



## **Kraftvolle ländliche Räume für ein starkes Europa**

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

**Berlin, 15.04.2020**

## Die Stellungnahme in Schlagworten

<b>0. Ländliche Räume in der Europäischen Union (EU)</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Grundsätze europäischer Politik</b> .....	<b>2</b>
Subsidiarität zum gelebten Prinzip machen .....	2
Die Raumwirksamkeit von Politikmaßnahmen im Blick haben und diese strategisch ausrichten.....	2
Einführung einer territorialen Folgenabschätzung prüfen.....	3
<b>2. Struktur- und Regionalpolitik (Kohäsionspolitik)</b> .....	<b>4</b>
Struktur- und Investitionsfonds stärker zur Förderung ländlicher Räume nutzen .....	4
Klein- und Mittelstädte als Ankerpunkte in ländlichen Räumen betrachten und Unternehmertum aktiv unterstützen .....	6
<b>3. Digitalisierung</b> .....	<b>6</b>
Infrastrukturelle Voraussetzungen zur Nutzung der Potenziale der Digitalisierung schaffen .....	7
E-Government für dezentrale Verwaltung nutzen.....	7
<b>4. Bankenregulierung</b> .....	<b>8</b>
Tragende Strukturen nicht zerschlagen .....	8
Auf starke nationale statt auf ein europäisches Einlagensicherungssystem hinwirken.....	9
Subsidiarität statt Überregulierung: Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen nicht erschweren.....	9
<b>5. Mobilität</b> .....	<b>9</b>
Europäische Vorgaben dürfen ländliche Räume nicht überfordern .....	10
ÖPNV und SPNV sowie alternative Mobilitätsformen ausbauen.....	10
Innovationen aktiv begleiten.....	10
<b>6. Landwirtschaft</b> .....	<b>11</b>
GAP gemeinwohlorientiert ausrichten.....	12
Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Niveau reduzieren .....	12

## 0. Ländliche Räume in der Europäischen Union (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 und des verarbeitenden Gewerbes, 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“<sup>1</sup> 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 naturräumlicher Sicht auf.

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.

Zum 1. Dezember 2019 hat die neue Europäische Kommission ihre Arbeit aufgenommen. Der SRLE nimmt dies zum Anlass, eine Reihe von Empfehlungen auszusprechen, die primär die politische Ausrichtung der neuen Kommission in Bezug auf die ländlichen Räume betreffen. Darüber hinaus können die Empfehlungen auch den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und den Vertretern der Bundesregierung im Rat und auch während der Ratspräsidentschaft Deutschlands im zweiten Halbjahr 2020 zur Orientierung dienen. Einige Empfehlungen thematisieren die Umsetzung von EU-Recht in Deutschland und richten sich an die Bundes- und die Landesregierungen. Die von der Europäischen Kommission am 11. Dezember 2019 vorgelegte Mitteilung zum „Europäischen Grünen Deal“ und die damit verbundenen Maßnahmen sind nicht Gegenstand dieser Stellungnahme. Der SRLE wird sich dem Vorhaben und weiteren Aspekte des Bereichs „Umwelt und Klima“ in einer separaten Stellungnahme gesondert widmen.

---

<sup>1</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.) (2016): Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume 2016, Berlin, [https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMELV/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016\\_8559984.html?view=trackDownload](https://www.bundesregierung.de/Content/Infomaterial/BMELV/Regierungsbericht-Laendliche-Raeume-2016_8559984.html?view=trackDownload).

## 1. Grundsätze europäischer Politik

### Empfehlungen:

- **Subsidiarität zum gelebten Prinzip machen**

Der SRLE empfiehlt eine strikte Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Nicht jeder Sachverhalt bedarf einer europäischen Lösung. Was auf mitgliedstaatlicher Ebene gelöst werden kann, sollte auch dort geregelt werden. Die nationalen Gesetzgeber sind insoweit aufgerufen, ihre politische Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten entsprechend wahrzunehmen.

- **Die Raumwirksamkeit von Politikmaßnahmen im Blick haben und diese strategisch ausrichten**

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 Strategie für die Entwicklung der ländlichen Räume („Agenda für die ländlichen Räume“), die vor allem die Sicherung und Aktivierung aller wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale in den Blick nimmt und die ländlichen Gebiete als zentralen und für die Zukunft der gesamten EU unverzichtbaren Handlungsraum betrachtet.

