es weiter nach Paris?*, [ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 103](#).

- Punkt 9: Effektivere und vereinfachte Umsetzung
- Punkt 10: Leistungsfähigkeit und Rechenschaftspflicht der Politik

- 2.5 Die Erklärung basiert auf einem umfassenden Ansatz für die Entwicklung des ländlichen Raums; Umfang und Inhalt machen die Stärke der Erklärung aus, denn es werden alle für die Lebensfähigkeit und Nachhaltigkeit des ländlichen Raums in der EU unentbehrlichen Aspekte behandelt. Nach Auffassung des EWSA ist der Umfang zugleich jedoch auch eine Schwäche, denn er erzeugt eine Komplexität, die für eine Fokussierung auf EU-Ebene keinen Platz lässt. Der EWSA unterstreicht angesichts der großen Herausforderungen für die ländlichen Gebiete, dass die verfügbaren Mittel gezielt eingesetzt werden müssen, um konkrete Ergebnisse sicherzustellen. Die Schwerpunktsetzung muss auf den Prioritäten des jeweiligen Mitgliedstaats oder der jeweiligen Region und – noch wichtiger – den Initiativen der Landbevölkerung basieren.
- 2.6 Inhaltlich ähnelt die Cork-2.0-Erklärung der Erklärung von 1996, jedoch mit dem Unterschied, dass nun auch der Klimaschutz und die Digitalisierung einbezogen werden.
- 2.7 Der EWSA sieht sich als wichtiges Element bei der Umsetzung der Erklärung und fordert die Kommission auf, künftig Fortschrittsberichte über die Umsetzung zu präsentieren.

Die EU-Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

- 2.8 In allen EU-Staaten gibt es auf nationaler oder regionaler Ebene Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums, die zum Teil aus dem ELER, zum Teil mit nationalen (öffentlichen oder privaten) Mitteln finanziert werden. Die Programme umfassen Maßnahmen, mit denen ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in dreifacher Hinsicht – ökologisch, sozial und wirtschaftlich – geleistet werden soll. Sie werden von dem jeweiligen Mitgliedstaat oder der betreffenden Region ausgearbeitet und von der Kommission genehmigt.
- 2.9 Der ELER ist Teil der europäischen Struktur- und Investitionsfonds (den sog. ESI-Fonds), zusammen mit dem Kohäsionsfonds, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Für die technische Umsetzung der ESI-Fonds gelten gemeinsame Bestimmungen³. Jedes Land hat darüber hinaus gemeinsame Partnerschaftsvereinbarungen für die Fonds – mit Prioritäten für die Durchführung der Maßnahmen – ausgehandelt. Das ist Teil der Umsetzung der Ziele der Europa-2020-Strategie. Es besteht also eine enge Verbindung zwischen den Fonds und eine Strategie für das Zusammenwirken der Fonds.
- 2.10 Im Rahmen von ELER existieren Netzwerke für den ländlichen Raum, die teils auf EU-Ebene als das Europäische Netz für die Entwicklung des ländlichen Raums, teils auf nationaler und regionaler Ebene arbeiten. Diese Netze sind Plattformen für Kontakte und den Erfahrungsaustausch, und sie verbessern die Voraussetzungen dafür, dass die Programme für den ländlichen Raum ordnungsgemäß umgesetzt werden und ihre Zielsetzungen erfüllen.

³ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

- 2.11 Der Ausschuss der Regionen hat eine Studie zu der Frage in Auftrag gegeben, in welchem Umfang die ESI-Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums abgerufen werden⁴. Es überrascht nicht, dass die meisten Mittel für diese Zwecke aus dem ELER beantragt wurden und werden. Der Anteil anderer Fonds ist demgegenüber vergleichsweise gering bis sehr gering. Der EWSA plädiert dafür, diesen Anteil zu erhöhen, da die ländliche Entwicklung eine horizontale Frage von maßgeblicher Bedeutung für den Zusammenhalt der Union ist.
- 2.12 Die ESI-Fonds waren und bleiben das wichtigste Mittel der EU zur Verwirklichung der in der Erklärung von Cork formulierten Absichten. Der nächste Finanzplanungszeitraum der EU beginnt 2021, und die Gestaltung der Maßnahmen für diesen Zeitraum wird entscheidend dafür sein, wie gut sich die Ziele von Cork 2.0 verwirklichen lassen. Der EWSA stellt zudem fest, dass zur Umsetzung der Erklärung und der politischen Ziele ein solider Haushalt für die ESI-Fonds erforderlich ist.

