ANALYSE DER LEGISLATIVVORSCHLÄGE DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION ZUR ANKÜNDIGUNG DER KÜNFTIGEN REFORM DES EU-HAUSHALTS, EINSCHLIESSLICH DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK (GAP) – AUS DER PERSPEKTIVE DER KÜNFTIGEN FUNKTIONSWEISE DER LOKALEN AKTIONSGRUPPEN (LAGs)

I. Einleitung

1. Diese Analyse wurde im Auftrag des Polnischen Netzwerks lokaler Aktionsgruppen – der Föderation der regionalen LAG-Netzwerke – erstellt und widmet sich den Entwürfen von Dokumenten, die das Funktionieren der EU-Fonds in der Finanziellen Vorausschau 2028-2034 regeln sollen, nämlich:

   - Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einrichtung des Europäischen Fonds für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, Landwirtschaft und ländliche Kohäsion, Fischerei und Meer, Wohlstand und Sicherheit für den Zeitraum 2028–2034 und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 und der Verordnung (EU, Euratom) 2024/2509[1];
   - Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unterstützung der Union für die Gemeinsame Agrarpolitik für den Zeitraum 2028 bis 2034[2];
   - Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einrichtung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, einschließlich der Europäischen territorialen Zusammenarbeit (Interreg), und des Kohäsionsfonds als Teil des Fonds gemäß der Verordnung (EU) […] [NRP] und zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unionsförderung für die regionale Entwicklung im Zeitraum 2028 bis 2034[3].

   Die oben genannten Dokumente wurden unter dem Gesichtspunkt der vorgeschlagenen Änderungen analysiert, die sich auf die Funktionsweise der lokalen Aktionsgruppen auswirken werden[4], die derzeit Strategien für die lokale Entwicklung umsetzen[5], die aus EU-Mitteln kofinanziert werden, insbesondere durch strategische Pläne, die von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik ausgearbeitet[6] werden.

2. Die analysierten Dokumente wurden von der Europäischen Kommission veröffentlicht und werden derzeit von den EU-Mitgliedstaaten geprüft, die Kommentare und Änderungsvorschläge vorlegen werden. Angesichts der Bedeutung dieser Doku-

[1] Im Folgenden: "Verordnung zur Errichtung des Fonds".
[2] Im Folgenden: "Durchführungsverordnung zur GAP".
[3] Im Folgenden: "Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds".
[4] Hereinafter: „LAGs”.
[5] Im Folgenden: "LDS".
[6] Im Folgenden: "CAP".

mente für die lokalen Aktionsgruppen ist es von entscheidender Bedeutung, dass die von den Mitgliedstaaten eingereichten Kommentare die Sichtweise der LAG widerspiegeln und dass sich diese Gruppen einzeln oder gemeinsam für die Aufnahme von Änderungen einsetzen, die ihren Bedürfnissen und Erfahrungen entsprechen.

Um dies zu ermöglichen, ist ein gründliches Verständnis der vorgeschlagenen Verordnungen erforderlich, das über die Bestimmungen hinausgeht, die den künftigen Status der LAG unmittelbar regeln. Realistisch gesehen ist es unwahrscheinlich, dass das Eintreten für Änderungen, die den in den Entwürfen zum Ausdruck gebrachten Kernannahmen und -zielen widersprechen, effektiv ist. Die LAG haben auch im Rahmen der GAP keine ausreichend starke Position, um die Ausrichtung der vorgeschlagenen Verordnungen radikal zu ändern.

3. Die analysierten Vorschläge befinden sich noch in einem relativ frühen Entwicklungsstadium und werden zweifellos überarbeitet werden. Sie enthalten sowohl redaktionelle als auch logische Fehler[7]. Ihr Inhalt wird sich sicherlich weiterentwickeln. Die Erfahrungen der Vergangenheit deuten jedoch darauf hin, dass diese Änderungen die zugrunde liegende Logik und die Schlüsselprinzipien, die die Europäische Kommission bei der Ausarbeitung der Vorschläge angenommen hat, nicht umstoßen werden. Gut begründete Änderungsvorschläge, für die es den LAG gelingt, die Unterstützung der nationalen Verwaltungen und anderer Interessengruppen zu gewinnen, und die mit den in den Verordnungsentwürfen zum Ausdruck gebrachten übergeordneten Grundsätzen im Einklang stehen, können von der Europäischen Kommission genehmigt und in die endgültigen Rechtstexte übernommen werden.

4. Die analysierten Vorschläge beantworten weder die Frage, wie viel Finanzmittel Polen (oder ein anderes Land) in der neuen Finanziellen Vorausschau erhalten wird noch wie viel der Gesamtzuweisung für die LEADER-Initiative aufgewendet wird. Ersteres könnte in anderen EU-Dokumenten behandelt werden, die derzeit geprüft werden. Letzteres wird bei der Entwicklung und Aushandlung des wichtigsten nationalen Programmplanungsdokuments – des Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplans (auf den in dieser Analyse näher eingegangen wird) – festgelegt. Die Betonung der Rolle von LEADER und die Verknüpfung dieses Ansatzes mit den in den analysierten Dokumenten dargelegten Schlüsselzielen kann jedoch zu einer stärkeren Zuweisung von Mitteln für lokale Aktionsgruppen führen.

[7] So fehlt z. B. in Artikel 4 der Verordnung zur Errichtung des Fonds Nummer 1 – die Nummerierung beginnt mit Nummer 2 –, und die Definitionen von "Etappenziel" und "Ziel" in den Randnummern 11 und 12 sind identisch, so dass es unmöglich ist, zwischen den beiden Begriffen zu unterscheiden. Dies stellt einen offensichtlichen Gesetzgebungsfehler dar, da es nicht zulässig ist, zwei unterschiedlichen Begriffen dieselbe Definition zuzuweisen.

II. Neuer mehrjähriger Finanzrahmen 2028–2034 – die Logik des Einsatzes von EU-Mitteln in der neuen Finanziellen Vorausschau

1. In den letzten Jahrzehnten haben EU-Mittel mit auf nationaler Ebene zugewiesenen Finanzrahmen eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung der wichtigsten Ziele der Union und ihrer gemeinsamen Politiken gespielt. EU-Mittel haben zum wirtschaftlichen, territorialen und sozialen Zusammenhalt beigetragen, der landwirtschaftlichen Bevölkerung einen angemessenen Lebensstandard gesichert und den Zugang zu erschwinglichen Lebensmitteln erleichtert. In den letzten Jahren haben sie sich auch für die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eingesetzt.

2. Das bisherige Modell der Finanzierung dieser Aspekte des öffentlichen Lebens und der Wirtschaft beruhte auf der Koexistenz mehrerer Fonds, von denen die meisten im Voraus den Mitgliedstaaten zugewiesen wurden. Jeder Fonds wurde durch eine eigene Unionsverordnung reguliert. Im Rahmen eines bestimmten Fonds erstellte jeder Mitgliedstaat nationale Programmplanungsdokumente (operationelle Programme/Pläne), in denen festgelegt wurde, wie die ihm zugewiesenen Mittel verwendet werden sollten. Diese nationalen Programmplanungsdokumente mussten anschließend von der Europäischen Kommission genehmigt werden.

   Dies hat zur Folge, dass innerhalb der EU mehrere hundert Programme/Pläne (die analysierten Dokumente beziehen sich auf ca. 540) gleichzeitig die Verwendung von EU-Mitteln geregelt haben. Jedes Programm hatte eigene Regeln, und obwohl bestimmte Regelungen üblich waren, war es selbst innerhalb eines Mitgliedstaates schwierig, ein einheitliches Konzept für analoge Fragen im Zusammenhang mit der Verwendung und Verbuchung der europäischen Mittel festzulegen.

   Die kommentierten Dokumente modifizieren diesen Ansatz erheblich.

3. Die Europäische Kommission hat die Unzulänglichkeiten des derzeitigen Modells zur Regelung der Unterstützung innerhalb der EU erkannt. Zweifellos war es komplex, und die Zerstreuung der Programme und Interventionen erhöhte die Bürokratie und erleichterte die Verschwendung öffentlicher Mittel (verschiedene von der EU finanzierte Programme unterstützten Vorhaben, die zu widersprüchlichen Zielen führten, wie die Einrichtungen der Union in anderen Dokumenten feststellten). Auf diese Weise wurde die Verfolgung einer kohärenten, auf konkrete Ergebnisse ausgerichteten Politik behindert.

4. Die vorliegenden Verordnungen zielen darauf ab, einfachere, einheitlichere und gleichzeitig flexiblere Regeln für die Funktionsweise der EU-Fonds zu entwickeln. In ihren Dokumenten betont die Europäische Kommission die Notwendigkeit, "*die Komplexität, die Schwächen und die Starrheit des derzeitigen Systems anzugehen und die Wirkung jedes ausgegebenen Euro zu maximieren" und* gleichzeitig sicherzustellen, dass der Haushalt in der Lage ist, auf die sich wandelnden Realitäten zu reagieren.

5. Um diese Ziele zu erreichen, **sieht die Initiative die Bündelung der auf nationaler Ebene zugewiesenen Finanzrahmen in einem einzigen Fonds vor, dem Europäischen Fonds für den wirtschaftlichen, territorialen, sozialen, landwirtschaftlichen und ländlichen Zusammenhalt, die Fischerei sowie den Wohlstand und die Sicherheit der Meere**[8] . Seine Funktionsweise soll durch eine einzige Verordnung geregelt werden, in der *unter anderem* die Regeln für die Aufgaben, vorrangige Ziele, die Organisation und die Gruppierung von festgelegt werden für die:

   - Strukturfonds und den Kohäsionsfonds;
   - Instrumente der GAP;
   - Instrumente der Gemeinsamen Fischereipolitik;
   - Instrumente, die aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen der mit der Richtlinie 2003/87/EG eingeführten Emissionshandelssysteme finanziert werden, mit denen die sozialen Folgen der Einführung des Emissionshandelssystems für Gebäude und den Straßenverkehr in Bezug auf Haushalte, Kleinstunternehmen und schutzbedürftige Verkehrsnutzer bewältigt werden sollen;
   - Unterstützung von Sicherheits- und Verteidigungsfähigkeiten

   – alles innerhalb eines einzigen Fonds.