- **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:

#### **Subsidiarität zum gelebten Prinzip machen**

Was auf mitgliedstaatlicher Ebene am sachgerechtesten gelöst werden kann, sollte auch dort geregelt werden. Die z.T. zu beobachtende Praxis der Mitgliedstaaten, Sachverhalte aus politischen Opportunitätsgründen auf die europäische Ebene zu verschieben, wird vom SRLE kritisch gesehen, ebenso wie die z.T. zu beobachtende Praxis, dass der europäische Gesetzgeber Sachverhalte regelt, die von den einzelnen Mitgliedstaaten geregelt werden könnten. Die nationalen Gesetzgeber haben eine politische Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten, die sie auch entsprechend wahrnehmen sollten. Nicht minder kritisch sind in jüngerer Zeit zunehmend zu verzeichnende Tendenzen der EU zu werten, die Standardisierung und Normung als Vehikel originär politisch zu klärender Sachverhalte zu missbrauchen.

#### **Die Raumwirksamkeit von Politikmaßnahmen im Blick haben und diese strategisch ausrichten**

Mehr als die Hälfte der Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union leben in ländlichen Gebieten. Wird auf europäischer Ebene gehandelt, sollte daher die Raumwirksamkeit der Maßnahmen stärker als bisher in den Blick genommen werden. Die Präsidentin der Europäischen

Kommission, Ursula von der Leyen, hat bei Amtsantritt Vizepräsidentin Dubravka Šuica den Auftrag<sup>2</sup> erteilt, gemeinsam mit den Kommissaren für 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. Auch bei der anstehenden Überarbeitung der „Territorialen Agenda der EU“ sollten alle relevanten Aspekte der Entwicklung der ländlichen Räume vollumfängliche Berücksichtigung finden. Die städtische Agenda der Europäischen Union, in deren Rahmen u.a. ein „urban proofing“ von europäischen Gesetzgebungsvorhaben gefordert wird, sollte durch eine Agenda für die ländlichen Räume komplementiert werden.

### **Einführung einer territorialen Folgenabschätzung prüfen**

Der SRLE empfiehlt, die Einführung einer prälegislativen territorialen Folgenabschätzung 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.

Im Rahmen der Folgenabschätzung sollten neben möglichen Folgen für Bürger und öffentliche Gebietskörperschaften einschließlich kommunaler Unternehmen auch mögliche Auswirkungen für im ländlichen Raum ansässige Unternehmen betrachtet werden, wobei insbesondere die bestehende stark mittelständisch geprägte Wirtschaftsstruktur in den ländlichen Räumen mit vielen kleinen 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. der 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.

---

<sup>2</sup> „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.

## 2. 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 Investitionsfonds<sup>3</sup> 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. 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 Zuständigkeitsverteilung auf unterschiedliche Ministerien zu divergierenden Zielen und hemmt damit den effizienten Mitteleinsatz. Hilfreich wären hier auf mitgliedstaatlicher Ebene eine stärkere Koordinierung und bessere Abstimmung zwischen den Ressorts.

---

<sup>3</sup> Hierbei handelt es sich neben dem EFRE, dem ESF und dem ELER um den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFS).

Auch die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union („Politik zur Entwicklung ländlicher Räume“) beinhaltet ein bedeutendes 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<sup>4</sup>. Bereits in der laufenden Förderperiode liegt es im Ermessen des einzelnen Mitgliedstaates, inwiefern über den ELER agrarstrukturelle, agrarumwelt-politische 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. Die Länder setzten 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 verwaltungsaufwändig 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. Der SLRE begrüßt es, dass die Mitgliedstaaten nach den Legislativvorschlägen in der kommenden Förderperiode noch mehr Spielraum bei der Umsetzung des ELER und damit auch der thematischen Schwerpunktsetzung erhalten sollen. Der SRLE empfiehlt, dies in Deutschland für eine breit angelegte Förderung der ländlichen Räume durch nationale, regionale und europäische Mittel zu nutzen.

Bundes- und Landesregierungen 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 verstärkt Gebrauch zu machen.

---

<sup>4</sup> „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 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. Hier können Programme zur Unterstützung von beruflichen Bildungs- und Beratungssystemen – unter intensiver Einbeziehung der Kommunen und der Träger solcher Maßnahmen aus den Wirtschaftsorganisationen und Kammern – 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-Verordnung<sup>5</sup>) erschwert eine bedarfsgerechte Förderung.

### **3. 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 Breitbandleitlinien nötig.**
  
- **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.**

---

<sup>5</sup> Vgl. Vorschlag für eine Verordnung über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und den Kohäsionsfonds, COM(2018) 372



## Erläuterung:

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

Flächendeckende Glasfaserinfrastrukturen und hochleistungsfähige Mobilfunknetze sind eine zwingende Voraussetzung dafür, dass auch in den ländlichen Räumen alle relevanten Technologien und Dienste (z. B. E-Government, Internet der Dinge, E-Learning, mobiles Arbeiten, Smart Farming, Smart Home, Building Information Modeling, predictive maintenance) nutzbar sind. Für die zukunftsfähige Weiterentwicklung von Verwaltung und Wirtschaft vor Ort sind für die ländlichen Räume und die Ballungsräume gleichwertige Angebote unabdingbar. Obwohl der Ausbau primär privatwirtschaftlich erfolgen sollte (sofern ein flächendeckender Ausbau dadurch zu erreichen ist), werden vom SRLE die Leistungen der Kommunen und kommunalen Unternehmen bei der Errichtung von Breitbandnetzen in Deutschland und vielen anderen Mitgliedstaaten ausdrücklich positiv bewertet, da ohne ihr Engagement in vielen Gebieten gar keine Ausbaumaßnahmen stattgefunden hätten. 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 Aufgreifschwellen 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 Gebieten zu verhindern.