3. Weitere Schritte

Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum

- 3.1 In Punkt 1 der Erklärung wird ein Mechanismus zur Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum gefordert, mit dem sichergestellt wird, dass das Potenzial ländlicher Gebiete in den Maßnahmen und Strategien der EU zum Ausdruck kommt. Die Agrarpolitik und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums sollen mithilfe sektorübergreifender Konzepte auf der Identität und Dynamik ländlicher Gebiete aufbauen; außerdem sollen sie die Nachhaltigkeit, die soziale Inklusion und die lokale Entwicklung fördern.
- 3.2 Eine Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum bedeutet, dass die besonderen Verhältnisse ländlicher Gebiete objektiv und systematisch berücksichtigt und beachtet werden. Sie kann ein Mittel sein, um festzustellen, wie sich politische Beschlüsse auf den ländlichen Raum auswirken, sodass negative Folgen vermieden werden.
- 3.3 Eine Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum wird beispielsweise in Finnland, dem Vereinigten Königreich und in Kanada durchgeführt. Sie kann obligatorisch oder freiwillig sein. In Nordirland ist eine solche Prüfung seit 2016 gesetzlich vorgeschrieben. Die Systeme der einzelnen Länder ähneln sich.
- 3.4 Damit eine solche Prüfung wirkungsvoll ist, muss sie obligatorisch sein. Sie muss den politischen Entscheidungsträgern eine fundierte Grundlage für ihre Beschlüsse geben. Eine Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum, die sich auf Untersuchungen und Feststellungen beschränkt, die Beschlussfassung aber nicht beeinflusst, wäre sinnlos.
- 3.5 Außerdem muss man sich dessen bewusst sein, dass es innerhalb der EU und innerhalb eines Mitgliedstaats nicht nur einen ländlichen Raum gibt, sondern verschiedene unterschiedliche ländliche Räume mit jeweils unterschiedlichen Möglichkeiten und Gegebenheiten. Das muss sich auch in der Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum und in der Politik sowohl

4

Siehe: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf>.

auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten widerspiegeln, wenn die Entwicklung des ländlichen Raums erfolgreich sein soll. Die Bewohner ländlicher Gebiete spielen bei der Schaffung einer lokalen Identität und ihrer Entwicklung sowie bei der Diskussion und Entscheidung darüber, in welchem Ausmaß der ländliche Charakter erhalten werden soll, ebenso eine Rolle.