6. Mit der Einrichtung eines einheitlichen Fonds soll der **Übergang von der derzeitigen Situation, in der fast 540 Programme in der gesamten EU parallel durchgeführt werden, zu einem Modell übergehen, in dem lediglich 27 nationale und regionale Partnerschaftspläne und ein einziger (EU-weiter) Interreg-Plan mit** einem breiten Förderbereich und einem einheitlichen Regelwerk umgesetzt werden.

   Das bedeutet, dass – wie in den analysierten Verordnungen angenommen wird – **jeder Mitgliedstaat einen nationalen und regionalen Partnerschaftsplan ausarbeitet, der**[9] die Verwendung der Fondsmittel regelt. In diesem Plan wird beschrieben, welche Instrumente und in welcher Weise der jeweilige Mitgliedstaat einzusetzen gedenkt. Sie wird sich auf das erstrecken, was bisher in mehreren nationalen Programmen geregelt war. So wird es beispielsweise keinen gesonderten nationalen GAP-Strategieplan und kein operationelles Programm für Fischerei und Aquakultur mehr geben. Ein einziges Dokument (der Plan) regelt die Verwendung der EU-Mittel in einem bestimmten Staat.

   Nach Angaben der Europäischen Kommission wird dies die Verwaltungskosten auf allen Ebenen senken, den Zugang zu Finanzmitteln für EU-Unternehmen (einschließlich KMU), lokale Behörden und Projektträger erleichtern und gleichzeitig den Schwerpunkt auf die Verringerung der regionalen Ungleichheiten legen.

[8] Im Folgenden: "Der Fonds".
[9] Im Folgenden: "Der Plan".

7. Diese Lösung bedeutet, dass die umfassende Regelung der Verwendung von EU-Mitteln in der gesamten Union in der Verordnung zur Errichtung des Fonds enthalten sein wird. Zwar werden auch zusätzliche Verordnungen erlassen, die die Gewährung von Unterstützung im Rahmen spezifischer gemeinsamer Politikbereiche regeln (wie die beiden anderen kommentierten Dokumente – die GAP-Durchführungsverordnung und die Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds), doch werden ihr Anwendungsbereich und ihre Rolle begrenzter sein als in der vorangegangenen Finanziellen Vorausschau.

   Für den Agrarsektor bedeutet dieser Ansatz eine engere Integration der GAP-Interventionen mit anderen EU-Politikbereichen und -Fonds – ausgehend von der derzeitigen Struktur von zwei Fonds unter einem gemeinsamen Dach.

8. Dieser Ansatz spiegelt sich auch in Inhalt und Hierarchie von Rechtsakten wider. So ist beispielsweise der kommentierte Entwurf der GAP-Durchführungsverordnung auf den ersten Blick deutlich kürzer als die derzeit verbindliche Verordnung über die Verwendung von EU-Mitteln im Rahmen der GAP, nämlich die Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften über die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 und (EU) Nr. 1307/2013. Der Entwurf einer Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds umfasst lediglich 15 Artikel.

   Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass die Verordnungen, die den spezifischen Politikbereichen gewidmet sind, nur die Grundsätze der jeweiligen Interventionen innerhalb einer bestimmten Politik regeln, während viele Fragen, die sich unmittelbar auf die Umsetzung der GAP auswirken, in der Verordnung zur Errichtung des Fonds enthalten sind.

9. Was die Rangfolge der Rechtsakte anbelangt, so ist in Artikel 1 Absatz 2 Unterabsatz 2 der Verordnung zur Errichtung des Fonds folgende Reihenfolge festgelegt (die auch in Erwägungsgrund 8 des Verordnungsentwurfs bestätigt wird): Bei Zweifeln an der Anwendung der Verordnung zur Errichtung des Fonds und der sektoralen Verordnungen haben die Bestimmungen der Verordnung zur Errichtung des Fonds Vorrang.

   Dies ist eine sehr wichtige Bestimmung. In den Rechtsordnungen der EU-Mitgliedsstaaten ist eine der gebräuchlichen Ausnahmeregelungen (d.h. Vorschriften, die die Normenhierarchie festlegen) der Grundsatz *lex specialis derogat legi generali* (eine spezifische Bestimmung hat Vorrang vor einer allgemeinen). Im vorliegenden Fall wurde jedoch eine andere Lösung gewählt: **Den allgemeinen Bestimmungen der Verordnung zur Errichtung des Fonds wird Vorrang vor den spezifischen Bestimmungen eingeräumt, die in die sektorspezifischen Verordnungen**, einschließlich

der GAP-Durchführungsverordnung und der Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds, aufzunehmen sind.

Diese Bestimmung legt nicht nur fest, wie mögliche Konflikte zwischen den beiden Verordnungen zu lösen sind**. Es sollte auch als Orientierungshilfe ausgelegt werden, dass sektorale Verordnungen keine Vorschriften enthalten sollten, die der Verordnung zur Errichtung des Fonds widersprechen, und insbesondere so wenig Ausnahmen wie möglich von den in dieser Verordnung niedergelegten Grundsätzen enthalten sollten**.

10. Aus der Perspektive eines möglichen Bedarfs der LAG bedeutet dies, dass sich die Stellungnahmen zu den Verordnungsentwürfen nicht ausschließlich auf die GAP-Durchführungsverordnung beschränken können, selbst wenn die LAGs ihre Tätigkeit bisher ausschließlich oder hauptsächlich auf Maßnahmen zur Unterstützung der ländlichen Entwicklung und der Landwirtschaft gestützt haben. Im Gegenteil – die LAG sollten ihre Lobbyarbeit auf den angemessenen Wortlaut der Verordnung zur Errichtung des Fonds konzentrieren, da – wie später in dieser Analyse dargelegt wird – der derzeitige Wortlaut dieser Verordnung die Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien unmöglich machen könnte, wenn sie ausschließlich im Rahmen der GAP finanziert würden.

11. Der neue Programmplanungszeitraum beginnt am **1. Januar 2028**. Es wird erwartet, dass die **Mitgliedstaaten der Kommission ihre Pläne bis Ende Januar 2028 zur Genehmigung vorlegen werden.** Dies wird natürlich erst möglich sein, wenn die legislativen Arbeiten zu den zu prüfenden Verordnungsentwürfen abgeschlossen sind.

12. Wie sich aus der vorstehenden Analyse ergibt, wird der Anwendungsbereich der vom Fonds und vom Plan abgedeckten Bereiche sehr weit gefasst sein, was sich sowohl auf die weitere Ausarbeitung der Bestimmungen der Verordnung zur Errichtung des Fonds als auch in der Folge auf die Gestaltung des Plans auswirken wird. Diese Dokumente werden nicht nur das Interesse von Einrichtungen eines einzelnen Sektors, sondern im Wesentlichen von allen Gruppen von Begünstigten in der gesamten Union und von allen bereits bestehenden Fonds auf sich ziehen. Für die Lokalen Aktionsgruppen bedeutet dies meines Erachtens einen viel schwierigeren Kampf um die Verteidigung ihrer Interessen angesichts der Vielzahl von Organisationen, die möglicherweise ihre Stellungnahmen einreichen. Folglich kann es für die LAG von entscheidender Bedeutung sein, Verbündete (sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene) zu suchen, d.h. Einrichtungen aus anderen Wirtschaftszweigen, die an einer ähnlichen Formulierung der Bestimmungen interessiert sind oder die für sie vorteilhaften Aspekte der Verordnungsentwürfe hervorheben.

13. In Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung zur Errichtung des Fonds sind die spezifischen Ziele festgelegt, die mit dem Fonds zu verfolgen sind. Einige von ihnen entsprechen Zielen, die LEADER bisher – direkt oder indirekt – verfolgt hat. Zu diesen spezifischen Zielen gehören:

1) Unterstützung der Attraktivität von Gebieten, um das Recht auf Verbleib zu gewährleisten, einschließlich:
   - Unterstützung integrierter Strategien für die städtische und ländliche Entwicklung, einschließlich der Unterstützung territorialer Dienstleistungen und Infrastrukturen,
   - Unterstützung des Tourismus, einschließlich seiner nachhaltigen Entwicklung;
2) Stärkung des sozialen Zusammenhalts durch Unterstützung der Menschen und Stärkung der Gesellschaften der Union und des Sozialmodells der Union durch:
   - Förderung der Beschäftigung, des gleichberechtigten Zugangs zum Arbeitsmarkt, fairer und hochwertiger Arbeitsbedingungen und der Arbeitskräftemobilität,
   - Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Verbesserung der Bildung und des lebenslangen Lernens, insbesondere durch Förderung von Weiterbildung und Umschulung;
   - Förderung der Chancengleichheit für alle (...), Stärkung der sozialen Eingliederung (...) sowie Unterstützung von Investitionen in die soziale Infrastruktur,
   - Erleichterung des Zugangs zu Dienstleistungen und der damit verbundenen Infrastruktur, einschließlich ihrer Modernisierung, Digitalisierung, Kinderbetreuung und Langzeitpflege;
   - Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels in der EU, einschließlich Arbeitskräftemangel und generationenübergreifender und regionaler Ungleichheiten;
3) die Lebensqualität in der Union zu erhalten, indem
   - Förderung eines fairen und angemessenen Einkommens der Landwirte und ihrer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit, einschließlich der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette;
   - Verbesserung der Attraktivität und des Lebensstandards in ländlichen Gebieten, einschließlich des Zugangs zu Gesundheitsversorgung, fairer Arbeitsbedingungen und Unterstützung des Generationswechsels,
   - Verbesserung der Bereitschaft der Landwirte zur Bewältigung von Krisen und Risiken,
   - Verbesserung des Zugangs zu Wissen und Innovation und Beschleunigung des digitalen und ökologischen Wandels für die Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelsektors.