Die Bundesregierung wird 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.

### **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). Es bedarf nicht notwendigerweise zusätzlicher EU- oder nationaler Mittel, vielmehr sollten die zur Verfügung stehenden Mittel effizient und zielgerichtet in jenen Bereichen eingesetzt werden, in denen die einzelnen Mitgliedstaaten Schwächen aufweisen.

#### 4. Bankenregulierung

##### Empfehlungen:

- **Tragende Strukturen nicht zerschlagen**

**Der SRLE 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 Einlagensicherungssystems<sup>6</sup> 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:

#### **Tragende Strukturen nicht zerschlagen**

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 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

---

<sup>6</sup> Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, COM(2015) 586

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.

### **Subsidiarität 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.

## **5. Mobilität**

### 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 Mobilitätsangebot nicht erschweren oder gar verhindern.

- **ÖPNV und SPNV sowie alternative Mobilitätsformen ausbauen**

Der SRLE erwartet, dass im Rahmen europapolitischer Vorhaben der notwendige Ausbau von öffentlichem Personennahverkehr (ÖPNV) und Schienenpersonennahverkehr (SPNV) sowie alternativer Mobilitätsformen 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.

- **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.**

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 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 Fahr-scheinautomaten 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.

**ÖPNV und SPNV sowie alternative Mobilitätsformen ausbauen**

Damit auch der Verkehrssektor seinen Beitrag zu den international vereinbarten Klimaschutzzielen bis 2050 leistet, ist ein deutlicher Kapazitätsausbau des ÖPNV und SPNV einschließlich alternativer Mobilitätsformen erforderlich, um nennenswerte Verkehrsverlagerungen anstoßen zu können – auch in ländlichen Räumen und in der Vernetzung von Ballungsgebieten und ländlichen Räumen.

**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 CO<sub>2</sub>-Steuern, einer Einbeziehung des Verkehrssektors in das Europäische Emissionsrechte-handelssystem, Straßenbenutzungsgebühren u. Ä. (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 multi-modalen Verkehrs könnten durch innovative digitale und flexible Mobilitätsangebote in der Fläche

(z.B. On-demand-Verkehre) ggf. auch Finanzierungslücken überbrückt werden, sofern die Betreiber in der Lage sind, flächendeckende Dienstleistungen anzubieten. Die Europäische Kommission sollte zudem die Auswirkungen auf den Stadt-Umlandverkehr näher untersuchen. Dies setzt voraus, dass auch bei der Überarbeitung nationaler Vorgaben (insb. beim Personenbeförderungsgesetz, PBefG) ein entsprechender Ansatz gewährleistet wird.

Neue innovative Mobilitätsangebote sollten vorrangig Umsteiger vom Pkw und bisher mobilitäts-eingeschränkte Nutzer ansprechen und Konkurrenzen zu bestehenden notwendigen linien-gebundenen 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 erfolgen. Bei der Überarbeitung der Public-Sector-Information-Richtlinie (RL 2003/98/EG) sollte daher darauf geachtet werden, dass zwischen den Anforderungen an öffentliche Stellen und jenen an öffentliche Verkehrsunternehmen klar unterschieden wird, da öffentliche Verkehrsunternehmen im Wettbewerb zu privaten Verkehrsunternehmen stehen, die keinen derartigen Datenverpflichtungen unterliegen und damit über einen Wettbewerbsvorteil verfügen.

## 6. Landwirtschaft

### Empfehlungen:

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

**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.<sup>7</sup> 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 Gemeinwohleinstellungen (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.<sup>8</sup>**

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019): Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Stellungnahme, Berlin.

## 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.“<sup>9</sup> 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. 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).<sup>10</sup>

### **Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Niveau reduzieren**

Der SRLE unterstützt gleichfalls die 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.

---

<sup>9</sup> Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (Fn. 7), S. iv.

<sup>10</sup> 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-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)“.

**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

Timm Fuchs

Bärbel Grönegres

Christina Kretzschmar

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](mailto:srle@bmel.bund.de)

Internet: [www.bmel.de/srle](http://www.bmel.de/srle)