LEADER und von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung

- 3.6 In Punkt 8 der Erklärung wird ausgeführt, dass an den Erfolg und den Bottom-up-Ansatz von LEADER angeknüpft werden sollte. Der EWSA hat seine Standpunkte zur Kohäsionspolitik der EU, zu den in deren Rahmen bestehenden Partnerschaften, zur LEADER-Methode und auch zu der neuen Methode der von der örtlichen Bevölkerung betriebenen Maßnahmen zur lokalen Entwicklung (CLLD) in zahlreichen Papieren zum Ausdruck gebracht.
- 3.7 Der EWSA schloss sich der Analyse an, die die Kommission bereits in ihrem dritten Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt von 2004 dargelegt hatte, nämlich dass das politische Ziel darin bestehe, durch den Abbau von Disparitäten, das Verhindern territorialer Ungleichgewichte sowie die Verbindung von Regionalpolitik und sektoralen Politiken zu einer ausgewogeneren Entwicklung beizutragen⁵.
- 3.8 Der Ausschuss stellt jedoch fest, dass dies nicht erreicht wurde und dass eine stärker integrierte Politik für den ländlichen Raum und die Regionalentwicklung erforderlich ist.
- 3.9 Der EWSA hat auch das Partnerschaftsprinzip als einen effektiven Weg zur Förderung der ESI-Fonds-Programme begrüßt. Das Partnerschaftsprinzip impliziert, dass neben den traditionellen wirtschaftlichen und sozialen Akteuren auch die Organisationen der Zivilgesellschaft, Partner des Umweltbereichs, nichtstaatliche Organisationen sowie Einrichtungen zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen teilnehmen.
- 3.10 Die LEADER-Methode ist ein bewährtes Entwicklungsinstrument, durch das sich der öffentliche Sektor und die Zivilgesellschaft an einer lokalen Partnerschaft beteiligen können. Der EWSA hielt bereits 2011 fest, dass für diese Methode auch Mittel aus allen ESI-Fonds zugänglich sein sollten. Sie war auch ein positiver Faktor für eine bessere Verbindung zwischen Stadt und Land⁶. Die Methode kann auch im städtischen Umfeld eingesetzt werden, was aber nach Ansicht des EWSA nicht zu Lasten der Entwicklung des ländlichen Raums gehen darf.
- 3.11 Im Programmzeitraum 2014-2020 ist die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung (CLLD, Community-Led Local Development) im Rahmen der LEADER-Methode als neues Instrument aufgekommen, das aus den vier ESI-Fonds gemeinsam finanziert werden kann. Die lokale Entwicklung kann am effektivsten von denjenigen betrieben werden, die vor Ort leben, arbeiten und sich dort auskennen.

⁵ Siehe Stellungnahme *Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt*, [ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 123](#).

⁶ Siehe Stellungnahme *LEADER als Instrument für die lokale Entwicklung*, [ABl. C 376 vom 22.12.2011, S. 15](#).

- 3.12 Mindestens fünf Prozent der Mittel aus dem ELER sollen für von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung eingesetzt werden. Aufgrund seiner Konstruktion, die es mit sich bringt, dass beim Einsatz eines der Fonds vier verschiedene Regelwerke zu befolgen sind, ist eine rationelle und einfache Nutzung kaum möglich. Vor dem kommenden Programmplanungszeitraum sollte die Kommission Vorschläge für erhebliche Vereinfachungen und eine Untergrenze für den Anteil an Fondsmitteln für die Methode vorlegen, damit die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung ihr Potenzial als ein Instrument sowohl für ländliche als auch städtische Räume voll und ganz entfalten kann.