Aus der Sicht der LAG erscheint es daher angebracht, sich einerseits für eine Stärkung der Rolle und der Zuweisung von Ressourcen im Zusammenhang mit den oben genannten spezifischen Zielen einzusetzen und Einrichtungen zu suchen, die solche Änderungen ebenfalls unterstützen, und andererseits sicherzustellen, dass das LEADER-Instrument bei den Maßnahmen berücksichtigt wird, die zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

14. In der Praxis bedeutet der neue Ansatz auch, dass für die LAG die wichtigsten Fragen bereits in einem relativ frühen Stadium der Verhandlungen zwischen dem Mitgliedsstaat und der Europäischen Kommission entschieden werden. Bereits bei der Ausarbeitung der Verordnung zur Einrichtung des Fonds werden die Regeln festgelegt, die die Möglichkeit und die Art und Weise der weiteren Funktionsweise der LAG in der gesamten EU festlegen, und in der Phase, in der die Kommission den Plan eines Mitgliedstaats genehmigt, wird entschieden, in welchem Umfang die LAG in diesem Staat tätig sein werden.

    Es wird keine Möglichkeit geben, diese Regeln in einer späteren Phase der Verhandlungen zu ändern, da keine gesonderten Pläne (z. B. für die GAP) ausgehandelt werden.

15. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, dass sich die LAG von Anfang an an der Ausarbeitung und Umsetzung des Plans beteiligen und dabei die in der Verordnung zur Errichtung des Fonds vorgesehenen Mechanismen nutzen.

    So sieht Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung vor, dass jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinem institutionellen und rechtlichen Rahmen und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der betreffenden Kapitel eine umfassende Partnerschaft organisiert und durchführt.

    Der Mitgliedstaat sollte eine solche Partnerschaft in die Ausarbeitung des Plans einbeziehen. Es ist daher ratsam, dass lokale Aktionsgruppen ihre Vertretung innerhalb dieser Partnerschaft sicherstellen.

    Zu einem späteren Zeitpunkt ist es ebenso wichtig, eine angemessene Vertretung der LAG im **Begleitausschuss** sicherzustellen, zumal diesem Ausschuss auch die Partner angehören sollten, die an der Ausarbeitung des Plans beteiligt waren[10]. **Zu den Zuständigkeiten dieses Ausschusses gehören *unter anderem* die Genehmigung von Vorschlägen zur Änderung des Plans und die Genehmigung der in Artikel 75 der Verordnung zur Errichtung des Fonds genannten territorialen Entwicklungsstrategien[11]**. Eine starke Präsenz der LAG in diesem Ausschuss kann in der Umsetzungsphase des Plans die Einführung von Änderungen an diesem Dokument behindern, die sich nachteilig auf die LAG auswirken würden.

[10] Artikel 55 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Verordnung zur Errichtung des Fonds.

[11] Artikel 56 Absatz 2 Buchstaben a und e der Verordnung zur Errichtung des Fonds. Meines Erachtens bedarf die letztgenannte Zuständigkeit des Begleitausschusses einer weiteren Klärung, da das Verfahren für die Auswahl der lokalen Entwicklungsstrategien in dieser Verordnung nicht klar definiert ist.

16. In der Verordnung zur Einrichtung des Fonds wird der Schwerpunkt auf einer schnelleren und wirksameren Verwendung der Mittel gelegt, indem die Auszahlung der Mittel an die Mitgliedstaaten an die Fortschritte bei der Durchführung der Maßnahmen und nicht an die Erstattung förderfähiger Kosten geknüpft wird.

    Darüber hinaus werden Schutzmechanismen eingeführt, die die Rechtsstaatlichkeit schützen und die wirksame Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union während des gesamten Umsetzungsprozesses gewährleisten sollen[12]. Dies wird es erleichtern, Zahlungen an einen Mitgliedstaat zu blockieren, wenn nach Einschätzung der Europäischen Kommission dort gegen europäische Standards der Rechtsstaatlichkeit verstoßen wird (wie in den jüngsten Fällen Polens oder Ungarns, wo die Kommission solche Versuche unternommen hat). Dies bedeutet möglicherweise einen größeren Einfluss der Europäischen Kommission gegenüber einem Mitgliedstaat, damit sie sich an ihre Leitlinien anpasst, einschließlich der Aussetzung der Finanzierung für die Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien, selbst wenn die Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit Bereiche betreffen, die nichts mit den LAG zu tun haben.

17. Die Verordnung zur Einrichtung des Fonds sieht auch die schrittweise Zuweisung von Mitteln an die Mitgliedstaaten während des gesamten Programmplanungszeitraums, eine leichtere Überarbeitung der Pläne und die Einrichtung einer Reserve auf EU-Ebene (im Folgenden "EU-Fazilität") vor, um zusätzliche Flexibilität bei der Anpassung an neue Prioritäten und Krisen zu schaffen.

    Die Bindung der Auszahlung der Mittel durch die Kommission an die Mitgliedstaaten an vereinbarte und im Voraus festgelegte Etappenziele, Ziele und Ergebnisse für den gesamten Durchführungszeitraum der geförderten Maßnahmen soll zu regelmäßigen Zahlungen an die Mitgliedstaaten beitragen. Um dieses Verfahren zu erleichtern, können die Mitgliedstaaten bis zu sechsmal pro Jahr Zahlungsanträge einreichen[13].

    Um die Finanzierung zu vereinfachen und den Verwaltungsaufwand für die Begünstigten zu verringern, werden die Mitgliedstaaten außerdem aufgefordert, die gleiche Form der Kostenerstattung anzuwenden wie bei Zahlungen der Kommission an den Mitgliedstaat oder Standardkosten je Einheitskosten, Pauschalbeträge oder Pauschalfinanzierungen.

    Darüber hinaus sieht die Verordnung zur Einrichtung des Fonds vor, dass jeder Mitgliedstaat eine **Halbzeitüberprüfung** seines nationalen und regionalen Partnerschaftsplans vornehmen sollte (Erwägungsgrund 38). Diese Überprüfung sollte einen umfassenden Vorschlag zur Änderung des Plans enthalten, der sich auf die Fortschritte bei der Durchführung, die wichtigsten Ergebnisse der einschlägigen Evaluierungen und eine Überprüfung der geschätzten Gesamtkosten der unter den Plan fallenden Maßnahmen stützt. Sie sollte auch die Möglichkeit bieten, neuen Herausforderungen oder möglichen Krisen Rechnung zu tragen.

[12] Erwägungsgrund 27 der Verordnung zur Errichtung des Fonds.
[13] Erwägungsgrund 25 der Verordnung zur Errichtung des Fonds.

18. All dies bedeutet, dass die Regeln für die Verwendung der Mittel zwar in naher Zukunft festgelegt werden, dass jedoch die Höhe der einem bestimmten Mitgliedstaat zugewiesenen Mittel sowie der Teil dieses Betrags, der für eine bestimmte Art von Interventionen verwendet wird, während des Programmplanungszeitraums geändert werden können.

    Im Falle einer schwachen Leistung bei der Umsetzung des Plans, der Nichterreichung der vereinbarten Indikatoren oder des Auftretens bisher nicht identifizierter Herausforderungen oder Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit wird es sowohl möglich sein, Ressourcen innerhalb eines bestimmten nationalen Plans umzuverteilen als auch einem Mitgliedstaat die Ressourcen zu entziehen, die unnötig sind oder missbräuchlich verwendet werden.

19. In der Praxis ist dies vor allem deshalb von Bedeutung, weil in der Situation eines einzigen Fonds, dessen Mittel zur Finanzierung so unterschiedlicher Aspekte des Funktionierens der Mitgliedstaaten wie der GAP (einschließlich LEADER), der Sozialpolitik, der Entwicklung der Wissenschaft oder der Verteidigungsindustrie bestimmt sind, solche potenziellen Übertragungen schwerwiegendere Folgen haben und häufiger vorkommen können als in früheren Programmplanungszeiträumen. Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass beispielsweise die ursprünglich LEADER zugewiesenen Mittel während der Umsetzung des Plans umgeschichtet werden, um den energiepolitischen Bedarf eines Mitgliedstaats oder den Bedarf aufgrund einer Migrationskrise zu decken. Dies ist natürlich eine hypothetische Situation, aber angesichts der plötzlichen Ereignisse, die die gesamte Union in den letzten Jahren erlebt hat, kann sie nicht ausgeschlossen werden.

    Diese Flexibilität des Plans in Verbindung mit dem Risiko einer Umschichtung von Mitteln, die ursprünglich für die LAG vorgesehen waren, für einen dringenderen Bedarf spricht, spricht dafür, dass das LEADER-Instrument nach möglichst einfachen Mechanismen für die Auswahl der Vorhaben und die Finanzierung ihrer Durchführung angewandt werden sollte und dass die Auswahl der lokalen Entwicklungsstrategien in einem Mitgliedstaat so schnell wie möglich erfolgen sollte. Andernfalls könnte LEADER aufgrund des geringen Umfangs der Mittelauszahlungen und der Verzögerungen bei der Erreichung der vereinbarten Indikatoren zu einer natürlichen Quelle werden, aus der Mittel zur Finanzierung anderer EU-Politikbereiche entnommen werden.

20. Um die Kontinuität der Auszahlung der EU-Mittel zu gewährleisten, wird in den Erwägungsgründen der Verordnung zur Errichtung des Fonds betont, dass bei der Verwaltung der Mittel so weit wie möglich auf die bestehenden Strukturen zurückgegriffen werden muss, und zwar unter aktiver Einbeziehung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, der Sozialpartner und anderer einschlägiger Interessenträger, von denen erwartet wird, dass sie bei der Gestaltung der Mittel eine Schlüsselrolle für die Verwaltung, Durchführung und Überwachung der im Rahmen des Fonds geförderten Maßnahmen spielen [14].

[14] Erwägungsgrund 22 der Verordnung zur Errichtung des Fonds.

Die LAG sollten diese Erklärung der Europäischen Kommission hervorheben und sich als Teil der bestehenden Strukturen mit langjähriger Tradition und Erfahrung präsentieren.

III. Die GAP in den neuen Dokumenten – Schlüsselfragen für die LAGs

1. Wie im vorstehenden Abschnitt dargelegt, wurden die Durchführungsbestimmungen zur GAP sowohl in der Verordnung zur Errichtung des Fonds als auch in der GAP-Durchführungsverordnung geregelt. Dies gilt auch für Bestimmungen, die aus Sicht der LAG relevant sind.