Dienstleistungen und Arbeit

- 3.13 Dienstleistungen und Arbeit sind bestimmende Faktoren dafür, inwieweit Menschen willens oder in der Lage sind, auf dem Land wohnen zu bleiben oder dorthin zu ziehen. Allgemein besteht in der EU eine Tendenz zur Landflucht, die zu einer Abwärtsspirale führt und die Möglichkeit schmälert, die Ziele der EU und der Vereinten Nationen für die nachhaltige Entwicklung zu verwirklichen. Die demografische Entwicklung kann eine künftige Herausforderung sein, und sowohl junge wie ältere Menschen in ländlichen Gebieten benötigen die Voraussetzungen für eine gute Lebensqualität.
- 3.14 Hinsichtlich der Verfügbarkeit grundlegender öffentlicher und kommerzieller Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Pflege, Post, Lebensmittelgeschäfte, öffentlicher Nahverkehr usw. können Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten auftreten. Dies kann den Ausschlag für die Entscheidung der Menschen geben, wo sie leben wollen bzw. können. Für Familien mit Kindern kann z. B. das Vorhandensein von Kinderbetreuungseinrichtungen dafür entscheidend sein, in welchem Umfang die Eltern einer beruflichen Tätigkeit nachgehen können. In einigen Teilen Europas ist die Verfügbarkeit von Dienstleistungen auf dem Land generell schlechter als in den Städten. In der Raumplanung sollte dieses Problem berücksichtigt werden, um sicherzustellen, dass die Lebensqualität in den ländlichen Gebieten nicht beeinträchtigt wird.
- 3.15 In mehreren EU-Ländern ist die Arbeitslosigkeit auf dem Land höher als in den Städten. Allerdings gibt es diesbezüglich große Unterschiede, die sich in den Statistiken von Eurostat widerspiegeln⁷. Gleichzeitig beklagen einige Unternehmen Schwierigkeiten bei der Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte in ländlichen Gebieten. Somit lässt sich eine beidseitig unausgewogene Angebots- und Nachfragesituation erkennen. Die Tendenz geht dahin, dass junge Menschen, die eine Berufsbildung anstreben, in Universitäts- und Hochschulstandorte abwandern und nicht mehr zurückkehren.
- 3.16 Die Bewerbstellung der Aufnahme von Zuwanderern – und insbesondere ihrer Familien – ist sowohl jetzt als auch in den kommenden Jahren für die Bewohner ländlicher Gebiete eine Herausforderung. Gefördert werden sollte das Anstreben und die Wahrung gegenseitiger Wertschätzung und Achtung. Ländliche Gebiete könnten für Zuwandererfamilien gute Lebensbedingungen bieten. Für Länder mit hoher Zuwanderung – z. B. von Flüchtlingen – und

⁷

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics_at_regional_level.

Arbeitsmigration ist es eventuell schwierig, Arbeit zu finden; Migration kann aber auch Einstellungsmöglichkeiten schaffen.

- 3.17 Beschäftigungs- und Ausbildungsbelange werden in der Erklärung vor allem in den Punkten 3 und 7 behandelt. Auf die Frage der Dienstleistungen wird eher indirekt eingegangen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Initiativen der Union sowohl direkt als auch indirekt für die Entwicklung von Bedeutung sind, nicht zuletzt für die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Anreize für Unternehmen. Der Zugang zu Dienstleistungen ist in höherem Maße eine einzelstaatliche Zuständigkeit, wenngleich zum Beispiel die ESI-Fonds katalysierend wirken können.

Landwirtschaft und ländliche Entwicklung

- 3.18 Die Landfläche der EU besteht zu etwa 85 % aus land- und forstwirtschaftlichen Flächen, mit großen Unterschieden zwischen den Ländern und Regionen. Die Kulturlandschaft bildet die Voraussetzung für die Herstellung von Lebens- und Futtermitteln, Energie und Fasern und ist daneben auch eine Quelle für die Erhaltung und die Bereitstellung kollektiver Güter, wie z. B. einer reichhaltigen Flora und Fauna. Die Landschaft unterscheidet die ländlichen Gebiete von den Städten – sie ist ein Alleinstellungsmerkmal der ländlichen Gebiete in der EU; aufgrund ihrer starken Gebundenheit an den Boden hat die Landwirtschaft eine ganz besondere Bedeutung für den ländlichen Raum. In den Punkten 4 und 5 der Erklärung geht es um die Erhaltung der ländlichen Umwelt und die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen. Die Voraussetzungen für die nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung sind von grundlegender Bedeutung für die „inneren Werte“ der Landschaft, die Wasserqualität und die biologische Vielfalt.
- 3.19 Die landwirtschaftliche Erzeugung wird in der Erklärung zwar angeschnitten, allerdings hauptsächlich indirekt. Der Text lässt sich so interpretieren, dass die landwirtschaftliche Produktion (von Nahrungsmitteln) bis zu einem gewissen Grad als Selbstverständlichkeit betrachtet wird. Wie oben erwähnt, wird auf die Erhaltung und die Bewirtschaftung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen expliziter eingegangen. Der EWSA weist darauf hin, dass die Landwirtschaft ein unerlässlicher Bestandteil der ländlichen Gebiete ist, weil sie einerseits die Gesellschaft mit nachhaltig erzeugten Lebensmitteln versorgt und andererseits ein Motor für die Entwicklung des ländlichen Raums ist. Die Beschäftigten der Land- und Forstwirtschaft machen einen beträchtlichen Teil der Landbevölkerung aus, sie schaffen Arbeitsplätze und sie sorgen für eine Nachfrage nach Dienstleistungen. Ein wichtiger Aspekt in diesem Zusammenhang ist, dass Berufseinsteiger in der Landwirtschaft, und gerade auch die jüngeren unter ihnen, die Chance zur Hofübernahme und zum Ausbau ihrer Tätigkeit bekommen müssen. Der Anteil von Junglandwirten ist gering, und der Generationswechsel muss leichter gemacht werden.
- 3.20 Für eine nachhaltige landwirtschaftliche Erzeugung müssen die drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung – Wirtschaft, Soziales und Umwelt – im Gleichgewicht sein. Ökonomische Aspekte können zuweilen ausschlaggebend für die Bewirtschaftung sein. Als Beispiel können artenreiche Wiesen und Weiden genannt werden, die nach und nach verschwinden, weil sich die tierische Erzeugung mit Weidetieren immer weniger lohnt, was sich wiederum negativ auf die biologische Vielfalt auswirkt. Dies ist ein klares Beispiel dafür, dass

mangelnde wirtschaftliche Tragfähigkeit der Unternehmen für die Umwelt nachteilig sein kann und dass die Landwirte eine Kompensation für ihre Umweltleistungen erhalten müssen.

- 3.21 Nach Auffassung des EWSA ist die Landwirtschaft der Bereich für die Entwicklung des ländlichen Raums, für den der ELER maßgeblich ist und auch sein sollte. Der Löwenanteil der Fördermittel des ELER ist zu Recht für die landwirtschaftliche Tätigkeit vorgesehen, z. B. in Form von Umweltzahlungen, Weiterqualifizierung, Zahlungen für Gebiete mit naturbedingten Nachteilen und Investitionsbeihilfen. Andere Bereiche des ELER, z.B. Energie, Breitband und Innovationsförderung, haben positive Auswirkungen auf die ländlichen Gebiete im weiteren Sinne. Dabei ist die Landwirtschaft zugleich eine ganz normale unternehmerische Tätigkeit, sodass diese Zielgruppe nicht von Mitteln aus anderen ESI-Fonds ausgeschlossen werden darf.
- 3.22 Die Land- und Forstwirte von heute können sowohl als Gestalter der Landschaft als auch als Bewahrer der von früheren Generationen geschaffenen Landschaft gesehen werden. Für viele Menschen ist die bewirtschaftete Kulturlandschaft ein wichtiger Faktor einer höheren Lebensqualität, deren Bedeutung für Freizeit, Erholung an der frischen Luft und Fremdenverkehr kaum zu unterschätzen ist. Der Wert der Landschaft und der Böden kann auf vielfältige Weise unternehmerische Möglichkeiten und Lebensgrundlagen bieten.
- 3.23 Zu einer ausgewogeneren territorialen Entwicklung sollte auch die Umstellung auf nachhaltige Ernährungssysteme gehören⁸. Die Entwicklung eines ganzheitlichen Konzepts für die Lebensmittelsysteme ist von grundlegender Bedeutung, um die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Produktion und dem Konsum von Lebensmitteln zu bewältigen und eine gute Durchführung der Initiativen auf vielerlei Ebenen und in einer Vielzahl von Sektoren zu erreichen. Zu den Initiativen dieser Art zählt beispielsweise die Förderung kurzer Versorgungsketten mit dem Ziel, die ländliche Entwicklung zu fördern, indem den Verbrauchern gesunde und frische Nahrungsmittel geboten werden⁹. Profitieren würden davon auch die Wirtschaft vor Ort und die landwirtschaftliche Produktion.