2. Für das weitere Funktionieren der LAG kann Artikel 4 der Verordnung zur Errichtung des Fonds, in dem die wichtigsten in diesem Rechtsakt verwendeten Begriffe definiert werden, eine Schlüsselbestimmung sein. **Von besonderer Bedeutung ist die Definition des Begriffs "Begünstigter"** in Artikel 4 Absatz 3 [15].

   Nach dieser Definition ist ein Begünstigter eine juristische oder natürliche Person sowie eine Organisationseinheit ohne Rechtspersönlichkeit, die für die Einleitung oder die Einleitung und Durchführung einer Maßnahme im Rahmen des Plans verantwortlich ist. Gemäß Buchstabe c dieser Bestimmung ist der **Begünstigte im Rahmen der GAP jedoch "*ein Landwirt*",** definiert als:

   *(i) eine natürliche oder juristische Person, deren Betrieb sich in der Union befindet und **deren Haupttätigkeit die landwirtschaftliche Tätigkeit** im Einklang mit den von den Mitgliedstaaten im Einklang mit dieser Verordnung festgelegten Kriterien ist, oder*

   *(ii) inatürliche Person oder kleine juristische Person, deren **Haupttätigkeit nicht die Landwirtschaft ist, die aber mindestens ein Mindestmaß an landwirtschaftlicher Tätigkeit ausübt,** wie von den Mitgliedstaaten definiert.*

   Artikel 4 Absatz 22 der Verordnung zur Errichtung des Fonds sieht ferner vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren Plänen eine Definition des Begriffs "*landwirtschaftliche Tätigkeit*" festlegen können, die Bestandteil der oben genannten Definition des Begriffs "*Landwirt*" ist.

   Wie sich jedoch aus dieser Bestimmung ergibt, muss sich die Definition der *"landwirtschaftlichen Tätigkeit*" auf die Erzeugung landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder auf die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen konzentrieren, die als landwirtschaftlich genutzte Flächen verstanden werden[16].

3. Eine solche Auslegung der Definition des Begünstigten im Rahmen der GAP hat sehr schwerwiegende Auswirkungen auf die LAG. Das bedeutet, dass im Prinzip **nur Landwirte im oben definierten Sinne in den Genuss lokaler Strategien kommen können, wenn diese Strategien ausschließlich aus GAP-Mitteln finanziert würden**.

---

[15] Nota bene, die Nummerierung in diesem Artikel ist falsch – Punkt 1 fehlt.

[16] Es sei darauf hingewiesen, dass die in diesem Artikel an die Mitgliedstaaten gerichteten Leitlinien, nach denen von ihnen erwartet wird, dass sie "landwirtschaftliche Tätigkeit" und "landwirtschaftliche Fläche" definieren, einen logischen Fehler enthalten. Die Definition des Begriffs "ersteres" bezieht sich auf letzteres (die landwirtschaftliche Tätigkeit wird als die Pflege landwirtschaftlicher Flächen definiert), während sich die Definition des letzteren auf ersteres stützt (ein landwirtschaftliches Gebiet ist ein Gebiet, in dem eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird). Dies ist ein klassisches Beispiel für die Erklärung des Unbekannten mit Hilfe des Unbekannten (*ignotum per ignotum*).

Auch wenn dieser Ansatz im Einklang mit der in den Erwägungsgründen der Verordnung zur Errichtung des Fonds zum Ausdruck gebrachten Absicht steht, die Fondsmittel gezielter auf bestimmte Förderbereiche auszurichten und Überschneidungen zwischen den verschiedenen Interventionen zu vermeiden, käme er doch einer Revolution in der Logik der Umsetzung der lokalen Entwicklungsstrategien gleich. Unter der Annahme, dass diese Definition des Begünstigten beibehalten wird und die Europäische Kommission die Richtigkeit der vorstehenden Auslegung bestätigt, **wird die Umsetzung lokaler Strategien, die ausschließlich aus GAP-Mitteln finanziert werden, sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein**.

Gegenwärtig beruhen die Tätigkeit der LAG und die Umsetzung ihrer Strategien auf einem integrierten Ansatz: Die LAGs, einschließlich derjenigen, die ausschließlich GAP-Mittel verwenden, brachten Einrichtungen aus verschiedenen Wirtschaftszweigen sowie Behörden und NRO zusammen, da die Strategie ein "Angebot" für jede dieser Gruppen enthielt. Zu den Begünstigten von Vorhaben können nicht nur Landwirte, sondern auch Unternehmer aus dem Strategiebereich, Behörden oder NRO gehören.

Wenn der von der Kommission genehmigte Plan in einem bestimmten Mitgliedstaat die Anwendung des LEADER-Konzepts ausschließlich im Rahmen der GAP vorsieht, ist die bisherige "breit angelegte" Strategie nach der genannten Bestimmung in der Praxis nicht mehr möglich**. Unternehmer, NRO oder Behörden werden nicht in der Lage sein, Nutznießer solcher "landwirtschaftlicher" Strategien zu sein**. Folglich **wird es auch schwierig sein, von Vertretern dieser Einrichtungen zu erwarten, dass sie sich an den Tätigkeiten der LAG beteiligen**, einschließlich der Bewertung von Vorhaben im Rahmen der Umsetzung von Strategien. Dies wirft die Frage auf, wie die Einhaltung der Regel in Artikel 76 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung zur Errichtung des Fonds sichergestellt werden soll, wonach keine Interessengruppe eine beherrschende Stellung im Entscheidungsprozess einnehmen darf.

4. Dieser Ansatz scheint auch nicht mit den Annahmen der GAP-Durchführungsverordnung vereinbar zu sein. Im einleitenden Teil des analysierten Entwurfs des Dokuments (*Kontext des Vorschlags*) heißt es, dass die GAP "*zum Zusammenhalt und zum Recht auf Verbleib beiträgt, indem sie eine vielfältige und widerstandsfähige ländliche Wirtschaft in ländlichen Gebieten fördert und beispielsweise Geschäftsmöglichkeiten, Agrotourismus, Infrastruktur und Bioökonomie über ihre LEADER-Strategien* unterstützt". Es ist schwer zu verstehen, welche Art von Infrastruktur hier gemeint ist, wenn der Umfang der Unterstützung ausschließlich auf Landwirte beschränkt ist, deren Hauptinteresse nicht darin besteht, in die lokale Infrastruktur zu investieren (normalerweise liegt diese Aufgabe bei der öffentlichen Hand).

IV. Für die LAG relevante Fragen im Entwurf einer Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds

1. Der Entwurf einer Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds erwähnt Fragen, die für die lokalen Aktionsgruppen relevant sind, nur kurz und in einer Weise, die aus ihrer Sicht alles andere als zufriedenstellend ist.

2. Im kontextuellen Teil des Entwurfs (der keine Gesetzgebungskraft hat), der dem Hintergrund des Legislativvorschlags gewidmet ist, betonen die Verfasser, dass der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung** (EFRE) und der **Kohäsionsfonds** in enger Komplementarität mit anderen Politikbereichen arbeiten werden, die unter die nationalen und regionalen Partnerschaftspläne fallen, wodurch Synergien zwischen diesen Politikbereichen gefördert werden. Die Interventionen im Rahmen dieser Verordnung dienen unter anderem dazu, die regionalen Ungleichheiten innerhalb und zwischen den Gebieten, einschließlich zwischen städtischen, ländlichen, Küsten- und dünn besiedelten Gebieten, zu verringern.

   Dies spiegelt sich beispielsweise in Artikel 4 der Verordnung wider, in dem es heißt, dass die Mitgliedstaaten und Regionen angesichts der Notwendigkeit, die Herausforderungen zu bewältigen, mit denen benachteiligte Regionen und Gebiete, einschließlich ländlicher Gebiete, konfrontiert sind, **gegebenenfalls** einen integrierten Ansatz zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen oder der besonderen Bedürfnisse der in diesem Absatz genannten Regionen und Gebiete festlegen sollten — in ihren nationalen und regionalen Partnerschaftsplänen gemäß den Artikeln 72 bis 74 [integrierte lokale und städtische Entwicklung][17] der Verordnung zur Errichtung des Fonds. Ein solcher integrierter Ansatz kann die Verpflichtung zur Zuweisung spezifischer Finanzmittel zu diesem Zweck umfassen und kann in speziellen Kapiteln des nationalen und regionalen Partnerschaftsplans festgelegt werden.

   Bei der Analyse dieser Bestimmung ist zu beachten, dass die kategorische Formulierung "*sollte festlegen*" durch die Formulierung "**gegebenenfalls" abgeschwächt wurde**, wodurch es in der Praxis in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt wird, ob im Rahmen der Kohäsionspolitik und der regionalen Entwicklungspolitik Instrumente der integrierten territorialen Entwicklung, einschließlich der CLLD, angewandt werden.

3. In Erwägungsgrund 9 des Verordnungsentwurfs wird betont, dass **es als notwendig erachtet wird, die integrierte territoriale Entwicklung zu unterstützen,** um die wirtschaftlichen, ökologischen, klimatischen, demografischen und sozialen Herausforderungen, die städtische Gebiete, einschließlich funktionaler städtischer Gebiete, betreffen, wirksamer zu bewältigen und gleichzeitig der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, Verbindungen zwischen Stadt und Land zu fördern. Maßnahmen, die diesen

[17] Der Verweis auf die Artikel 72 bis 74 der Verordnung zur Errichtung des Fonds scheint unzutreffend zu sein. Es handelt sich höchstwahrscheinlich um die Artikel 74 bis 76 dieser Verordnung.

Ansatz widerspiegeln, sollten in den einschlägigen Kapiteln der nationalen und regionalen Partnerschaftspläne dargelegt werden. **Von großer Bedeutung ist jedoch, dass zu Beginn dieses Erwägungsgrundes nur von der "*Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung" die Rede ist* und die ländliche Entwicklung völlig ausgelassen** wird.