Innovation

- 3.24 Die Bedeutung der Innovation für die Entwicklung des ländlichen Raums, die zur Entstehung und Verwirklichung neuer Ideen führt, kann gar nicht genug hervorgehoben werden. Innovative Lösungen schaffen die Voraussetzungen für eine nachhaltige Gesellschaft, sodass die ländlichen Gebiete beispielsweise zu einer stärker kreislauforientierten, ökologischen Wirtschaft und klimaintelligenten Lösungen beitragen können und mit weniger Aufwand mehr produziert werden kann. Weitergabe und Zugang zu Wissen sind ein Schlüsselfaktor für die Umsetzung innovativer Ideen.
- 3.25 Neue Techniken und neue innovative Produktionsverfahren bieten gute Voraussetzungen für mehr Nachhaltigkeit in der Agrarproduktion und in der Folge höhere Tierschutzstandards und

⁸ Siehe Stellungnahme *Nachhaltigere Lebensmittelsysteme*, [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 64](#).

⁹ Dies ist Gegenstand der Initiativstellungnahme des EWSA *Beitrag der Zivilgesellschaft zur Ausarbeitung einer umfassenden Ernährungspolitik in der EU*, die im Dezember 2017 verabschiedet werden soll.

auch dafür, dass mit weniger Einsatzmitteln, wie z. B. Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, mehr produziert werden kann. Neue Techniken und die Nutzbarmachung von Innovationen erfordern in vielen Fällen erhebliche Investitionen, die für die einzelnen Unternehmer in der Landwirtschaft mit einem hohen Risiko verbunden sein können. Ein Unternehmer kann ein solches Risiko oft nicht alleine tragen. Um Technologien und Verfahren zu unterstützen, die von der Gesellschaft nachgefragt werden, sollten Investitionsbeihilfen aus z. B. dem Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums bereitstehen. Es kann zu einem inhärenten Konflikt zwischen der technischen Entwicklung der Landwirtschaft und dem Arbeitsplatzangebot kommen, da die zunehmende Mechanisierung und die strukturelle Entwicklung in vielen Fällen zum Verlust von Arbeitsplätzen führen, wenngleich die Entwicklung auch zu wirtschaftlich stabileren Arbeitsplätzen führen kann.

- 3.26 Strategien für bzw. die Umsetzung von Innovationen müssen vom Bedarf und nicht den verfügbaren Mitteln geleitet sein. In Punkt 7 der Erklärung wird hervorgehoben, dass mehr Wissen und technische und soziale Innovationen erforderlich sind und dass die Akteure bei der Nutzung und Weitergabe von Informationen kooperieren müssen. Hier können Gemeinschaftsinitiativen wie die Europäische Innovationspartnerschaft (EIP), z. B. EIP-Agri, mit ihrem basisnahen Ansatz helfen, indem für Vernetzung, Kommunikation und den Austausch zwischen den Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen gesorgt und gerade auch auf praktisches unternehmerisches Handeln abgestellt wird. Für eine weitergehende Förderung der Innovation in den ländlichen Gebieten könnte auf Innovationsmakler gesetzt werden.

Digitalisierung

- 3.27 In der Gesellschaft von heute ist der Zugang zu Ultra-Breitbanddiensten ein unerlässlicher Teil der Infrastruktur und eine Voraussetzung für eine funktionierende Gesellschaft sowohl in der Stadt als auch auf dem Land und beeinflusst somit sowohl die Verfügbarkeit von Arbeitskräften als auch den Zugang zu Beschäftigung. Die Tendenz geht dahin, dass sich Entwicklungen zunehmend online abspielen. Vielerorts in Europa, insbesondere in ländlichen Gebieten, mangelt es immer noch an stabilen Lösungen. Der EWSA sieht das sehr kritisch. Die ländlichen Gebiete brauchen das Breitband für ihre Sicherheit, wie z. B. funktionierende Telefonverbindungen, und auch für ihren Lebensstandard, wie etwa funktionierendes Fernsehen. Der Breitbandzugang kann einer der Faktoren sein, der mit darüber entscheidet, ob vor allem junge Menschen auf dem Lande bleiben wollen oder abwandern. Für Unternehmen ist der Breitbandanschluss eine schlichte Notwendigkeit, da sie in den meisten Fällen nicht ohne funktionierenden Breitbandanschluss arbeiten können. Beispiele, die genannt werden können, sind Zahlungslösungen in der zunehmend bargeldlosen Gesellschaft, Buchhaltung, elektronischer Geschäftsverkehr oder etwa die Kundenkommunikation. Landwirtschaftliches Unternehmertum ist ein Beispiel für einen Bereich, in dem die IKT mit ihren neuen technischen Lösungen eine immer größere Bedeutung erlangt.
- 3.28 Notwendigkeit und Möglichkeiten der Digitalisierung werden in der Erklärung hervorgehoben. Nach Auffassung des EWSA muss dort, wo die Marktkräfte nicht für die Verbreitung von Breitbandanschlüssen ausreichen – was in ländlichen Gebieten oft der Fall ist –, unterstützend eingegriffen werden. Dem EWSA zufolge sollte der EFRE die wichtigste Quelle für Förderungen der Infrastruktur sein, während der ELER für kleinmaschigere, gezieltere

Vorhaben verwendet werden sollte. Hier helfen die Europäische Investitionsbank und der Europäische Fonds für strategische Investitionen, z. B. durch den Einsatz innovativer Finanzinstrumente.

Die Bedeutung der ländlichen Gebiete für Kreislaufwirtschaft und Klimawandel

- 3.29 Die Bedeutung der ländlichen Gebiete in der Kreislaufwirtschaft ist beträchtlich. In der Erklärung wird die Kreislaufwirtschaft in Punkt 6 (Förderung klimabezogener Maßnahmen) erwähnt. Sie bietet darüber hinaus aber noch weitere Vorteile, auf die in der EWSA-Stellungnahme *Paket zur Kreislaufwirtschaft* eingegangen wird¹⁰. Ein nachhaltiger Kreislauf zwischen Stadt und Land ist erforderlich, und zwar nicht nur unter der Ressourcenperspektive, sondern auch, um die Landwirtschaft zu unterstützen und den Bedarf an eingeführten Ressourcen zu verringern. Somit können die ländlichen Gebiete einen großen Beitrag zu einer stärker kreislaforientierten Gesellschaft leisten, weil sie einerseits dafür sorgen können, dass Abfallprodukte als Ressourcen, wie etwa als Dünger oder Bodenverbesserungsmittel, eingesetzt werden, und weil sie andererseits erneuerbare Energie und Biomaterial liefern können.
- 3.30 Ein Schritt zur Verringerung klimaschädlicher Emissionen besteht darin, weniger fossiler Brennstoffe und mehr erneuerbare Energieträger einzusetzen. Auch hierzu können die ländlichen Gebiete Wesentliches beitragen: durch die Erzeugung von Solar-, Wind- und Wasserenergie, aber auch von Bioenergie. Allerdings kann die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen auch zu einer spürbaren Belastung für Mensch und Umwelt werden, weshalb sämtliche Aspekte der nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen sind.
- 3.31 In Bezug auf den Klimawandel müssen sowohl dessen Auswirkungen eingedämmt werden als auch eine Anpassung an seine Auswirkungen erfolgen. Die ländlichen Gebiete haben aufgrund weitläufiger landwirtschaftlich genutzter Flächen und Wälder ein großes Potenzial als Kohlenstoffsinken, wodurch sie zur Verringerung klimaschädlicher Emissionen beitragen, während die Produktion an sich zu solchen Emissionen beiträgt. Zur Verringerung dieser Emissionen sollten die besten verfügbaren Techniken eingesetzt werden. Auf allen Ebenen – von den Erzeugern bis zu den Entscheidungsträgern – muss ein Kompetenzaufbau betrieben werden, bei dem Investitionschancen immer mit im Blick zu behalten sind.
- 3.32 Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die ländlichen Gebiete über ein erhebliches Potenzial verfügen, um einen Beitrag zu einer nachhaltigen Gesellschaft und damit auch zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (Agenda 2030) und dem Pariser Übereinkommen über den Klimawandel (COP 21) zu leisten, was klar aus der Cork-2.0-Erklärung hervorgeht. Die Herausforderungen sind allerdings groß, und sowohl im übertragenen wie auch im konkreten Sinn sind zu ihrer Bewältigung Investitionen erforderlich.