Dieser Erwägungsgrund steht *unter anderem im Zusammenhang* mit Artikel 5 der Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, integrierte **Stadtentwicklungsstrategien zu unterstützen**. Diese Strategien sollten sich auf die nachhaltige Entwicklung und die Bewältigung ökologischer, energie- und klimatischer Herausforderungen konzentrieren, insbesondere auf den gerechten Übergang zu einer sauberen, klimaneutralen und widerstandsfähigen Wirtschaft bis 2050, wobei besonderes Augenmerk auf Wohnraum, Armut, kulturelles Erbe und den Einsatz digitaler Technologien für Innovation und Energieeffizienz gelegt werden sollte, die Entwicklung funktionaler städtischer Gebiete **sowie Stadt-Land-Verbindungen unterstützt werden sollten**.

4. Für die Anwendung ähnlicher Instrumente für ländliche Gebiete wurde jedoch keine verbindliche Anforderung festgelegt. In dieser Hinsicht scheint es, dass die Entscheidung im Einklang mit dem Wortlaut von Artikel 4 der Verordnung über den EFRE und den Kohäsionsfonds den Mitgliedstaaten oder Regionen überlassen bleibt.

V. LEADER in der neuen Finanziellen Vorausschau

1. Die überarbeiteten Verordnungen sehen vor, dass es im neuen Programmplanungszeitraum Instrumente der territorialen Zusammenarbeit, einschließlich LEADER, geben wird. In Titel XI der Verordnung zur Errichtung des Fonds werden spezifische Arten der Unterstützung beschrieben. Er enthält auch Bestimmungen sowohl für die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung[18] – ein Instrument, das im Zeitraum 2014-2020 unter diesem Namen tätig war und die Arbeitsweise der lokalen Aktionsgruppen (LAG) betraf – als auch für LEADER, das in früheren Programmplanungszeiträumen eng mit den im Rahmen der GAP tätigen LAGs verbunden war.

   Die Bestimmungen über LEADER sind auch in der Verordnung zur Durchführung der GAP enthalten. Wie bereits erwähnt, betreffen diese Bestimmungen jedoch nur die GAP und sollten im Einklang mit den in Titel XI der Verordnung zur Errichtung des Fonds dargelegten Grundsätzen ausgelegt werden.

   Darüber hinaus finden sich Verweise auf CLLD und LEADER in verschiedenen Abschnitten der zu überprüfenden Verordnungen. Die Artikel 74 bis 77 der Verordnung zur Errichtung des Fonds und Artikel 18 der Verordnung über die Durchführung der GAP (angesichts des obligatorischen Charakters von LEADER innerhalb der GAP, auf den später eingegangen wird) sind jedoch die wichtigsten Bestimmungen für das Funktionieren der LAG im nächsten Finanzzeitraum. Da die CLLD im Rahmen der EFRE- und Kohäsionsfonds-Verordnung, wie im vorstehenden Abschnitt beschrieben, in der Praxis ein fakultatives Instrument ist, wurden im nachfolgenden Teil dieser Analyse ausführlichere Verweise auf ihre Bestimmungen (die in dieser Hinsicht eher oberflächlich sind) unterlassen.

2. Der Verfasser dieser Analyse stellte allgemein fest, dass die Bestimmungen über CLLD im vorangegangenen Programmplanungszeitraum logischer und transparenter formuliert wurden: In Artikel 31 der Verordnung (EU) 2021/1060 wurden die Hauptmerkmale der CLLD und die Art und Weise ihrer Finanzierung festgelegt; In Artikel 32 wurden die Anforderungen an lokale Entwicklungsstrategien und ihr Auswahlverfahren beschrieben. Artikel 33 befasste sich mit den LAG — ihren Aufgaben und Zuständigkeiten; und in Artikel 34 wurde festgelegt, wofür CLLD-Mittel bereitgestellt werden konnten.

   Die vorgeschlagenen Bestimmungen zeichnen sich nicht durch eine solche Logik und Klarheit aus, was ihr Verständnis erschwert. Es gibt keine Bestimmung, in der die Anforderungen an den Inhalt der LDS und das Verfahren für ihre Auswahl streng festgelegt sind. Es ist auch schwierig, die genaue Beziehung zwischen CLLD und LEADER zu bestimmen (siehe weiter unten in der Analyse) und die genaue Rolle der LAGs im Prozess der Umsetzung der LDS zu definieren. Aus Sicht des Autors bedürfen diese Fragen einer Klärung in späteren Phasen des Gesetzgebungsverfahrens.

[18] Hereinafter: „CLLD".

Verbindlichkeit von CLLD und LEADER und ihre Folgen

3. Die wichtigste Frage für die LAG aus Sicht der Verordnungsentwürfe ist, ob die künftigen Bestimmungen das weitere Funktionieren der LAG vorsehen, genauer gesagt, ob die überprüften Verordnungen die verbindliche Umsetzung der CLLD (LEADER) durch die Mitgliedstaaten vorsehen.

   In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung zur Errichtung des Fonds keine Bestimmung enthält, mit der der obligatorische Charakter des CLLD-Instruments eingeführt wird. In Artikel 74 Absatz 1 heißt es: "*Die Mitgliedsstaaten* ***können eine Zusammenarbeit begründen*** *und unterstützen.*". Diese Formulierung bedeutet, dass ein Mitgliedstaat die EU-Unterstützung im Rahmen dieses Instruments durchführen kann, aber nicht dazu verpflichtet ist.

4. In Erwägungsgrund 14 des Entwurfs der GAP-Durchführungsverordnung heißt es jedoch, dass die Mitgliedstaaten zur Unterstützung des sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und digitalen Wandels in ländlichen Gebieten "***sicherstellen sollten, dass LEADER unterstützt wird***. LEADER ist auch in Artikel 5 dieser Verordnung als einer der Interventionsmechanismen im Rahmen der GAP aufgeführt.

   Dieser Erwägungsgrund spiegelt sich in Artikel 18 Absätze 1 und 2 der GAP-Durchführungsverordnung wider, der vorsieht, dass *die Mitgliedstaaten* ***LEADER*** *bei der Ausarbeitung und Umsetzung der LEADER-Strategien für die lokale Entwicklung* unterstützen. Diese Bestimmungen sehen auch vor, dass die Mitgliedstaaten die LEADER-Initiative **zumindest in ländlichen Gebieten unterstützen**, die gemäß ihren nationalen Plänen mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sind.

5. In Anbetracht der in der GAP-Durchführungsverordnung ("*sollte sicherstellen*", "*sollte zur Verfügung stellen*") und in der Verordnung zur Errichtung des Fonds verwendeten Formulierungen muss davon ausgegangen werden, dass die Verfasser den obligatorischen Charakter des LEADER-Instruments im Rahmen der GAP vorsehen, während das Instrument in anderen EU-Politikbereichen nicht obligatorisch ist, obwohl es **eingeführt werden kann** (siehe Artikel 4 der oben genannten EFRE- und Kohäsionsfondsverordnung).

6. In Bezug auf die verbindliche Anwendung von LEADER im Rahmen der GAP sieht Artikel 18 Absatz 2 der GAP-Durchführungsverordnung vor, dass **die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, das LEADER-Konzept zumindest in ländlichen Gebieten zu unterstützen, die mit besonderen Schwierigkeiten konfrontiert sind**, **wie von den Mitgliedstaaten in ihren Plänen festgelegt**. Offen bleibt die Frage, wie diese ländlichen Gebiete mit besonderen Schwierigkeiten definiert werden sollen. *Auf den ersten Blick* bedeutet dies jedoch, dass LEADER nicht in allen ländlichen Gebieten eines Landes umgesetzt werden muss. In Artikel 18 Absatz 2 wird sogar vorgeschlagen, dass ein Mitgliedstaat solche Gebiete mit besonderen Schwierigkeiten ausweisen und von der Umsetzung von LEADER in den übrigen Gebieten absehen sollte.

Offen bleibt auch, ob eine solche Lösung (die Beschränkung der LEADER-Unterstützung im Rahmen der GAP auf bestimmte ländliche Gebiete) für die LAGs von Vorteil ist. Dies wird sicherlich sowohl von den im Plan für das Instrument bereitgestellten Mitteln als auch davon abhängen, ob das Instrument auch im Rahmen anderer EU-Politikbereiche eingesetzt wird. Im Falle eines geringen Budgets für LEADER, eines begrenzten Umfangs der ausschließlich den Landwirten gewidmeten Unterstützung (siehe die Erwägungen zur Definition des GAP-Begünstigten oben) und des Fehlens dieses Instruments in anderen Politikbereichen würde das Beharren darauf, dass LEADER die maximale Fläche der ländlichen Regionen abdeckt, sehr begrenzte Budgets für die Umsetzung der GAP bedeuten, die zudem nur eine kleine Gruppe von Begünstigten unterstützen könnte. Es scheint nicht viel Sinn zu machen.

7. Die Unterstützung im Rahmen von LEADER im Rahmen der GAP sollte auf Unternehmensgründungen, den Aufbau von Verarbeitungskapazitäten, die Diversifizierung der landwirtschaftlichen Tätigkeiten einschließlich des Agrotourismus, den Direktverkauf landwirtschaftlicher Erzeugnisse und Innovationen ausgerichtet sein, wie in Artikel 18 Absatz 2 der GAP-Durchführungsverordnung dargelegt. Andere Arten von Vorhaben sind nicht im Rahmen des LEADER-Instruments enthalten (könnten es aber scheinbar) sein.

   Es ist erwähnenswert, dass es keine Vorhaben gibt, die nichtlandwirtschaftlichen Einheiten zugutekommen könnten, was jedoch sowohl mit der oben genannten Definition des GAP-Begünstigten (Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung zur Errichtung des Fonds) als auch mit dem nachfolgenden Absatz von Artikel 18 vereinbar ist, in dem es heißt, dass sich die LEADER-Unterstützung auf die Bereiche der ländlichen Entwicklung konzentrieren sollte, die einen Mehrwert für Landwirte und Waldbesitzer bringen wie die soziale, ökologische, digitale und wirtschaftliche Transformation ländlicher Räume, die Verbesserung des Wohlergehens der Landbewohner und die Stärkung des Sozialkapitals.

   Die vorstehenden Ausführungen deuten daher meines Erachtens darauf hin, dass **LEADER zwar im Rahmen der GAP verbindlich bleibt, sein Anwendungsbereich jedoch im Vergleich zum aktuellen Programmplanungszeitraum eingeschränkt wurde.**

   Sieht ein Mitgliedstaat in seinem Plan nicht vor, dass die CLLD auch im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Regionalentwicklungspolitik auf ländliche Gebiete angewandt wird (siehe Artikel 4 der EFRE- und Kohäsionsfonds-Verordnung), **kann sich herausstellen, dass nicht nur die Umsetzung der LDS behindert wird, sondern auch die Schaffung einer stabilen, stark sektorübergreifenden Partnerschaft wird überhaupt nicht möglich sein wird**.

Ring-Fencing

8. Der zweite Punkt, der für die LAG von natürlichem Interesse ist, ist das sogenannte Ring-Fencing, d. h. die Festlegung eines Mindestbetrags an Mitteln, die im Rahmen des Plans dem CLLD-Instrument (LEADER im Rahmen der GAP) zugewiesen werden sollten.

   In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die **geprüften Dokumente keine Bestimmungen enthalten, in denen ein Mindestbetrag an Finanzmitteln festgelegt ist, die die Mitgliedstaaten in ihren Plänen für diese Instrumente bereitstellen müssen**.

   Im laufenden Programmplanungszeitraum ist eine solche Mindestzuweisung für LEADER im Rahmen der GAP-Strategiepläne in Artikel 92 der Verordnung (EU) 2021/2115 festgelegt. Er sieht vor, dass mindestens 5 % des ELER-Beitrags zum Strategieplan für LEADER reserviert werden. Wie bereits erwähnt, enthält keiner der zur Prüfung befindlichen Verordnungsentwürfe eine ähnliche Bestimmung. Die vorgeschlagene Formulierung der Bestimmungen bedeutet daher, dass selbst wenn ein Mitgliedstaat in seinem Plan einen bestimmten Betrag für LEADER bereitstellt, dieser weniger (oder mehr) als die bisherigen 5 % der GAP-Mittel betragen kann. Darüber hinaus können diese Fonds im Zuge der Durchführung des Plans gekürzt (oder aufgestockt) werden, zumal andere Bestimmungen der Verordnung zur Errichtung des Fonds Anreize für ein aktives Portfoliomanagement in den Plan aufnehmen.

9. **Aus der Sicht der LAG erscheint es vernünftig, die Einführung eines Mindestbetrags an Mitteln zu fordern, der im Rahmen des Plans für LEADER bereitgestellt wird**. Eine solche Obergrenze könnte beispielsweise in Artikel 14 oder Artikel 20 der GAP-Durchführungsverordnung eingeführt werden. Diese Forderung kann sich jedoch als sehr schwierig erweisen. Die finanziellen Grenzen, die sich aus den oben genannten Bestimmungen ergeben, beruhen auf einer anderen Logik als die Zweckbindung in früheren Programmplanungszeiträumen (sie beziehen sich nicht auf spezifische Instrumente wie die CLLD, sondern auf besondere Bedürfnisse, auf die der Fonds ausgerichtet sein soll). Darüber hinaus würde eine solche "*starre Zweckbindung*" des Fonds in Form einer Zweckbindung für das LEADER-Instrument dem allgemeinen Ziel der Kommission zuwiderlaufen, eine größere Flexibilität bei der Verwaltung der Fondsmittel zu gewährleisten.

Aufgaben und Zuständigkeiten der LAGs und der Anwendungsbereich der LDS

10. Eine weitere Frage ist die Umsetzung der CLLD im Rahmen der Verordnungsentwürfe, d.h. welche institutionellen Anforderungen der Gesetzgeber an diese Instrumente stellt und welche Merkmale und welche Rolle die LAG haben. Dies ist in den Artikeln 74, 76 und 77 der Verordnung zur Errichtung des Fonds geregelt.

    Die oben genannten Bestimmungen sind so formuliert, dass es schwierig ist, genau zu verstehen, wie die Kommission die Arbeitsweise der LAG im nächsten Programmplanungszeitraum zu regeln gedenkt. Nach Auffassung des Autors bedürfen diese Bestimmungen einer Korrektur bzw. Klarstellung.

11. In erster Linie sieht Art. 74 Abs. 1 der Verordnung zur Errichtung des Fonds vor, dass die Mitgliedstaaten eine Förderung der Zusammenarbeit in den dort aufgeführten Bereichen vorsehen können. In Buchstabe b wird einer dieser "*Bereiche*" als "***CLLD, einschließlich LEADER" bezeichnet***. Gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels sollte an der in Absatz 1 genannten Zusammenarbeit (einschließlich unter anderem CLLD und LEADER) mindestens zwei Akteure beteiligt sein und zur Verwirklichung eines der in Artikel 3 dieser Verordnung genannten spezifischen Ziele beitragen.

    Artikel 74 Absatz 1 der Verordnung zur Errichtung des Fonds könnte darauf hindeuten, dass LEADER eine Art oder Methode zur Umsetzung der CLLD darstellt (wie dies bisher der Fall war, als der Begriff LEADER im Zusammenhang mit der CLLD im Rahmen der GAP verwendet wurde[19]).

    Die nachfolgenden Artikel könnten jedoch den Eindruck erwecken, dass CLLD und LEADER in Wirklichkeit getrennte Instrumente sind (d.h., dass LEADER nicht nur die Bezeichnung ist, unter der CLLD innerhalb der GAP tätig ist). Dies ist darauf zurückzuführen, dass Artikel 76 der Verordnung zur Errichtung des Fonds der CLLD gewidmet ist, während Artikel 77 ausschließlich LEADER betrifft, was sich aus den Überschriften dieser beiden Artikel und aus der Tatsache ergibt, dass sich Artikel 77 Absatz 1 ausdrücklich nur auf das in Artikel 18 der GAP-Durchführungsverordnung erwähnte LEADER-Instrument bezieht. Gleichzeitig sind diese beiden Bestimmungen so formuliert, dass nicht klar ist, ob notwendigerweise ein Zusammenhang zwischen ihnen besteht, d.h. ob Artikel 77 eine Präzisierung oder Fortsetzung von Artikel 76 ist oder dass Artikel 77 spezifische Anforderungen an die im Rahmen der GAP umgesetzte CLLD enthält. Es sollte auch erwähnt werden, dass Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe h Ziffer i der Verordnung zur Errichtung des Fonds bei der Beschreibung der Anforderungen an den Plan besagt, dass er "*wirksam dazu beitragen sollte, die Nutzung der in Artikel 74 genannten auf Zusammenarbeit basierenden Interventionen zu fördern,* ***einschließlich (...) von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung*** *oder andere territoriale Instrumente, einschließlich Strategien für einen gerechten Übergang und intelligente Spezialisierung,* ***sowie LEADER*** *gemäß Artikel 77 [LEADER]*; — was darauf hindeutet, dass CLLD und LEADER in der Tat zwei verschiedene Instrumente sind.

    Das Verhältnis zwischen CLLD und LEADER, und insbesondere zwischen den Artikeln 76 und 77 der Verordnung zur Errichtung des Fonds, bedarf nach Auffassung des Verfassers einer Klärung in einem späteren Stadium des Gesetzgebungsverfahrens. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, um festzustellen, welche Anforderungen der EU-Gesetzgeber für das LEADER-Instrument festlegt – ob sie sich von denen unterscheiden, die für CLLD gelten, oder ob LEADER, wie im vorangegangenen Programmplanungszeitraum, lediglich die Bezeichnung für CLLD ist, die im Rahmen der GAP umgesetzt wird.

[19] Dies wurde ausdrücklich in Erwägungsgrund 30 der Verordnung (EU) 2021/1060 festgestellt, in dem von der örtlichen Bevölkerung betrieben wird und im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) als LEADER bezeichnet wird". Ebenso sah Artikel 3 Absatz 15 der Verordnung (EU) 2021/2115 vor, dass der in dieser Verordnung verwendete Begriff "von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung gemäß Artikel 31 der Verordnung (EU) 2021/1060" bedeutet.

12. Was eine eingehende Analyse von Artikel 76 der Verordnung zur Errichtung des Fonds betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass darin die Regeln festgelegt sind, nach denen die CLLD von den Mitgliedstaaten anzuwenden ist. Dabei handelt es sich in der Regel um Regeln, die den LAGs bereits aus dem aktuellen (und sogar früheren) Programmplanungszeitraum bekannt sind, aber sie enthalten gewisse Unterschiede, die hervorgehoben werden sollten.

    Gemäß Artikel 76 Absatz 1 der Verordnung zur Errichtung des Fonds sollte die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung

    a) Konzentration auf subregionale, ländliche und Küstengebiete[20];

    b) von lokalen Aktionsgruppen konzipiert und durchgeführt werden, die sich aus Vertretern öffentlicher und privater lokaler Interessengruppen zusammensetzen und in denen keine einzelne Interessengruppe die Entscheidungsfindung kontrolliert[21];

    c) im Rahmen von Strategien gemäß Artikel 75 [Integrierte territoriale und städtische Entwicklung], die innovative Merkmale im lokalen Kontext, die Vernetzung und Zusammenarbeit mit anderen territorialen Akteuren unterstützen[22].

    Die oben genannten Vorschriften sind daher nahezu identisch mit den im laufenden Programmplanungszeitraum geltenden Vorschriften.

13. In Artikel 76 Absatz 2 der Verordnung zur Errichtung des Fonds ist wiederum festgelegt, wofür die CLLD-Unterstützung bereitgestellt werden sollte. Dazu gehören:

    a) Kapazitätsaufbau und vorbereitende Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung von Strategien[23];

    b) Vorbereitung und Durchführung der im Rahmen der Strategien ausgewählten Maßnahmen, einschließlich Kooperationsmaßnahmen[24];

    c) Verwaltung, Überwachung und Evaluierung der Strategien und ihrer Animation, einschließlich der Erleichterung des Austauschs zwischen den Interessenträgern und der Vermittlung der Strategie und der Rolle der Union[25].

---

[20] Derzeit bezieht sich Art. 31 Abs. 2 Buchst. a der Verordnung (EU) 2021/1060 lediglich auf Gebiete "unterhalb der regionalen Ebene".