Vereinfachung

- 3.33 Wenn von der Förderung mit EU-Mitteln die Rede ist, wird nur zu oft beklagt, dass diese sowohl für ihre Empfänger als auch für die Behörden zu kompliziert ist. In Punkt 9 der

¹⁰ Siehe Stellungnahme *Paket zur Kreislaufwirtschaft*, [ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98](#).

Erklärung wird die Komplexität dieser Politik angesprochen. Der EWSA hält eine vereinfachte Umsetzung der Politik sowohl auf EU-Ebene als auch in der einzelstaatlichen und regionalen Umsetzung der Politik für notwendig. Das derzeitige System ist so komplex, dass etliche potenzielle Antragsteller den Antrag gar nicht erst stellen, weshalb die Komplexität als ein Hemmnis für die Umsetzung und die Erreichung der Ziele der Politik zu sehen ist. Im Prinzip können bestimmte Anträge ohne die Hilfe eines Beraters nicht ordnungsgemäß ausgefüllt werden. Die Rechtssicherheit für den Einzelnen muss im Mittelpunkt stehen.

- 3.34 Für den gegenwärtigen Programmplanungszeitraum 2014-2020 wurden die Verwaltungsregeln für die ESI-Fonds in einer gemeinsamen Verordnung zusammengefasst¹¹. Grundsätzlich ist dies positiv zu bewerten, weil eine verbesserte Koordinierung zu Effizienzgewinnen vor allem bei der Ausübung hoheitlicher Befugnisse führt, während der Nutzen für den einzelnen Antragsteller vermutlich geringer ausfallen dürfte, da ein und derselbe Begünstigte selten Mittel aus verschiedenen Fonds beantragt. Der Nutzen der von der Bürgerebene ausgehenden lokalen Entwicklung könnte in denjenigen Ländern, in denen die lokale Entwicklung aus mehreren Fonds gefördert wird, größer sein. Die Auswirkungen der gemeinsamen Regelung sollten weiter untersucht werden.
- 3.35 Die derzeitige Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird im Rahmen von ELER über Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums mithilfe von Prioritäten und Schwerpunktbereichen durchgeführt. Dadurch ist ein System stark fragmentierter Programmmittel entstanden, da die Einteilung in Maßnahmen, Schwerpunktbereiche und Prioritäten mit unterschiedlichen Haushaltsposten und -linien einhergeht. Die Übersichtlichkeit der Programme wurde dadurch beeinträchtigt, und es ist ein vermehrter Verwaltungsaufwand für die Behörden entstanden, was wiederum zulasten der Ressourcen für die Umsetzung der Programme geht und die Möglichkeit schmälert, die Ziele der betreffenden Programme zu erreichen.
- 3.36 Punkt 10 der Erklärung enthält Überlegungen zur Leistungsfähigkeit und Rechenschaftspflicht der Politik. Sie sind zugleich auch Leitprinzipien für die Haushaltsarbeit der Kommission, die im Jahr 2015 die *Initiative für einen ergebnisorientierten EU-Haushalt* lanciert hat. Die Bürger und Steuerzahler müssen wissen, zu welchen Ergebnissen die Politikansätze führen und inwieweit die Ziele der Politik erreicht werden.

Brüssel, den 6. Juli 2017

Georges DASSIS

Der Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

¹¹ Dachverordnung: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-regulation-common-provision-regulation-cpr>.