[21] Eine Bestimmung, die dem derzeit geltenden Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2021/1060 entspricht.

[22] Eine Bestimmung, die dem kombinierten Inhalt von Artikel 31 Absatz 2 Buchstaben c und d der Verordnung (EU) 2021/1060 entspricht.

[23] Derzeit entspricht dies Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2021/1060, der sich auf den "Kapazitätsaufbau und vorbereitende Maßnahmen zur Unterstützung der Entwicklung und künftigen Umsetzung der Strategie" bezieht – in den vorgeschlagenen Bestimmungen werden daher Maßnahmen im Zusammenhang mit der "künftigen Umsetzung der Strategie" ausgelassen.

[24] Derzeit entspricht dies Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) 2021/1060, der sich auf "die Durchführung von Vorhaben, einschließlich vorbereitender Tätigkeiten und Kooperationsmaßnahmen, die im Rahmen der Strategie ausgewählt wurden", bezieht; Die vorgeschlagene Bestimmung umfasst daher auch die Unterstützung im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Maßnahmen, lässt aber Fragen der Zusammenarbeit aus.

[25] Derzeit entspricht dies Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2021/1060, der sich auf "die Verwaltung, Überwachung und Evaluierung der Strategie und ihrer Animation, einschließlich der

Diese Bestimmung unterscheidet sich nicht wesentlich von Artikel 34 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2021/1060, der im laufenden Programmplanungszeitraum gilt.

14. In Artikel 76 Absatz 3 der Verordnung zur Errichtung des Fonds sind die ausschließlichen Zuständigkeiten der LAG für die Ausarbeitung und Durchführung der CLLD festgelegt. Dazu gehören:

    a) Ausarbeitung der lokalen Entwicklungsstrategie;

    b) Aufbau der Kapazitäten lokaler Akteure für die Entwicklung und Umsetzung von Operationen;

    c) Ausarbeitung eines diskriminierungsfreien und transparenten Auswahlverfahrens und von Auswahlkriterien, die Interessenkonflikte vermeiden und sicherstellen, dass keine einzelne Interessengruppe die Auswahlentscheidungen kontrolliert.

    d) Auswählen von Operationen;

    e) Überwachung der Fortschritte bei der Erreichung der Ziele und Bewertung der Umsetzung der Strategie;

    f) Vermittlung der Strategie für die lokale Entwicklung und der Rolle der Union bei ihrer Unterstützung.

    Diese Bestimmung bedarf einer eingehenderen Analyse. **Er unterscheidet sich von Artikel 33 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2021/1060, in dem derzeit die Aufgaben definiert sind, die ausschließlich den LAG übertragen werden**. Zu den künftigen Zuständigkeiten der LAG gehören in dem Verordnungsentwurf weder die "*Vorbereitung und Veröffentlichung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen*" noch die in Artikel 33 genannte "*Festsetzung des Förderbetrags und Vorlage der Vorschläge an die Stelle, die für die abschließende Überprüfung der Förderfähigkeit vor der Genehmigung zuständig ist*". Stattdessen wurde eine neue Aufgabe hinzugefügt, nämlich die Vermittlung der LDS und der Rolle der Union – eine Aufgabe, die zuvor in der Verordnung (EU) 2021/1060 nicht ausdrücklich definiert war, aber in der Praxis angesichts anderer Bestimmungen und Finanzhilfeunterlagen bereits wahrgenommen wurde.

    Mit den Verordnungsentwürfen werden den LAG somit einige wichtige Zuständigkeiten entzogen, vor allem die Vorbereitung von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen – im Rahmen dieser Aufgabe könnten die LAGs unabhängig bestimmte Bedingungen festlegen, die es ihnen ermöglichen, Vorhaben auszuwählen, die am besten zu ihrer gemeinsamen Entwicklungsstrategie und den ermittelten lokalen Bedürfnissen passen. Die LAGs werden auch nicht mehr in der Lage sein, die Höhe der Unterstützung festzulegen oder gar Einfluss auf ihre Festlegung zu nehmen. Dies beschränkt die Rolle der LAG bei der Auswahl der Vorhaben auf die bloße Bewertung der Projekte anhand der festgelegten Kriterien und (wie es scheint, wenn auch nicht ausdrücklich angegeben) auf ihre allgemeine Übereinstimmung mit den LDS.

Erleichterung des Austauschs zwischen den Interessenträgern" bezieht; Die vorgeschlagene Bestimmung umfasst daher zusätzlich die Kommunikation der Strategie und der Rolle der Union.

Die LAG sollten selbst beurteilen, ob diese Änderung vorteilhaft ist oder nicht. Auf der einen Seite bedeutet es den Verlust wichtiger Kompetenzen; Andererseits könnten sich ihre Aufgaben denen des Zeitraums 2007-2013 annähern, als sich die LAG auf die Bewertung der Vorhaben im Hinblick auf die Einhaltung ihrer Strategie und der von ihnen entwickelten Kriterien konzentrieren konnten, während sie in den letzten beiden Programmplanungszeiträumen eher die Rolle einer *quasi-administrativen Einrichtung spielten*. Die polnische Erfahrung zeigt, dass Zuständigkeiten wie die Überprüfung der Einhaltung der von der Verwaltungsbehörde festgelegten Förderfähigkeitsbedingungen für die LAG eine große Belastung darstellen und detaillierte Kenntnisse und einen umfangreichen Verwaltungsapparat erfordern, während Fehler negative Folgen haben – sowohl für den Ruf als auch für die Finanzen.

15. Artikel 76 Absatz 4 der Verordnung zur Errichtung des Fonds sieht die Möglichkeit vor, dass die LAG Vorhaben im Rahmen der LDS durchführen, sofern sie eine angemessene Aufgabentrennung gewährleisten (hier scheint es darum zu gehen, dass die LAGs gleichzeitig Vorhaben auswählen und durchführen, was naturgemäß einen Interessenkonflikt mit sich bringt, den die LAGs durch die Entwicklung geeigneter Verfahren vermeiden sollten). Dies entspricht dem derzeit geltenden Artikel 33 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2021/1060 und kann die Rechtsgrundlage für die Durchführung eigener Tätigkeiten von LAG oder Kooperationsprojekten innerhalb der LDS bilden (sofern der Mitgliedstaat diese Möglichkeit vorsieht).

16. Um noch einmal auf Artikel 76 Absatz 1 der Verordnung zur Errichtung des Fonds zurückzukommen (siehe oben), so verdient ein weiterer wichtiger Punkt Aufmerksamkeit. Abgesehen von den Ähnlichkeiten mit dem Wortlaut des derzeitigen Art. 31 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2021/1060 ist die Bezugnahme in Buchst. c auf Art. 75 im Zusammenhang mit Strategien verwirrend.

    Artikel 75 der Verordnung zur Errichtung des Fonds trägt die Überschrift *"Integrierte territoriale und städtische Entwicklung"* und bezieht sich nicht ausschließlich auf die CLLD.[26] Dies deutet darauf hin, dass die LD in eine breitere Kategorie strategischer Dokumente fällt, die die in dieser Bestimmung beschriebenen Bedingungen erfüllen müssen. Die in Artikel 75 Absatz 3 festgelegten Anforderungen an solche Strategien stehen jedoch nicht im Einklang mit dem, was CLLD und LEADER bisher kennzeichnete.

    Artikel 75 Absatz 3 der Verordnung zur Errichtung des Fonds sieht vor, dass die nach diesem Artikel umgesetzten Strategien (und damit auch die Strategien, die von den LAGs im Rahmen des CLLD-Instruments umgesetzt werden) *" **unter der Verantwortung** der zuständigen territorialen oder städtischen Behörden oder Stellen durchgeführt werden, die die Vorhaben auswählen oder an der Auswahl beteiligt sind*".

[26] Art. 75 Abs. 1: *Die Förderung der territorialen Entwicklung stützt sich auf integrierte territoriale Entwicklungsstrategien, **auch durch die von der örtlichen Bevölkerung betriebene lokale Entwicklung** (...).*

Mit dieser Bestimmung wird somit die **Aufsicht und Verantwortung der Behörden bei der Umsetzung der Strategien, einschließlich ihrer direkten Beteiligung an der Projektauswahl, eingeführt. Es ist schwierig, ein solches Erfordernis mit Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung zur Errichtung des Fonds in Einklang zu bringen, der wiederum die bekannte Regel aus den beiden vorangegangenen Programmplanungszeiträumen wiederholt, wonach keine einzelne Interessengruppe die Entscheidungsfindung auf der Ebene der LAG dominieren darf**. Das Verhältnis zwischen diesen beiden Bestimmungen und der Art und Weise, wie die LDS "*unter der Verantwortung der zuständigen territorialen oder städtischen Behörden*" umgesetzt werden sollen, ist unklar.

Daher bedarf die Frage, inwieweit Artikel 75 der Verordnung zur Errichtung des Fonds, insbesondere Absatz 3 des genannten Artikels, im Zusammenhang mit der CLLD Anwendung findet, einer Klarstellung und gegebenenfalls einer Änderung. Meines Erachtens ist dies ein Thema, das die LAGs nachdrücklich betonen sollten. Andernfalls erhalten die Behörden eine Bestimmung, die es ihnen ermöglicht, verbindlichen Einfluss auf die Umsetzung der LDS zu nehmen. Gleichzeitig wird dies zu Auslegungszweifeln in der Phase der Ausarbeitung nationaler Vorschriften für die CLLD-Umsetzung führen. Es scheint, dass mit der derzeitigen Verordnung (EU) 2021/1060 eine bessere Lösung gewählt wurde: Artikel 32 dieser Verordnung regelt umfassend den Inhalt der LDS und legt Regeln für ihre Auswahl fest, und es steht außer Zweifel, dass er ausschließlich für CLLD gilt.

17. Wie bereits erwähnt, bezieht sich Artikel 77 der Verordnung zur Errichtung des Fonds ausschließlich auf das LEADER-Instrument, wie in Artikel 18 der GAP-Durchführungsverordnung erwähnt. Sie legt die Regeln für die Finanzierung der Vorhaben im Rahmen dieses Instruments fest.

    Gemäß den Bestimmungen des LEADER-Konzepts ist die im Rahmen des LEADER-Konzepts gewährte Unterstützung an folgende Anforderungen geknüpft:

    a) Die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen ist für die Betriebskosten der lokalen LEADER-Aktionsgruppen obligatorisch.

    b) Die Unterstützung von Projekten, die im Einklang mit den lokalen Entwicklungsstrategien von LEADER durchgeführt werden, bis zu einem Betrag von 20 000 EUR wird in Form von Pauschalbeträgen gewährt und kann nach objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien differenziert werden.

    c) Die Unterstützung von Unternehmensgründungen im ländlichen Raum für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten in ländlichen Gebieten kann in Form von Pauschalbeträgen bis zu einem Höchstbetrag von 100 000 EUR gewährt und nach objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien differenziert werden;

    d) Die Verwendung vereinfachter Kostenoptionen wird bei Projekten gefördert, die im Rahmen der lokalen Entwicklungsstrategien von LEADER durchgeführt werden

Sie sieht ferner vor, dass die Unterstützung die Kosten für die Vorbereitung der gemeinsamen Entwicklungsstrategie, die Kosten für die Durchführung der Maßnahmen oder eine Kombination davon decken kann.

In den analysierten Rechtsakten werden die Einzelheiten der Bilanzierung von "vereinfachten Kostenoptionen" oder Pauschalbeträgen nicht definiert.

18. Die oben genannte Bestimmung erfordert eine umfassendere Kommentierung, die mit der bereits erwähnten Unsicherheit hinsichtlich der Beziehung zwischen CLLD und LEADER zusammenhängt.

    Wenn es so bleiben soll, wie es bisher war – nämlich dass LEADER einfach der Name ist, unter dem CLLD innerhalb der GAP umgesetzt wird –, dann sollte darauf hingewiesen werden, dass die **oben aufgeführten Finanzierungserleichterungen nur für die Verwendung von GAP-Mitteln gelten würden**. Wenn im Rahmen der LDS auch Mittel aus anderen Politikbereichen zur Verfügung stünden, würden diese Vereinfachungen nicht gelten (obwohl der Mitgliedstaat möglicherweise über einen Ermessensspielraum verfügen könnte, sie anzuwenden, was jedoch nicht klar ist). Eine solche Lösung erscheint unlogisch und verstößt gegen den in den Erwägungsgründen der Verordnung zur Errichtung des Fonds zum Ausdruck gebrachten allgemeinen Grundsatz, der darin besteht, die Regeln für die Finanzierung der Maßnahmen im Rahmen des Fonds zu harmonisieren, die Ausnahmen von den Regeln nicht zu vervielfachen und den Verwaltungsaufwand zu verringern.

    In der Zwischenzeit würde die gewählte Lösung dazu führen, dass je nachdem, für welchen Zweck die Hilfe im Rahmen der LDS gewährt wird und an welchen Begünstigten sie geht, unterschiedliche Finanzierungsregeln für die Vorhaben gelten würden. Dies bedeutet auch, dass, wenn – hypothetisch – die Betriebskosten der LAG nicht nur aus GAP-Mitteln gedeckt würden, je nachdem, aus welcher "Tasche" des Plans die Mittel stammen, unterschiedliche Rechnungslegungsvorschriften gelten würden. Eine solche Lösung erscheint höchst unpraktisch.

VI. Schlüsse

A. Für die nächste Finanzielle Vorausschau wird eine erhebliche Vereinfachung und Harmonisierung der Programmplanung und der Durchführung der Maßnahmen erwartet. Es ist vorgesehen, dass es einen einzigen Fonds geben wird, der die Unterstützung für eine Reihe von Politikbereichen, einschließlich der GAP, abdeckt. Jeder Mitgliedstaat wird daher einen Plan ausarbeiten (und nicht, wie bisher, mehrere operationelle Programme), der die Verwendung der Mittel des Fonds, einschließlich der für die Finanzierung der GAP bereitgestellten Mittel, abdeckt.

B. Die Umsetzung des Plans in den Mitgliedstaaten wird flexibler sein als bisher. Eine Reihe von Mechanismen in der Verordnung zur Einrichtung des Fonds sehen Instrumente vor, die es ermöglichen, Mittel umzuschichten, d.h. sie aus Förderbereichen abzuziehen, wenn sie nicht benötigt werden oder nicht zur Erreichung der festgelegten Ziele beitragen, und sie auf andere Bereiche umzuverteilen.

C. Die Bestimmungen schreiben vor, dass das LEADER-Instrument im Rahmen der GAP-Finanzierung verbindlich eingesetzt werden muss. Die Anwendung dieses Instruments im Rahmen anderer Politikbereiche ist nicht obligatorisch.

D. Für LEADER gibt es keine Zweckbindung. Die Mitgliedstaaten legen in ihrem Plan eigenständig fest, wie viel Mittel für das CLLD-Instrument und für LEADER im Rahmen der GAP bereitgestellt werden.

E. Das Verhältnis zwischen CLLD und LEADER ist nach wie vor unklar, da in der Verordnung zur Errichtung des Fonds uneinheitlich Begriffe verwendet werden und einige Bestimmungen dieser Verordnung ausschließlich für LEADER im Rahmen der GAP gelten, obwohl sie Fragen regeln, die für die Umsetzung der LDS von wesentlicher Bedeutung sind, unabhängig von der Finanzierungsquelle.

   Es lohnt sich, eine Klärung des Verhältnisses zwischen CLLD und LEADER zu fordern, um unterschiedliche Auslegungen der Bestimmungen auf nationaler Ebene zu vermeiden.

F. Der Anwendungsbereich der LDS, die von den LAG im Rahmen der GAP umgesetzt werden, wird erheblich eingeschränkt, da die Definition des Begünstigten innerhalb der GAP auf einen Landwirt im Sinne von Artikel 4 Absatz 3 der Verordnung zur Errichtung des Fonds beschränkt wird. Ist die Umsetzung der CLLD durch einen Mitgliedstaat nur aus GAP-Mitteln (und nicht z. B. aus Mitteln der Regionalentwicklungspolitik) möglich, wird eine solche Definition des Begünstigten die Gründung oder Aufrechterhaltung einer dreiseitigen Partnerschaft behindern, wenn nicht sogar verhindern. Im Rahmen von LEADER wird es nicht möglich sein, Begünstigte zu unterstützen, die keine Landwirte sind.

   Daher ist es notwendig, die Arbeiten zur Definition des Begriffs "GAP-Begünstigter" zu überwachen, um eine übermäßige Einschränkung der förderfähigen Gruppe zu vermeiden oder alternativ sicherzustellen, dass der Mitgliedstaat die Umsetzung der

CLLD im Rahmen der in den EFRE- und Kohäsionsfondsverordnungen geregelten Instrumente, auch in ländlichen Gebieten, vorsieht.

G. In Ermangelung einer Zweckbindung und mit dem Risiko, dass dem LEADER-Instrument weniger Mittel als bisher zugewiesen werden, besteht die Gefahr, dass die territoriale Abdeckung des Landes durch das LAG-Netz verringert wird, auch angesichts der Tatsache, dass in Artikel 18 Absatz 2 der Verordnung über die GAP-Strategiepläne festgelegt ist, dass *ländliche Gebiete mit spezifischen Schwierigkeiten, die im nationalen Plan genannt* werden, "mindestens" gefördert werden müssen.

H. Die Artikel 74 bis 77 in Bezug auf CLLD und LEADER bedürfen einer Änderung oder zumindest einer Klarstellung durch die Europäische Kommission, da sie weniger klar sind als die geltenden Verordnungen. So bleibt beispielsweise das Verhältnis zwischen CLLD und LEADER unklar (es gibt keine Bestimmung, die Art. 3 Abs. 15 der Verordnung (EU) Nr. 2021/2115 entspricht) sowie die Kohärenz zwischen Art. 76 Abs. 1 Buchst. b und Art. 75 Abs. 3 der Verordnung zur Errichtung des Fonds.

I. Artikel 75 Absatz 3 der Verordnung zur Errichtung des Fonds deutet darauf hin, dass die Behörden einen größeren Einfluss als bisher auf die Durchführung der gemeinsamen Intensivierungsstrategiepapiere, einschließlich der Auswahl der Vorhaben, haben werden.

J. Die Zuständigkeiten der LAG gemäß Artikel 76 Absatz 3 der Verordnung zur Errichtung des Fonds sind im Vergleich zu den derzeit in der Verordnung (EU) 2021/1060 festgelegten Zuständigkeiten enger definiert. Die LAGs sind nicht befugt, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen vorzubereiten und zu veröffentlichen oder die Höhe der Unterstützung für Vorhaben festzulegen.

K. Im Rahmen von LEADER sind erhebliche Vereinfachungen bei der Finanzierung der LDS vorgesehen. Die vereinfachten Kostenoptionen im Rahmen von LEADER gelten jedoch höchstwahrscheinlich nur für GAP-Fonds. Sieht ein nationaler Plan die Finanzierung der Umsetzung der LE nicht nur aus der GAP vor, besteht die Gefahr einer doppelten Rechnungslegung.

L. Die LAG sollten sich aktiv an der Ausarbeitung des Plans und der Überwachung seiner Umsetzung beteiligen, damit ihre Interessen berücksichtigt werden können. Gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung zur Errichtung des Fonds sollte bei der Ausarbeitung des Plans eine von dem betreffenden Mitgliedstaat organisierte Partnerschaft einbezogen werden. An dieser Partnerschaft sollten unter anderem Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligt sein. Partner, die an der Ausarbeitung des Plans beteiligt sind, sollten ebenfalls zur Teilnahme am Begleitausschuss eingeladen werden (Artikel 55 Absatz 1 der Verordnung zur Einrichtung des Fonds).

M. Es empfiehlt sich, dauerhafte sektorübergreifende Partnerschaften mit Einrichtungen außerhalb der Landwirtschaft aufzubauen, um den Einfluss der LAG auf die Gestaltung des Plans zu stärken und die Möglichkeit der Durchführung von Projekten aus anderen EU-Politikbereichen zu wahren.